

**KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA USAHA
NEGARA DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA
PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK
KEPENTINGAN UMUM**

*ABSOLUTE AUTHORITY OF STATE ADMINISTRATION
COURT TO SOLVE DISPUTE ON LAND ACQUISITION FOR
PUBLIC INTEREST*

Dani Elfah

Hakim Tinggi Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya
Judicial Trainer
Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya
Email: elpah63@gmail.com

Firzhal Arzhi Jiwantara

Advokat PERADI (Law Office 108)
Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhamadiyah Mataram
Email: firzhal@yahoo.com

Ikang Satrya Medyantara

Mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Mataram
Email: ikangsmedyantara@yahoo.com

Naskah diterima : 15/12/2018; direvisi : 28/12/2018; disetujui : 28/12/2018

Abstrak

Perolehan tanah untuk kepentingan umum dapat ditempuh melalui pengadaan tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum memerlukan persetujuan dari pihak yang berhak. Oleh karena pihak yang berhak tidak bersedia melepaskan hak atas tanah, maka timbul sengketa antara instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang berhak. Sifat sengketa dalam pengadaan tanah adalah sengketa tata usaha negara dan sengketa keperdataan. Penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan ditempuh melalui musyawarah antara instansi yang memerlukan tanah dan pihak yang berhak, gugatan, atau keberatan kepada pengadilan. Sistem hukum tanah nasional yang berlaku di Indonesia sebagaimana tercermin di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah. Negara tidak hanya sebatas mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, akan tetapi memberi perlindungan terhadap harta benda setiap orang yang berada dibawah kekuasaan dan Negara menjamin terhadap hak milik tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun termasuk pemerintah.

Kata Kunci: *Kewenangan Absolut, PTUN, Sengketa, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum*

Abstract

Acquisition of land for public interest can be pursued through land acquisition. Land acquisition for public purposes requires the consent of the rightful party. Because the rightful party is not willing to give up the right to land, a dispute arises. Between agencies requiring land and eligible parties. The nature of the dispute in the procurement Land is a dispute of the state administration and civil disputes. Dispute resolution in the procurement of land for the purposes pursued through deliberations between agencies that requires the land and the party entitled, the lawsuit, or the objection to the court. National land law system applicable in Indonesia as reflected in Law Number 5 Year 1960 Concerning Basic Regulation of Agrarian Principles acknowledge and respect community's right to land and objects related to the land. Not only does the State recognize and respect the right of the people to land and property relating to the land, but gives protection to the property of any person under its control and the State guarantees the right to property shall not be arbitrarily taken over by any person, including the government.

Keywords : *Absolute Authority, State Administration Court, Land Acquisition, Dispute, Public Interest*

PENDAHULUAN

Tanah adalah *social asset*, merupakan sarana pengikat kesatuan social dikalangan masyarakat, sedangkan fungsi tanah sebagai capital asset adalah karena tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting. Keberadaan tanah tidak dapat dilepaskan dari segala aktifitas manusia baik dalam pergerakan ekonomi, sosial, politik dan budaya seseorang maupun komonitas masyarakat. Hal ini disebabkan karena tanah memiliki kedudukan dan fungsi yang sangat penting bagi setiap manusia dalam menjalankan aktifitas dan melanjutkan kehidupannya sehari-hari. Sejak manusia dilahirkan, hidup bahkan sampai matipun erat kaitannya dengan tanah. Kedudukan tanah dalam era pembangunanpun demikian, dimana setiap kegiatan pembangunan senantiasa memerlukan tanah sehingga keinginan masyarakat untuk memiliki sebidang tanah pun semakin meningkat.¹

Sebelum diundangkannya Undang –Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pengaturannya dilakukan dalam bentuk keputusan presiden dan peraturan presiden. Adapun keputusan presiden dan peraturan presiden yang pernah diberlakukan terkait dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum antara lain Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pemberian perlindungan terhadap harta benda setiap orang dan pembetrian jaminan terhadap hak milik tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun merupakan suatu hak asasi manusia yang diatur secara tegas dan jelas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Perubahan Kedua BAB XA Hak Asasi Manusia :

¹ I Dewa Putu Satriadiana, Analisis Hukum Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram Nomor 52/G/2010/Ptun.Mtr Terhadap Pembatalan Sertifikat Pengganti Hak Milik Atas Tanah, *Jurnal IUS Vol V Nomor 2 | Agustus 2017* hlm, 190

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terjadi proses pengambil alihan hak atas tanah, benda-benda di atasnya baik berupa tanaman maupun bangunan melalui mekanisme konsultasi publik dengan pemberian ganti kerugian. Pengambilan alih hak atas tanah beserta benda-benda di atasnya merupakan persoalan hak asasi manusia dimana masyarakat harus ikut serta berperan di dalam pengaturannya. Instrumen undang-undang melalui pembahasan di DPR RI merupakan produk dari proses demokrasi sebagai wakil rakyat sedangkan kepres dan perpres dibuat oleh pemerintah tanpa melibatkan DPR RI sebagai wakil rakyat.

Undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan yang sedang berlaku di Indonesia menentukan materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang (*bij de wet*) adalah sebagai berikut :

Tabel 1 Materi Muatan Nudang-Undang

Undang- Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perun- dang-Undangan
Pasal 8 Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang : a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi : 1. Hak-hak asasi manusia; 2. Hak dan kewajiban warganegara; 3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; 4. Wilayah negara dan pembagian daerah; 5. Kewarganegaraan dan kependudukan 6. Keuangan negara. b. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.	Pasal 10 (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi : a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Diperintahkan suatu Undang-Undang untuk diatur dengan undang-undang; c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/ atau e. Pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Memperhatikan ketentuan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang pernah maupun yang sedang berlaku di Indonesia (*ius constitutum*) sebagaimana dipaparkan di atas, maka pengaturan pengadaan tanah bagi

pembangunan untuk kepentingan umum dengan undang-undang (*bij de wet*) dalam hal ini Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mempunyai dasar konstitusional dan yuridis tidak lagi didasarkan atas kepres maupun perpres yang dibuat secara sepihak oleh pemerintah tanpa melibatkan proses demokrasi di dalamnya.

Penentuan macam-macam hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh seseorang dan ketika hak atas tanah sudah dikuasai dan dimiliki oleh seseorang sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merupakan aspek-aspek yang berkaitan dengan hak-hak keperdataan, sedangkan wewenang Negara yang berkaitan dengan mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan atas tanah, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum atara orang-orang dengan hak-hak atas tanah, menentukan dan mengatur hubungan-hubngan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang benkaitan dengan hak-hak atas tanah merupakan aspek-aspek yang berkaitan dengan hukum publik.

Mengetahui dengan tepat dan benar aspek perdata maupun aspek hukum publik dalam menghadapi sengketa pertanahan dapat membantu kita menentukan pilihan hukum (*choice of law*) yang tepat dan benar sengketa pertanahan ini menjadi domain peradilan umum atau menjadi domain dari peradilan tata usaha negara, tidak jarang terjadi dalam sengketa pertanahan di peradilan tingkat pertama dan banding serta tingkat kasasi menjadi wewenang peradilan tata usaha negara, tetapi pada tingkat PK dinyatakan menjadi wewenang peradilan umum atau sebaliknya. Bahkan sengketa-sengketa pertanahan yang sudah sampai pada tingkat PK dari aspek hukum publik (administrasi) sudah selesai berpindah menjadi sengketa perdata dan putusan menjadi sebaliknya dari aspek perdata.

Ada yang berpendapat solusi yang tepat dan benar untuk mengatasi kekisruhan wewenang mengadili dalam sengketa pertanahan adalah dengan jalan menentukan sengketa pertanahan menjadi salah satu wewenang dari peradilan umum atau peradilan tata uasaha negara dan atau dibentuk peradilan khusus yang merupakan bagian dari salah satu lingkungan peradilan, hal ini sangat tergantung dari pilihan politik hukum pembentuk undang-undang untuk memilihnya.

Secara *ius constituendum* ketika menengok Rancangan Undang-Undang (RUU) Tentang Pertanahan yang sedang digodok di DPR RI, politik hukum yang dipilih sesuai ketentuan Pasal 61 ayat (1) RUU Tentang Pertanahan adalah dengan membentuk Pengadilan Pertanahan yang merupakan pengadilan khusus yang berada pada lingkungan peradilan umum² yang berada disetiap provinsi dan wilayah hukumnya meliputi provinsi tersebut.³

Wewenang Pengadilan Pertanahan sesuai Pasal 1 angka 18 yo Pasal 61 ayat (4) RUU tentang Pertanahan adalah memeriksa, mengadili, dan memberi putusan perkara pertanahan. Ruang lingkup sengketa pertanahan jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 60 RUU Tentang Pertanahan adalah berkaitan dengan sengketa status kepemilikan tanah dan kebenaran material data fisik dan yuridis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang dimaksud dengan datan fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan susun rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di

² vide Pasal 61 ayat (3) RUU Tentang Pertanahan

³ vide Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) RUU Tentang Pertanahan

atasnya, sedangkan yang dimaksud dengan data yuridis berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Memperhatikan ketentuan Pasal 1 angka 18 jo Pasal 60 jo Pasal 61 RUU Tentang Pertanahan menurut penulis, Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan teori sisa (*after theory*/teori sisa/teori residu) di luar yang berkaitan dengan status kepemilikan, data fisik, dan data yuridis sepanjang memenuhi ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tetap menjadi wewenang dari Pengadilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan latar belakang seperti telah disebutkan sebelumnya, dapat dirumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini, yaitu Bagaimana pengaturan wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ? dan Bagaimana cara Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Pengadilan Tata Usaha Negara?.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, adalah penelitian hukum yuridis normatif yaitu berdasarkan pertimbangan bahwa penelitian ini berangkat dari analisis peraturan perundang-undangan yang menjelaskan tentang wewenang pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Pengadilan Tata Usaha Negara. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

PEMBAHASAN

Pengaturan Wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah memperluas (*expansion*) wewenang baru dari Peradilan Tata Usaha Negara, sebelumnya ada beberapa undang-undang yang telah lebih dahulu memberi wewenang yang bersifat memperluas wewenang absolut yang telah ada antara lain :

- a. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, di dalam Pasal 47 ayat (1) menentukan, Pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan tata usaha negara apabila yang digugat adalah Badan Publik Negara.
- b. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, di dalam Pasal 51 menentukan, Masyarakat dapat menggugat penyelenggara atau pelaksana melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara. Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terkait dengan pelayanan publik belum familiar baik di masyarakat maupun di pengadilan tata usaha negara diperlukan sosialisasi.
- c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, di dalam Pasal 93 ditentukan sebagai berikut :
(1) Setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara apabila :

- a. Badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen amdal;
 - b. Badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen UKL-UPL; dan/atau
 - c. Badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan.
- (2) Tata cara pengajuan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara mengacu pada Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Pengaturan tentang wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di tempatkan pada Bab IV Bagian Ketiga Persiapan Pengadaan tanah, yaitu :

Pasal 23

- (1) Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) dan Pasal 22 ayat (1) masih terdapat keberatan, Pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi.
- (2) Pengadilan Tata Usaha Negara memutus diterima atau ditolaknya gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan.
- (3) Pihak yang berkeberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.
- (5) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut dapat disimpulkan beberapa substansi yang penting untuk membedakannya dengan sengketa Tata Usaha Negara yang lain yaitu :

1. Wewenang absolut Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah khusus yang berkaitan dengan Penetapan Lokasi.
2. Tenggang waktu mengajukan gugatan adalah 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya Penetapan Lokasi.
3. Tenggang waktu untuk memutus perkara ditentukan 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan.
4. Upaya Hukum bagi pihak yang berkeberatan terhadap putusan pengadilan tata usaha negara adalah mengajukan kasasi, tidak ada upaya banding ke PT TUN.
5. Tenggang waktu untuk mengajukan kasasi adalah paling lama 14 (empat belas) hari kerja, yang menjadi persoalan adalah kapan mulai menghitungnya tenggang waktu 14 (empat belas) hari kerja, apakah sejak diucapkan, setelah diucapkan, atau setelah diberitahukannya isi putusan.

6. Mahkamah Agung wajib memberi putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima, yang menjadi persoalan kapan mulai menghitung tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari, apakah sejak diterimanya permohonan kasasi di Kepaniteraan PTUN yang memutuskan atau sejak diterimanya berkas permohonan kasasi oleh Kepaniteraan Mahkamah Agung.
7. Tidak ada schorsing, oleh karena dengan gugatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terhenti untuk sementara waktu menunggu putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap.
8. Dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang didasarkan pada kondisi-kondisi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, meskipun ada keberatan dan gugatan pelaksanaan pengadaan tanah tetap dilanjutkan.

Ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum yang bersifat menderogasi ketentuan Pasal 49 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah diatur di dalam Bab IV Penyelenggaraan Tanah Bagian Kelima Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah, yaitu :

Pasal 49

- (1) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum karena keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit dapat dilaksanakan pembangunannya setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- (2) Sebelum penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terlebih dahulu disampaikan pemberitahuan kepada pihak yang berhak.
- (3) Dalam hal terdapat keberatan atau gugatan atas pelaksanaan Pengadaan Tanah, Instansi yang memerlukan tanah tetap dapat melaksanakan kegiatan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dengan adanya ketentuan Pasal 49 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum memberi wewenang absolut kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang dikecualikan oleh Pasal 49 huruf a dan b khususnya tentang Penetapan Lokasi yang dikeluarkan oleh Gubernur dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam tataran regulasi pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur masing-masing di dalam :

1. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
2. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : 13/PMK.02/2013 Tentang Biaya Operasional Dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Biaya Operasional Dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.
4. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Subjek dan Objek Sengketa Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Subjek yang dimaksud dalam sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah terdiri dari Penggugat dan Tergugat, sedangkan objek adalah terkait materi atau substansi yang disengketakan oleh pihak Penggugat dan Tergugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah membedakan secara jelas dan tegas *objectum litis* mana yang menjadi domain wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dan mana yang menjadi domain Pengadilan Negeri. Adapun wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu mengenai penetapan Lokasi yang dikeluarkan oleh Gubernur vide Pasal 23 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Sedangkan wewenang Pengadilan Negeri yaitu mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh lembaga pertanahan.⁴

Dengan adanya penentuan secara jelas dan tegas domain Pengadilan Tata Usaha Negara dan domain Pengadilan negeri sehingga hakim terlepas dari kekalutan penggunaan *oplosing theory* yang kriterianya juga samar-samar. Penggunaan teori melebur yang berlebihan menempatkan hukum perdata sebagai sub ordinat dari hukum publik khususnya hukum administrasi dan seolah-olah cacat hukum di bidang hukum administratif dapat diabaikan dan tidak penting jika dibandingkan dengan cacat dari aspek hukum perdata. Kondisi ini bertentangan dengan paham negara hukum, setiap tindakan siapapun haruslah dapat dipertanggung jawabkan secara hukum tanpa terkecuali. Sekilas pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berakhir atau berujung pada persoalan ganti kerugian, dengan demikian penganut paham *oplosing theory* tanpa pembatasan secara serta merta akan menyatakan PTUN tidak berwenang dan merupakan masalah perdata.

Pengkajian secara *wet historis* menunjukkan ketika pembahasan Rancangan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara politik hukum pemerintah dan DPR RI tidak menganut *oplosing theory* hukum publik melebur kepada hukum perdata. Pemerintah menjelaskan sebagai berikut :⁵

Perlu kiranya kami berikan penjelasan yang lebih konkrit tentang masalah tersebut, yaitu, bahwa dalam rangka tender itu harus kita pilah-pilahkan adanya perbuatan-perbuatan hukum yang bermacam-macam sifatnya. Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara tentang menunjuk seseorang pemborong untuk memenangkan tender, memang merupakan suatu perbuatan hukum publik dan karenanya keputusan itu dapat menjadi objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara. Tetapi hubungan hukum yang timbul kemudian berdasarkan kontrak setelah adanya tender tersebut, adalah merupakan hubungan hukum perdata sehingga sengketa sengketa yang timbul atas dasar kontrak tersebut merupakan suatu sengketa yang terletak di bidang hukum perdata.

Sudarsono dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Administrasi Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang berjudul “Pilihan Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Pengadilan Tata Usaha Negara pada bagian akhir pidatonya memberi kesimpulan, ...dalam hal pilihan hukum seyogyanya didasarkan pada peleburan hukum privat ke dalam hukum publik, bukan sebaliknya

⁴ vide Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012.

⁵ Menteri Kehakiman, Jawaban Pemetintah Terhadap Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi Di Dewan Perwakilan rakyat Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Dalam S.F. Marbun, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 150.

seperti yang terjadi dalam praktek selama ini.⁶ Alasan yang mendasarinya adalah, Negara merupakan organisasi kekuasaan. Sebagai organisasi kekuasaan ia diatur dan tunduk pada hukum publik. Pemerintah (Badan atau Pejabat Tata Usaha negara) adalah merupakan salah satu unsur pelaksana kekuasaan negara, oleh karenanya ia juga diatur dan harus tunduk pada ketentuan hukum publik, termasuk dalam hal melakukan tindakan hukum privat.⁷ Selain alasan tersebut Sudarsono merujuk kepada pendapat Soehino, bahwa kontrak yang diselenggarakan oleh Pemerintah dengan seseorang atau badan hukum perdata diatur oleh suatu hukum khusus atau istimewa, yaitu peraturan hukum publik dan tidak oleh peraturan hukum biasa, yaitu peraturan hukum perdata.⁸

Pendapat yang menempatkan hukum publik berada di atas hukum privat dikemukakan oleh Benyamin Akzin dalam bukunya "*Law State, and International Legal Order*" mengemukakan, pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum Privat. Apabila dilihat dari pada struktur norma (*norm structure*), hukum Publik itu berada diatas hukum Privat.⁹ Terlepas dari pro kontra apakah hukum publik yang melebur ke hukum perdata atau sebaliknya, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah memberi jawaban positif terkait wewenang absolut Peradilan Tata Usaha Negara.

Penggugat Dan Tergugat Dalam Sengketa Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Untuk Pembangunan

Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak memberikan pengertian dan perincian siapa yang dimaksud dengan pihak yang berhak dan siapa-siapa saja yang termasuk dalam kategori pihak yang berhak mengajukan gugatan terhadap penetapan lokasi yang dikeluarkan oleh Gubernur kepada pengadilan tata usaha negara.

Penentuan siapa-siapa yang termasuk dalam kategori pihak yang berhak dapat dilakukan dengan menggunakan interpretasi sistematis dengan mengacu kepada ketentuan di dalam Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Kepentingan Umum ditentukan sebagai berikut :

Pasal 17

- (1) Pihak yang berhak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan atau instansi pemerintah yang memiliki atau menguasai obyek pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pihak yang berhak meliputi :
 - a. Pemegang hak atas tanah;
 - b. Pemegang hak pengelolaan;
 - c. Nadzir untuk tanah wakaf;
 - d. Pemilik tanah bekas milik adat;
 - e. Masyarakat hukum adat;
 - f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
 - g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
 - h. Pemilik bangunan, tanaman, atas benda lain yang bersangkutan dengan tanah.

⁶ Sudarsono, *Pilihan Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Malang, 2008, hal. 46.

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

⁹ Benyamin Akzin, *Law, State and International Legal Order Essays in Honor of Kelsen*, dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 43.

Tabel 2
Konsep, konprehensi/Denotasi, Ekstensi/Konotasi Pihak Yang berhak

No.	Konsep	Konprehensi/Denotasi	Ekstensi/Konotasi
1.	Pihak Yang Berhak	Perseorangan, badan sosial, badan keagamaan atau instansi pemerintah yang memiliki atau menguasai obyek pengadaan tanah	a. Pemegang hak atas tanah; b. Pemegang hak pengelolaan; c. Nadzir untuk tanah wakaf; d. Pemilik tanah bekas tanah milik adat; e. Masyarakat hukum adat; f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik; g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau h. Pemilik bangunan, tanaman, atas benda lain yang berkaitan dengan tanah; i. Instansi Pemerintah.

Dengan mengacu kepada ketentuan Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum, instansi pemerintah yang diwakili oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat menjadi pihak penggugat dalam sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, hal ini sejalan dengan Buku II Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara yang menentukan pejabat TUN dapat menjadi penggugat bertindak mewakili instansi Pejabat TUN dalam memperlakukan prosedur penerbitan Keputusan TUN yang ditujukan kepada instansi pemerintah yang bersangkutan.¹⁰

Pihak Tergugat dalam sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sesuai ketentuan Pasal 19 ayat (6), Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum adalah Gubernur. Dalam hal Gubernur mendelegasikan kewenangan kepada Bupati dalam pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan mengingat efisiensi, efektifitas, kondisi geografis, sumber daya manusia dan pertimbangan lain, maka yang menjadi Tergugat adalah Bupati sebagai penerima delegasi¹¹.

Objek Dalam Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Obyek sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah Penetapan Lokasi sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-

¹⁰ Mahkamah Agung RI, Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Edisi 2009, Jakarta, 2009, hal. 44.

¹¹ vide Pasal 47 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan tanah Bagi Kepentingan Umum

Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Penetapan Lokasi adalah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan oleh Gubernur yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum¹². Merujuk kepada ketentuan Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 71 Tahun 2012, maka unsur-unsur dari Penetapan Lokasi adalah :

1. Penetapan lokasi pembangunan
2. Untuk kepentingan umum
3. Ditetapkan dengan keputusan Gubernur
4. Dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah
5. Dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Pengadilan Tata Usaha Negara

Ruang lingkup penyelesaian sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dimulai dari tahapan pendaftaran gugatan sampai dengan tahapan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (eksekusi). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak menentukan Hukum Acara yang harus digunakan, hal ini berbeda jika dibandingkan dengan gugatan administratif dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang secara jelas menentukan di dalam Pasal 93 ayat (2) tata cara pengajuan gugatan keputusan tata usaha negara mengacu kepada hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Sepanjang tidak diatur secara khusus tentang prosedur beracara oleh Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maka yang berlaku adalah hukum acara di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yo Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 yo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pengecualian-pengecualian terhadap hukum acara peradilan tata usaha negara adalah menyangkut tentang :

1. Subjek dan objek gugatan
2. Tenggang waktu mengajukan gugatan
3. Tenggang waktu memutus perkara
4. Tenggang waktu mengajukan upaya hukum.

Acara Pemeriksaan Sengketa Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman yang ditugaskan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tersebut akan berhadapan dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan atau badan hukum perdata, akibat dikeluarkannya suatu putusan Tata Usaha Negara yang dianggap melanggar hak orang atau badan hukum perdata.¹³

¹² vide Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 71 Tahun 2012

¹³ Lubna, Upaya Paksa Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat, *Jurnal Ius Kajian Hukum Dan Keadilan* Vol III Nomor 7 April 2015 Hlm, 160

Mengacu kepada acara pemeriksaan yang ada di dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu acara pemeriksaan cepat dan acara pemeriksaan biasa, dengan memperhatikan tenggang waktu paling lambat harus diputus dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak didaftarkan gugatan, diperlukan adanya kombinasi baik yang dimohonkan dengan acara cepat oleh pihak penggugat maupun yang diajukan dengan acara biasa dengan ketentuan Pasal 136 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang mengatur tentang perkara yang didahulukan pemeriksaan dan pemutusannya dari perkara yang lain (Perkara Prioritas).

Ketika suatu perkara oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara ditetapkan untuk pemeriksaan dan pemutusannya didahulukan dari perkara yang lain, maka baik mengenai waktu, tempat, dan acaranya harus mendapat prioritas penanganannya dari perkara-perkara yang lain dan dilakukan dengan cara-cara yang menyimpang dari praktek yang biasanya dilakukan terhadap perkara yang lain.

Majelis hakim/hakim yang menerima tugas untuk memeriksa sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sejak awal ketika memulai pemanggilan para pihak untuk diberi catatan dan atau dilampiri penetapan Ketua Pengadilan tentang pemeriksaan sengketa dilakukan secara prioritas. Tidak kalah pentingnya Majelis Hakim/Hakim harus mengatur jalannya pemeriksaan dengan sistem manajemen berupa “time table” yang terprogram yang sejak awal sudah diketahui oleh para pihak yang dalam dunia peradilan dikenal dengan istilah court calender, agar court calender mempunyai daya laku dan daya ikat perlu dituangkan dalam bentuk penetapan.

Mengenai persoalan apakah diperlukan Perma tentang acara pemeriksaan sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan kajian yang mendalam, untuk hal ini diperlukan identifikasi permasalahan dan perkembangan di dalam praktek terlebih dahulu untuk dapat dilakukan generalisasi sebelum menyusun Peraturan Mahkamah Agung. Ketentuan Pasal 136 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat dipergunakan untuk mempercepat proses penanganan sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

SIMPULAN

Penormaan konsep kepentingan umum di dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 49 huruf b, Penjelasan Pasal 53 ayat (2) sub b, Pasal 67 ayat 4 huruf b, dan Pasal 136 diikuti dengan kondisi norma (*normcondition*) yang berbeda, jika tidak diikuti oleh kondisi norma (*normcondition*) yang berbeda dan hanya berhenti pada kepentingan umum saja, dan mengacu kepada Pasal 49 huruf b maka ketentuan penjelasan Pasal 53 ayat (2) sub b, Pasal 67 ayat (4) huruf b, dan Pasal 136 tidak mempunyai makna sama sekali, oleh karena sejak semula Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang secara absolut untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Kondisi norma (*normcondition*) yang menyertai konsep kepentingan umum di dalam Pasal 49 huruf b, Penjelasan Pasal 53 ayat (2) sub b, Pasal 67 ayat (4) huruf b, dan Pasal 136 sangat terbuka untuk diberi interpretasi oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, oleh karena itu memerlukan ketajaman intelektual seorang Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam pertimbangan hukumnya.

Ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menderogasi ketentuan Pasal 49 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 khususnya yang berkaitan dengan sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Diberinya batas waktu yang rigid penanganan sengketa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberdayakan ketentuan Pasal 136 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dengan manajemen *court calender* yang ketat dituangkan dalam bentuk penetapan sehingga mempunyai daya laku dan daya ikat kepada para pihak maupun pengadilan itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- I Dewa Putu Satriadana, Analisis Hukum Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram Nomor 52/G/2010/Ptun.Mtr Terhadap Pembatalan Sertifikat Pengganti Hak Milik Atas Tanah, *Jurnal IUS Vol V Nomor 2 Agustus 2017*
- Lubna, Upaya Paksa Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Masyarakat, *Jurnal Ius Kajian Hukum Dan Keadilan Vol III Nomor 7 April 2015*
- Maria Farida Indrati Soeprpto, Ilmu Perundang-Undangan, Kanisius, Yogyakarta, 2007,
- Mahkamah Agung RI, Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Edisi 2009, Jakrta, 2009
- S.F. Marbun, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Sudarsono, *Pilihan Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Malang, 2008

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LN 1960-104, TLN No. 2043)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LNRI Tahun 1986 No. 77, TLNRI No. 3344)
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LNRI TH. 2004 No. 35, TLNRI No. 4380.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LNR TH. 2004 No. 53 TLNRI NO. 4389.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (LNRI TH. 2009 No. 140 TLNRI No. 5059)
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LNRI TH. 2009 No. 160 TLNRI No. 5079.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (TLNRI TH. 2011 No. 82 TLNRI No.5234)
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (TLNRI TH. 2012 NO. 22 TLNRI No. 5280)

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran Tanah

Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden R I No. 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 TH. 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Biaya Operasional Dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Bersumber Dari APBD.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.02/2013 Tentang Biaya Operasional Dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Bersumber Dari APBN.