

## **Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)<sup>1</sup>**

Mukmin Zakie

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Jl. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta

zakie\_fh@uui.ac.id

### **Abstract**

*Land is a basic capital for human's life. As a basic capital, land has two functions: productive function and non-productive function. The needs of land use often clashed with each other since the amount of land is limited, in other side population grows rapidly. For the sake of development, every state in the world needs land. The development is related to land and needs land. During the practice of development, the program might clashed with the land which right already attributed or the land has already been possessed by person or legal entity. As the strategy to obtain that land, government uses the term of public interest. This research is a comparative research between Indonesia and Malaysia in providing land for public interest. The problem in this research is how the regulation take over the land and the concept of public interest in Indonesia and Malaysia.*

*The result of the research shows that there is deviation of the meaning of public interest in both state which generates different perception in society related to land providing. Even so, land providing for public interest has already expressed into legislation in both states.*

*Key words : Land providing, public interest, legislation,*

### **Abstrak**

Tanah merupakan modal dasar bagi kehidupan manusia. Sebagai sebuah modal dasar, maka tanah memiliki dua fungsi: fungsi produksi dan fungsi non produksi. Kebutuhan akan penggunaan tanah tersebut sering berbenturan, mengingat bahwa terdapatnya jumlah luas tanah yang terbatas, pada sisi yang lain terdapat ledakan pertumbuhan penduduk. Negara dimanapun di dunia ini dalam rangka melaksanakan pembangunan selalu berkaitan dengan tanah dan memerlukan tanah. Sering terjadi dalam melaksanakan program pembangunan itu berbenturan dengan tanah yang sudah ada alas haknya atau sudah dikuasai oleh orang atau badan hukum. Sebagai dalih untuk mendapatkan tanah tersebut pemerintah menggunakan istilah untuk kepentingan umum. Penelitian ini merupakan penelitian perbandingan antara Indonesia dan Malaysia dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan pengambilan tanah dan konsep kepentingan umum di Indonesia dan Malaysia. Hasil penelitian menunjukkan adanya pergeseran makna kepentingan umum di kedua Negara tersebut yang berakibat adanya perbedaan persepsi dalam masyarakat berkenaan dengan pengadaan tanah itu. Meskipun demikian pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut telah dituangkan dalam pengaturan perundang-undangan di kedua negara.

Kata kunci : Pengadaan tanah, kepentingan umum, peraturan perundang-undangan.

---

<sup>1</sup> Penelitian/riset ini didanai oleh Direktorat Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat (DPPM) Universitas Islam Indonesia Jogjakarta, 2011.

## Pendahuluan

Salah satu masalah yang termasuk rawan di Indonesia maupun Malaysia adalah masalah tanah. Tanah merupakan masalah yang hingga kini belum mendapatkan pengaturan yang tuntas dalam hukum di Indonesia. Hal ini terbukti dari banyaknya keluhan masyarakat yang tanah miliknya diambil pemerintah. Hal itu dilakukan karena pemerintah mempunyai kepentingan tertentu seperti untuk pelebaran jalan, pembangunan tempat ibadah, dan sekolah yang dinyatakan sebagai proyek pembangunan bagi kepentingan umum.

Dari kasus yang banyak terjadi, jelas sekali, bahwa tanah memegang peranan sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia dan Malaysia yang bercorak agraris. Gejolak ini merupakan *causa prima* terjadinya peningkatan penghargaan masyarakat terhadap tanah. Penghargaan masyarakat terhadap tanah semakin meningkat seiring dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk. Tanah merupakan faktor utama pendukung kehidupan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga konsep hak kepemilikan menentukan susunan kehidupan dalam suatu negara.<sup>2</sup>

Pertambahan jumlah penduduk yang makin tinggi, sedangkan keadaan tanah tetap, mengakibatkan minat penduduk terhadap tanah menjadi tinggi. Dengan demikian, manusia semakin menggiatkan usahanya mendapatkan tanah untuk mencapai tujuan masing-masing dalam memanfaatkan tanah. Jika usaha itu tidak diawasi dengan cara-cara tertentu, perebutan dan pengambilan tanah menjadi begitu jelas dan mungkin akan terjadi pertumpahan darah, monopoli, penelantaran (dalam arti kata tanah tidak dimaksimumkan penggunaan atau manfaatnya), ketidak-adilan dalam menggunakan atau memanfaatkan tanah, ruang angkasa dan sejenisnya.<sup>3</sup>

Peningkatan penggunaan tanah mengakibatkan terjadinya bermacam-macam corak dan bentuk hubungan antara manusia dan tanah, yang sekaligus menyebabkan terjadinya perkembangan dalam bidang hukum maupun tidak. Perkembangan tersebut turut mempengaruhi pandangan masyarakat terhadap tanah, baik dari segi pemilikan, penguasaan maupun penggunaannya. Hal ini terlihat apabila dilakukan pengamatan terhadap perubahan masyarakat agraris menjadi masyarakat industri.

---

<sup>2</sup> Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998. hlm. 1.

<sup>3</sup> Abdul Aziz Hussin, *Undang-undang Tanah Lesen Pendudukan Sementara dan Permit*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, Ctk. 1, 1996, hlm. 1

Di dalam masyarakat agraris hubungan antara manusia dan tanah bersifat *religio-magis-kosmis*, yaitu hubungan antara manusia dan tanah yang menonjolkan penguasaan kolektif.<sup>4</sup> Di dalam masyarakat yang mulai meninggalkan ketergantungan pada sektor agraris (menuju masyarakat industri), hubungan manusia dengan tanah mengacu kepada hubungan yang bersifat individualis dan berorientasi ekonomis.

Perubahan bentuk hubungan tersebut semakin jelas dengan pengembangan hukum tanah, terutama hukum tertulis yang lebih cenderung menyetujui pemilikan secara individu.<sup>5</sup> Pembangunan, khususnya pembangunan fisik, mutlak memerlukan tanah. Tanah yang diperlukan itu, dapat berupa tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Indonesia) atau kerajaan negeri (Malaysia), maupun tanah yang sudah ada hak oleh suatu subjek hukum (tanah hak). Jika tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara atau tanah kerajaan negeri (bukan tanah hak milik), pengambilannya tidaklah sukar, yaitu dengan cara negara atau kerajaan negeri dapat mengambil tanah itu untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan.<sup>6</sup> Lain halnya kalau tanah tersebut adalah tanah hak milik, akan menjadi rumit dalam pelaksanaan pengambilannya.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan oleh pemerintah mana pun. Semakin maju masyarakat, semakin banyak diperlukan tanah-tanah untuk kepentingan umum (awam). Sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu (peribadi) berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umumlah yang harus didahulukan.<sup>7</sup> Namun demikian negara harus tetap menghormati hak-hak warganegaranya kalau tidak mau dikatakan melanggar hak azasi manusia.

Persoalan pengambilan tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang yaitu kepentingan "pemerintah atau kerajaan" dan "rakyat atau masyarakat". Dua pihak yang terlibat yaitu "pemerintah atau kerajaan" dan "rakyat atau masyarakat" harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku

---

<sup>4</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987, hlm. 170

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 170

<sup>6</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Ctk.1, Yogyakarta, 2007, hlm. 217

<sup>7</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006. hlm. 265.

mengenai hal tersebut. Apabila hal itu tidak dihiraukan akan timbul masalah-masalah seperti yang selalu diberitakan oleh media massa, di mana pihak penguasa/kerajaan dengan “keterpaksaannya” melakukan tindakan yang dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia dan sebagainya, sedangkan rakyat mau tidak mau melakukan apa saja untuk menempatkan apa yang diyakininya sebagai hak yang harus dipertahankannya.<sup>8</sup>

### **Rumusan Masalah**

Bertumpu pada latar belakang masalah tersebut, permasalahan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut : Bagaimanakah pengaturan pengadaan tanah (*land acquisition*) untuk kepentingan umum di kedua negara?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan pengadaan tanah (*land acquisition*) untuk kepentingan umum di kedua negara.

### **Metode Penelitian**

Metode yuridis normatif yang akan digunakan menggunakan tiga sumber data pendukung baik data primer dan data sekunder. Dalam penelitian ini akan digunakan data primer seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pengambilan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Sedangkan data sekunder diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, yaitu dari forum-forum ilmiah dan hasil karya tulis lainnya. Hasil penelitian ini dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Metode analisis kualitatif ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana pengaturan pengadaan tanah (*land acquisition*) untuk kepentingan umum di kedua negara.

---

<sup>8</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, (Edisi Revisi), PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 2.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Konsep Kekuasaan Negara atas Tanah

Dalam kepustakaan ilmu negara, asal-usul kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty* atau *souvereniteit*) karena dikaitkan dengan soal siapa yang berdaulat atau memegang kekuasaan dalam sebuah negara.<sup>9</sup> Oleh karena kajian ini tidak mempersoalkan siapa yang memegang kekuasaan dalam negara, sehingga kurang tepat menggunakan teori-teori kedaulatan sebagai sumber kekuasaan negara yang demikian. Menurut van Vollenhoven sebagaimana ditulis oleh Notonagoro negara ialah sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk membuat peraturan hukum.<sup>10</sup>

Dalam kepustakaan lain, J.J. Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumberkan dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang intinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.<sup>11</sup> Dalam perjanjian masyarakat itu, pada hakekatnya yang dilepaskan oleh setiap individu dan diserahkan kepada komunitasnya hanya sebahagian kekuasaan bukan kedaulatannya. Namun kekuasaan negara itu, bukanlah kekuasaan mutlak (*postestas legibus omnibus soluta*) karena terdapat beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan (*leges nature et divinae*) serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*. Pengertian *leges imperii* menurut Yudha B. Ardhiwisastra<sup>12</sup> ialah Undang Undang Dasar negara yang berisi ketentuan-ketentuan kepada siapa kekuasaan itu diserahkan dan batas-batas perlaksanaannya.

Sesuai dengan kedua teori atau konsep di atas, secara teori kekuasaan negara atas sumber daya alam adalah bersumberkan dari rakyat yang dikenal sebagai hak

---

<sup>9</sup> Dalam Ilmu Negara dikenali beberapa teori yang memberi dasar hukum bagi kekuasaan negara atau teori penghalalan kekuasaan negara yaitu; Teori Teokrasi, Teori Kekuatan dan Teori Undang-undang. Teori yang disebut terakhir melahirkan tiga teori baru berdasarkan lahirnya kekuasaan negara yaitu: *Teori Patrimonial*, *Teori Patriarhal*, dan Teori Perjanjian yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes, John Locke, dan J.J. Rousseau.

<sup>10</sup> Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 99

<sup>11</sup> J.J. von Schmid, *Ahli-abli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, (terjemahan R. Wiratno, D.Dt.Singomangkuto dan Djamadi), PT. Pembangunan, Jakarta, 1958, hlm. 176

<sup>12</sup> Yudha B. Ardhiwisastra, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Bandung, 1999, hlm. 30

bangsa. Negara di sini dipandang sebagai *territoriale publieke rechtsgemeenschap van overheid en onderdanen*,<sup>13</sup> (wilayah hukum publik adalah warga negara dan pemerintah) yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat hukum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam (*natural resources*) yang ada dalam wilayahnya secara dalaman.

Dalam kaitannya dengan hak penguasaan negara atas sumber daya alam<sup>14</sup> khususnya tanah, maka objek kekuasaan negara yang relevan menurut Montesquieu ialah kekayaan (*things*) sedangkan menurut Roscoe Pound adalah benda-benda (objek kekayaan) karena keduanya merupakan sumber perekonomian negara dan pokok-pokok kemakmuran rakyat. Selaras dengan itu, Bertrand Russel mengatakan dalam sebuah negara, penguasaan terhadap bidang ekonomi tergantung dan ditentukan oleh hukum negara.<sup>15</sup>

### **Konsep Negara dapat Memiliki Tanah**

Negara dapat melakukan hubungan hukum seperti perseorangan dengan manusia pemiliknya. Hubungan hukum negara dengan tanah masuk kategori benda atau tanah yang dipergunakan bagi umum (*res publicae*). Dengan demikian, jalan umum adalah milik negara. Beberapa alasan dikemukakan: *Pertama*, adanya hubungan hukum khusus antara negara dengan tanah-tanah yang masuk kategori *res publicae in publico usu*, yang merupakan penyimpangan dari *res publicae in patrimonio* (benda-benda yang menjadi kekayaan masyarakat umum); *Kedua*, kekuasaan hukum yang dijalankan negara terhadap tanah khususnya yang dipergunakan oleh umum, mempunyai isi yang sama dengan kekuasaan yang dilakukan negara terhadap tanah-tanah lain yang digunakannya secara tidak terbatas. Isi kekuasaan ini memiliki karakter yang sama dengan kekuasaan dalam milik perseorangan di dalam hukum perdata; *Ketiga*, tanah yang dipergunakan untuk kepentingan pekerjaan pelayanan umum seperti bangunan kantor pemerintah, termasuk *res publicae in publico usu* sehingga menjadi milik negara".<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Ronald Z. Titahelu, "Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat", *Disertasi*, PPS-UNAIR, Surabaya, 1993, hlm. 141

<sup>14</sup> Di Indonesia terjemahan rasmi *natural resources* ialah sumber daya alam, sedangkan untuk *human resources* ialah sumber daya manusia

<sup>15</sup> Bertrand Russel, (terjemahan Hasan Basri), *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 89.

<sup>16</sup> Algra, N. E., *Inleiding...*, *Op. Cit.*, hlm. 36

Dengan demikian, pengertian milik negara tidak saja berdasar wewenang yang ditentukan menurut hukum, melainkan juga meliputi kompetensi dengan kemampuan memikul hak dan kewajiban negara dengan demikian dipandang sebagai pribadi hukum yang sama dengan manusia alamiah.

### **Dasar Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia dan Malaysia**

Di banyak negara di dunia, masalah tanah diletakkan di bawah wewenang negara. Dengan kata lain, pemerintah negara itu akan menetapkan aturan-aturan hukum berkaitan pemilikan, pemanfaatan dan pengurusan tanah, pengambilan tanah, termasuk ruang udara di atasnya.<sup>17</sup>

Landasan hukum dalam pengaturan masalah tanah di Indonesia, terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi: “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat “.

Untuk melaksanakan ketentuan pasal tersebut, pada 24 September 1960 diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria’, yang selanjutnya lebih terkenal dengan istilah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dalam penjelasan umumnya dinyatakan dengan tegas, bahwa tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidak semata-mata menjadi hak rakyat secara individual dari rakyat yang tinggal di daerah itu. Dengan pengertian yang demikian, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hak ulayat.

Di Malaysia pengaturan mengenai tanah di bawah kewenangan Kerajaan Negeri, sebagaimana diperuntukkan di bawah Senarai/daftar II, Jadua/lampiran I. Kesembilan, Perlembagaan Persekutuan (Konstitusi Malaysia). Pihak Berkuasa Negeri (PBN)<sup>18</sup> berkuasa atas, dan memiliki sepenuhnya, semua tanah kerajaan di dalam negeri<sup>19</sup> masing-masing termasuk semua galian dan mineral di dalam atau di atas tanah bersangkutan. Pihak Berkuasa Negeri juga berkuasa untuk melepaskan

---

<sup>17</sup> Abdul Aziz Hussin, *Undang-undang Tanah Lesen Pendudukan Sementara dan Permit*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, Ctk. 1, 1996, hlm. 1

<sup>18</sup> Pihak Berkuasa Negeri (PBN), artinya Raja atau Gabenor Negeri itu, mengikut mana-mana yang berkenaan. Tafsiran mengikut Kanun Tanah Negara 1965 [Akta 56/1965].

<sup>19</sup> Tanah Kerajaan didefinisikan di bawah seksyen 5, Kanun Tanah Negara sebagai semua tanah di dalam negeri itu (termasuk sebanyak mana dasar mana-mana sungai dan tepi pantai serta dasar laut selain (a) tanah bermilik (b) tanah rizab (c) tanah lombong (d) hutan simpanan.



tanah-tanah kerajaan seperti yang diatur dalam Kanun Tanah Negara, Enakmen<sup>20</sup> Pertambangan Negeri-Negeri<sup>21</sup> dan Enakmen Hutan Negeri,<sup>22</sup> termasuk semua hak pengembalian dan hak-hak yang diberikan di bawah undang-undang tersebut.<sup>23</sup>

Oleh karena itu Pemerintah Federal tidak mempunyai kewenangan apapun mengenai tanah di negara bagian di Malaysia. Meskipun demikian, dari segi pemilikan tanah, ada peruntukan tertentu yang membolehkan Pemerintah Federal memiliki tanah untuk tujuan umum misalnya di bawah Perkara/Pasal<sup>24</sup> 83 hingga 86 Perlembagaan Persekutuan.<sup>25</sup>

Oleh karena kerajaan persekutuan tidak mempunyai wewenang atas tanah di negeri-negeri, maka seandainya Kerajaan Persekutuan memerlukan tanah kerajaan untuk tujuan Persekutuan/Federal, Pemerintah Federal melalui Pesuruhjaya (Komisi) Tanah Persekutuan,<sup>26</sup> harus memohon kepada kerajaan negeri untuk pemberian milik dengan syarat Kerajaan Persekutuan harus membayar premium dan pajak tanah sebagaimana yang disepakati. Adalah menjadi kewajiban Kerajaan Negeri untuk memberi milik tanah berkenaan.<sup>27</sup> Demikian juga jika Kerajaan Persekutuan memerlukan tanah milik apakah ia membeli langsung dari pemilik tanah atau memohon bantuan Kerajaan Negeri untuk mengambil tanah di bawah Akta Pengambilan Tanah 1960.<sup>28</sup>

Pembangunan, khususnya pembangunan fisik, mutlak memerlukan tanah. Tanah yang diperlukan itu, dapat berupa tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Indonesia) atau kerajaan negeri (Malaysia), maupun tanah yang sudah ada hak oleh suatu subjek hukum (tanah hak). Jika tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara atau tanah kerajaan negeri (bukan tanah hak milik),

---

<sup>20</sup> Enakmen adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Undangan Negeri (kecuali Sarawak), dari Negeri-negeri (negara bagian) di Malaysia dan hanya berlaku pada negeri tersebut, sama fungsinya dengan Peraturan Daerah (Perda) di Indonesia yang dibuat oleh DPRD.

<sup>21</sup> Tiap-tiap negeri mempunyai Enakmen Melombong Negeri masing-masing.

<sup>22</sup> Akta Perhutanan Negara 1984 (the National Forestry Act 1984) menggantikan Enakmen Perhutanan di Negeri-Negeri Semenanjung Malaysia.

<sup>23</sup> Nik Mohd. Zain bin Haji Nik Yusof, 'Pemilikan Tanah di Bawah Perlembagaan Persekutuan dari Segi Dasar dan Perundangan', dalam Ahmad Ibrahim, et.al., *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1999, hlm. 425

<sup>24</sup> Untuk penyebutan pasal dalam Perlembagaan (konstitusi) Malaysia, sedangkan penyebutan pasal pada peraturan di bawah Perlembagaan adalah seksyen.

<sup>25</sup> Nama Konstitusi/ UUD Malaysia

<sup>26</sup> Pesuruhjaya Tanah Persekutuan dilantik di bawah Akta Pesuruhjaya Tanah Persekutuan 1957. semua tanah milik Kerajaan Persekutuan didaftar atas nama Pesuruhjaya Tanah Persekutuan (PTP). Tugas dan tanggungjawab PTP adalah sebagai penjaga semua tanah Persekutuan.

<sup>27</sup> Perkara 83 Perlembagaan Persekutuan.

<sup>28</sup> *Ibid.*



pengambilannya tidaklah sukar, yaitu dengan cara negara atau kerajaan negeri dapat mengambil tanah itu untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan.<sup>29</sup> Lain halnya kalau tanah tersebut adalah tanah hak milik, akan menjadi rumit dalam pelaksanaan pengambilannya.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan oleh pemerintah mana pun. Semakin maju masyarakat, semakin banyak diperlukan tanah-tanah untuk kepentingan umum (awam). Sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu (pribadi) berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umum lah yang harus didahulukan.<sup>30</sup> Namun demikian negara harus tetap menghormati hak-hak warnanegaranya kalau tidak mau dikatakan melanggar hak azasi manusia.

Dasar dari pengambilan tanah untuk kepentingan umum di Republik Indonesia diatur di dalam UUPA Pasal 18 menyebut: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang."

Peraturan yang mengatur pengambilan tanah itu ialah Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Pencabutan hak dilakukan jika diperlukan tanah untuk kepentingan umum apabila musyawarah yang telah diusahakan tidak membawa hasil, padahal tidak bisa digunakan tanah lain. Dalam pencabutan hak tuan punya tanah tidak melakukan sebarang kesalahan atau melalaikan suatu kewajiban sehubungan dengan penguasaan tanah yang dipunyainya. Oleh karena itu pengambilan tanah itu wajib disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak.<sup>31</sup>

Di Indonesia pengambilan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum di atas tanah hak, dapat dilakukan melalui dua cara yaitu, pencabutan hak-hak atas tanah yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 seperti yang diterangkan di atas, dan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden ini kemudian dipinda dengan

---

<sup>29</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai...*, *Op. Cit.*, hlm. 217.

<sup>30</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006. hlm. 265.

<sup>31</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya*, jilid 1, edisi revisi, Ctk ketujuh, Djambatan Jakarta, 1997, hlm. 305.

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Di Malaysia dasar dari pengambilan tanah diatur di dalam Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan seperti yang berikut : 1) tiada seorang pun dapat dicabut hartanya kecuali berdasarkan undang-undang; 2) tiada satu undang-undang pun yang bisa membuat aturan untuk mengambil atau menggunakan harta-harta dengan paksa dengan tiada ganti kerugian yang mencukupi.

Persoalan pokok yang dibahas dalam Pasal 13 itu ialah tentang hak terhadap harta. Tidak ada takrif/penjelasan mengenai harta yang diberikan oleh Perlembagaan Persekutuan atau Akta Pentafsiran 1967. Meskipun demikian, harta cuma dikategorikan kepada dua jenis yaitu 'harta alih' (benda bergerak) dan 'harta tak alih' (benda tak bergerak).<sup>32</sup>

Perkara/Pasal 13 Perlembagaan Persekutuan menegaskan bahwa tiada seorang pun boleh dicabut hartanya kecuali berdasarkan undang-undang, dan tidak ada suatu aturan hukum yang bisa mengambil atau menggunakan harta dengan paksa dan tidak membayar ganti kerugian yang secukupnya kepada orang berkenaan.<sup>33</sup> Jadi ada dua perkara pokok di sini yaitu berdasarkan undang-undang dan ganti kerugian yang mencukupi.

Adapun undang-undang yang dimaksud Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan adalah Akta Pengambilan Tanah 1960. Pada Pasal 3 Akta Pengambilan Tanah, menyatakan Pihak Berkuasa Negeri bisa mengambil tanah-tanah yang diperlukan:

- (b) Untuk maksud kepentingan umum;
- (c) Oleh perorangan atau badan hukum yang menurut pendapat Pihak Berkuasa Negeri adalah benefisial untuk kemajuan ekonomi Malaysia atau menurut masyarakat sesuatu itu untuk kepentingan umumi; atau
- (d) Untuk digunakan sebagai lahan pertambangan atau untuk tujuan pemukiman penduduk, pertanian, perdagangan, perindustrian atau rekreasi atau kombinasi dari maksud itu.<sup>34</sup>

Tidak ada penjelasan apa yang dimaksud kepentingan umum menurut seksyen 3 APT 1960 tersebut namun dalam perkembangannya apa yang dimaksud itu dapat

---

<sup>32</sup> Abdul Aziz Hussin, *Undang-undang Perolehan dan Pengambilan Tanah*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1996, hlm. 10.

<sup>33</sup> Helmi Hussain, *Akta Pengambilan Tanah 1960 : Suatu Huraian dan Kritikan*, Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, 1999, hlm. 19.

<sup>34</sup> Akta Pengambilan Tanah (Akta 486) Seksyen 3.

dipecahkan menjadi beberapa maksud atau tujuan, yaitu seperti berikut : *Pertama*, untuk maksud umum, yaitu untuk kegunaan berbentuk umum seperti rumah sakit, atau klinik, tempat rekreasi, tempat ibadat, gedung serba guna dan seumpamanya. *Kedua*, untuk maksud yang bermanfaat untuk pembangunan ekonomi negara atau kepada umum apakah secara keseluruhannya atau hanya bagiannya saja; *Ketiga*, untuk maksud dijadikan kawasan pertambangan, penempatan, pertanian, perdagangan dan industri.<sup>35</sup>

Pengambilan tanah harus hukumnya karena kepentingan umum lebih utama dari kepentingan individu. Dengan kata lain, kesejahteraan, manfaat, keperluan, kegunaan, kehendak atau kepentingan umum adalah di atas kesejahteraan, manfaat, keperluan, kegunaan, kehendak atau kepentingan sendiri untuk harta itu.<sup>36</sup>

Berdasarkan konstitusi dan bertolak dari realitas perkembangan masyarakat, pengambilan tanah untuk kepentingan umum tak mungkin dihalangi, sebab masyarakat dan negara terus berkembang dengan segala subsistem kemasyarakatannya.<sup>37</sup>

### **Pengertian dan Batasan Kepentingan Umum**

Salah satu persoalan yang selalu dihadapi berkaitan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.<sup>38</sup> Pembahasan mengenai prinsip-prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan menjadi penting dengan adanya 'persepsi' yang sama antara pemerintah dan masyarakat yang tanahnya diambil, diharapkan akan meniadakan atau paling tidak mengurangi frekuensi konflik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini.

Pengertian kepentingan umum sejauh ini belum dapat memberikan suatu definisi yang baku, hanya sekedar hakikat dari kepentingan umum dapat dikatakan untuk keperluan dan kepentingan khalayak atau tujuan sosial yang luas. Walau bagaimanapun, rumusan yang demikian masih terlalu umum dan tidak ada batasannya.

---

<sup>35</sup> Abdul Aziz Hussin, *Op. Cit.*, hlm. 19.

<sup>36</sup> Abdul Aziz Hussin, *Loc. Cit.*

<sup>37</sup> Moh. Mahfud MD, *Loc. Cit.*

<sup>38</sup> A.A. Oka Mahendra, *Mengungkap Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Sinar Harapan, Cetakan Pertama, Jakarta, 1996, hlm. 256.

Pada abad ke duapuluh, pengadilan-pengadilan meninggalkan standar yang “digunakan oleh masyarakat” yang sempit itu, dan kembali ke standar “kemanfaatan umum” yang luas. Sejauh ini pengertian “digunakan untuk umum” telah sinonim dengan pengertian “kemanfaatan umum”, karena itu beberapa konstitusi kerajaan negeri menggunakan istilah kegunaan dan kemanfaatan umum, walaupun beberapa pengadilan masih mensyaratkan bahwa masyarakat dapat menggunakan fasilitas tersebut.<sup>39</sup>

Menurut John Salindeho, kepentingan umum adalah sebagai kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan aspek-aspek sosial, politik, psikologi, dan Hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.<sup>40</sup>

Di Indonesia, pengertian kepentingan umum diatur di dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang kepentingan umum dimaknai sebagai ‘kepentingan sebahagian besar lapisan masyarakat’. Kegiatan-kegiatan yang dimaksudkan sebagai kepentingan umum dalam Pasal 5 Peraturan Presiden ini dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang dijabarkan ke dalam 21 jenis kegiatan.

Pengertian kepentingan umum yang didefinisikan secara tidak memadai itu pada gilirannya menyebabkan penjabaran daftar kegiatan kepentingan umum menjadi tidak jelas. Dari 21 daftar kepentingan umum, sebahagian kegiatan menimbulkan suatu tanda tanya besar apakah layak disebut sebagai kepentingan umum. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat banyak didirikan hanya untuk konsumsi kalangan tertentu yang sangat terbatas. Secara eksplisit tentu saja tidak dinyatakan, akan tetapi biaya yang sangat mahal adalah indikasi yang sangat jelas pembuktiannya.

Makna kepentingan umum sebagai kepentingan sebahagian besar masyarakat dapat diartikan sebaliknya bahwa kepentingan sebahagian kecil masyarakat bukanlah kepentingan umum. Besar atau kecil suatu masyarakat adalah tetap sebagai sebagian dari suatu negara dan tidak dapat dipisahkan apalagi bersangkutan dengan kegiatan pembangunan yang pada hakekatnya adalah untuk

---

<sup>39</sup> Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 205-206.

<sup>40</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 40.

menyejahterakan masyarakat secara keseluruhan. Pendefinisian itu akan menimbulkan suatu kemungkinan terjadinya pengabaian terhadap hak-hak masyarakat yang minoritas, sebagaimana dijelaskan oleh Wikipedia berikut: "...*The public interest is a crucial, if ill-defined, concept in much political philosophy... It should be noted that it is also possible that in some cases advancing the public interest will hurt certain private interes. This risks the "tyranny of the majority" in any democracy, since minorities' interest may be overridden. On the other hand we are all a minority in some capacity - thus, protection of minority rights arguably becomes part of the public interest*".<sup>41</sup>

Sementara itu ukuran kuantitatif "sebahagian besar lapisan masyarakat" itu menimbulkan satu pertanyaan dalam skala apakah sebahagian besar itu? Apakah berskala nasional, provinsi atau negeri, kabupaten atau kota (bandar) atau ukuran-ukuran lain? Bukankah ukuran-ukuran tersebut bersifat relatif sehingga menimbulkan multi tafsiran yang akan membingungkan masyarakat dan para pengambil kebijakan itu sendiri.

Terbitnya Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 menimbulkan polemik yang luas di tengah-tengah masyarakat yang pada akhirnya melunakkan hati pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan secara terbatas. Pada 6 Juni 2006 Presiden telah menandatangani Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 masih mendefinisikan kepentingan umum sama dengan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 namun ditambah dengan ketentuan bahwa pembangunan kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Apabila dibandingkan dengan kriteria kepentingan umum pada Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, didapati kepentingan umum dalam Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tidak tegas.

Di Malaysia, tujuan pengadaan tanah diatur dalam seksyen 3 Akta Pengambilan Tanah (APT) 1960. Dalam seksyen 3 APT 1960 tersebut dinyatakan:

PBN dapat mengambil tanah manapun yang diperlukan

- (a) untuk sebarang maksud awam;
- (b) oleh sebarang orang atau perbadanan bagi sebarang maksud yang pada pendapat PBN adalah bermanfaat untuk pembangunan ekonomi Malaysia atau mana-mana bahagiannya atau kepada awam amnya atau mana-mana golongan awam; atau

---

<sup>41</sup>"Public Interest" <[http://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_interest](http://en.wikipedia.org/wiki/Public_interest)> Diakses Oktober 2007

- (c) untuk maksud perlombongan atau untuk maksud-maksud tempat kediaman, pertanian, perdagangan atau perindustrian.

Di dalam buku Manual Pengambilan Tanah, secara mudah menyebut bahwa “maksud awam” ialah setiap maksud yang bertujuan untuk kepentingan yang membawa manfaat umum atau sebagian umum tetapi bukan untuk keuntungan individu. Dengan demikian, pengambilan tanah untuk sekolah, rumah sakit, pengadilan dan jalan adalah dianggap sebagai maksud atau keperluan umum.<sup>42</sup>

Seksyen atau Pasal 3(b) APT membenarkan PBN mengambil tanah untuk tujuan yang menurut pendapat PBN bermanfaat bagi pembangunan ekonomi negara atau masyarakat. Apakah maksud tersebut dijalankan atau dilaksanakan oleh setiap orang<sup>43</sup> atau oleh lembaga tidaklah menjadi persoalan, asalkan ia bermanfaat untuk pembangunan ekonomi, negara atau umum. Apakah sesuatu pembangunan itu sesuai maksud kepentingan umum, semua diserahkan kepada pendapat PBN.

### **Perubahan Konsep Kepentingan Umum dalam Pengadaan tanah.**

Di Indonesia juga pengertian kepentingan umum telah mengalami beberapa perubahan konsep dan pengertian. Perubahan itu dapat dilihat dari beberapa peraturan yang telah dilakukan. Hak-hak atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi bersifat relatif (terbatas) yaitu untuk kepentingan umum, negara dapat melakukan pengambilan hak atas tanah dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemegang haknya. Dasar hukum pengambilan hak atas tanah termuat dalam Pasal 18 UUPA yang berbunyi seperti berikut : “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak, dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

Menurut Pasal 18 tersebut, tatacara pengambilan hak atas tanah diatur dalam bentuk undang-undang. Oleh karena itu, maka dibuat undang-undang yang mengatur tentang pengambilan hak atas tanah yaitu, Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pengambilan hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda yang Ada di Atasnya.

Undang-undang tersebut, tidak mendefinisikan secara jelas tentang makna kepentingan umum. Kepentingan umum diidentikkan dengan kepentingan bangsa

---

<sup>42</sup> Jabatan Ketua Pengarah Tanah dan Galian Persekutuan, Kuala Lumpur, tanpa tahun, hlm.3

<sup>43</sup> Seksyen 3, Akta Penafsiran, 1967 (Akta No. 23 Tahun 1967) mentakrif “orang” termasuklah suatu badan orang, perbadanan atau bukan perbadanan.

dan negara, kepentingan bersama rakyat dan kepentingan pembangunan.<sup>44</sup>

Penjelasan atas Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menyatakan:

....Oleh karena kepentingan umum harus didahulukan dari kepentingan perseorangan, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan yang memaksa yaitu jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan, haruslah ada kuasa pada pemerintah untuk mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan. Pengambilan itu dilakukan dengan cara mengadakan pengambilan hak sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria tersebut di atas... .<sup>45</sup>

Hubungan pengambilan hak atas tanah dengan kepentingan umum adalah sangat jelas bahwa suatu pengambilan hak atas tanah hanya dibenarkan karena alasan kepentingan umum disertai adanya ganti kerugian yang layak.<sup>46</sup> Tanpa adanya klausa kepentingan umum suatu pengambilan hak atas tanah atau suatu kegiatan yang dianggap sebagai suatu pengambilan hak atas tanah tidak dibenarkan.

Penjelasan Pasal 1 menyatakan bahwa oleh karena pengambilan hak itu merupakan tindakan yang sangat penting, karena mengakibatkan pengurangan hak seseorang, maka yang memutuskannya adalah Pejabat Eksekutif yang tertinggi, yaitu Presiden. Pada tanggal 3 Mei 2005, dikeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Keputusan Presiden tersebut mendefinisikan kepentingan umum sebagai kepentingan sebahagian besar masyarakat. Kegiatan-kegiatan yang dimaksudkan kepentingan umum dalam Pasal 5 Pepres ini dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang dijabarkan ke dalam 21 jenis kegiatan.

Apabila dibandingkan dengan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 yang digantikannya, makna kepentingan umum dalam Pepres No. 36 Tahun 2005 telah mengalami pergeseran. Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, kepentingan umum mensyaratkan adanya pelaksana dan pemilik kepentingan umum adalah pemerintah dan bersifat tidak komersial, sedangkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tidak memberikan batasan yang tegas. Ketidaktegasan ini telah mewujudkan suatu spekulasi bahwa kemunculan Pepres ini diikuti oleh kepentingan lain yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pengadaan tanah itu sendiri.

---

<sup>44</sup> Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961.

<sup>45</sup> Penjelasan Pasal 1, UU No. 20 Tahun 1961.

<sup>46</sup> Pasal 18, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).



Pengundangan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yang telah menimbulkan polemik yang besar di tengah masyarakat pada akhirnya melunakkan hati pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan secara terbatas. Pada 6 Jun 2006, presiden telah menandatangani Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 masih mendefinisikan kepentingan umum sama dengan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yaitu kepentingan sebahagian besar lapisan masyarakat (Pasal 1 ayat (5)) namun ditambah dengan ketentuan bahwa pembangunan kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau Pemerintah Daerah Pasal 2 ayat (2). Apabila dibandingkan dengan kriteria kepentingan umum pada Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993, kepentingan umum dalam Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 didapati tidak tegas. Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 secara tegas mengatakan bahwa kepentingan umum adalah kegiatan yang bersifat tidak komersial sedangkan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tidak menentukan sedemikian.

Di antara pelbagai perubahan yang dilakukan oleh Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 adalah penghapusan pasal mengenai pencabutan hak, pengurangan jumlah kegiatan-kegiatan pembangunan yang dinyatakan sebagai kepentingan umum yang awalnya berjumlah 21 menjadi 7 bidang kegiatan.

Penjabaran pengertian kepentingan umum di atas menunjukkan suatu interpretasi yang lebih luas di mana kepentingan umum tidak hanya diartikan sebagai kepentingan masyarakat umum atau kepentingan pemerintah tetapi juga kepentingan swasta yang dikemas dalam kegiatan pembangunan ekonomi yang akan memberikan manfaat kepada negara dan masyarakat secara umum.

Di Malaysia dengan diamandemen seksyen 3(b) APT 1960 pada 12 September 1991, telah terjadi perubahan konsep pengadaan tanah. Jika dahulunya tanah diambil untuk tujuan umum bagi kepentingan orang ramai, tetapi sekarang tanah boleh diambil untuk memberi kepada orang perseorangan atau pihak swasta untuk menjalankan kegiatan ekonomi demi tujuan pribadi seseorang atau untuk tujuan perusahaan atau kegiatan komersial lainnya. Dengan secara langsung, tanah orang miskin dapat diambil untuk diberikan kepada orang, lembaga atau perusahaan yang kaya dengan alasan untuk "membangun negara".

Jika dahulu kebanyakan tanah ladang (biasanya dimiliki oleh orang yang kaya) diambil di bawah APT 1960 untuk tujuan pembangunan atau memberi fasilitas kepada orang ramai (kebanyakan orang miskin), tetapi sekarang terjadi kebalikannya tanah orang miskin diambil untuk bagi-bagikan kepada orang kaya atau kepada perusahaan swasta untuk dimanfaatkan secara komersial.

Dengan adanya amandemen APT 1960 (di seksyen 3(b)) kemungkinan besar PBN atau pegawainya bertindak dengan menyalahgunakan kuasa yang diberikan oleh APT 1960. Kemungkinan penyalahgunaan kuasa sedang berjalan sekarang ini dengan berselindung di sebalik peruntukan undang-undang. Jika tidak, tidak akan timbul masalah-masalah berkaitan dengan pengadaan tanah di kalangan masyarakat.

Persoalannya, mengapakah seksyen 3 APT 1960 diubah sebegitu rupa dengan memberi kuasa yang terlalu luas kepada PBN? Tidak pula diberi peluang kepada pemilik tanah untuk mengambil tindakan hukum, sebelum tanah mereka diambil oleh PBN. Adakah adil jika sesuatu tanah itu diambil bukan untuk kepentingan umum (*public purpose*)? Seharusnya tanah itu diambil untuk fasilitas atau kepentingan umum. Jika demikian, barulah boleh diambil secara paksa. Namun yang terjadi adalah, seksyen 3(b) membenarkan tanah golongan orang miskin diambil secara paksa untuk diberikan kepada golongan kaya, yaitu golongan pengusaha yang bertujuan untuk lahan bisnis bagi memperkayakan diri mereka sendiri.

Mencermati dari beberapa peraturan mengenai pengadaan tanah di Indonesia dapat dilihat adanya perubahan konsep dalam mengartikan kepentingan umum itu. Pada awalnya kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan pengertian yang diberikan Undang-undang No. 20 Tahun 1961, dijelaskan kepentingan umum itu misalnya, pembuatan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri dan pertambangan, perumahan, Puskesmas dan usaha-usaha lain dalam rangka pelaksanaan pembangunan negara.

Di Malaysia dengan perubahan seksyen 3(b) APT 1960 pada 12 September 1991, terjadi perubahan konsep pengadaan tanah. Jika dahulunya tanah diambil untuk tujuan/kepentingan umum benar-benar untuk didirikan projek yang bermanfaat untuk masyarakat, tetapi setelah adanya perubahan, tanah dapat diambil untuk diberikan kepada orang perseorangan atau badan usaha untuk menjalankan kegiatan ekonomi untuk tujuan pribadi seseorang atau untuk tujuan usaha yang pastinya bersifat komersial.

Dengan adanya perubahan tersebut, kemungkinan besar PBN atau pegawainya bertindak dengan menyalahgunakan wewenang yang diberikan oleh APT 1960. PBN dapat saja memberikan tanah kepada orang atau badan usaha digunakan untuk perniagaan, lapangan golf, atau bangunan untuk kegunaan lain, dengan alasan untuk kepentingan umum. Itulah awal timbulnya masalah-masalah berkaitan dengan pengadaan tanah di kalangan masyarakat di Malaysia.

## **Penutup**

Dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, pengertian kepentingan umum adalah kepentingan sebahagian besar masyarakat. Kemudian kepentingan sebahagian besar masyarakat itu disenaraikan (*list provisions*) dalam beberapa bentuk projek (seksyen 5). Selain dari yang telah disebutkan itu, maka projek-projek itu bukanlah untuk kepentingan umum. Oleh itu, pihak yang memerlukan tanah dapat memakai cara jual beli saja.

Di Indonesia pengertian kepentingan umum ini telah beberapa kali mengalami perubahan konsep. Pada awalnya kepentingan umum ini termasuk juga projek-projek yang dibina oleh swasta. Pada masa itu ramai pihak swasta melakukan pakatan dengan pemerintah untuk mendapatkan tanah rakyat dengan harga murah atas alasan pembangunan projek yang mereka lakukan adalah untuk kepentingan umum. Oleh karena kerap mendapat protes dari masyarakat, maka pemerintah melakukan beberapa pindaan terhadap peraturan-peraturan tersebut sehingga konsep yang terakhir itu.

Di Malaysia, APT 1961 tidak memberikan pengertian kepentingan umum. APT hanya memberikan bimbingan umum (*general guide*). Pengertian maksud dan tujuan kepentingan umum adalah dengan melihat apakah maksud atau tujuan itu untuk menyediakan kepentingan-kepentingan umum kepada masyarakat atau sebaliknya. (*S. Kulasingam & SL Iwn Pesuruhjaya Tanah Wilayah Persekutuan dan beberapa orang lagi*).

Seperti halnya di Indonesia, di Malaysia pun konsep kepentingan umum ini mengalami perubahan. Dengan pemindaan seksyen 3(b) APT 1960 pada 12 September 1991, telah terjadi perubahan konsep pengadaan tanah. Jika dahulunya tanah diambil untuk tujuan awam yang membawa faedah bagi orang ramai, tetapi sekarang ini tanah boleh diambil untuk memberi kepada orang perseorangan atau badan korporat untuk menjalankan kegiatan ekonomi untuk tujuan peribadi seseorang atau untuk tujuan badan atau syarikat. Dengan secara langsung, tanah milik seseorang boleh

diambil untuk diberikan kepada orang lain, badan atau syarikat yang kaya dengan alasan untuk pembangunan negara.

Seksyen 3(b) APT membenarkan PBN mengambil tanah bagi sebarang tujuan yang menurut pendapat PBN bermanfaat untuk pembangunan ekonomi negara atau awam atau bahagian golongan awam apakah maksud tersebut dijalankan atau dilaksanakan oleh setiap orang (termasuk individu) atau oleh perbadanan tidaklah menjadi persoalan, asalkan ia bermanfaat untuk pembangunan ekonomi, negara atau awam apakah sesuatu maksud tersebut akan memberi atau menjadi manfaat berkenaan, ia bergantung pada pendapat PBN.

### Daftar Pustaka

- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, (Edisi Revisi), PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Aziz Hussin, Abdul, *Undang-undang Perolehan dan Pengambilan Tanah*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Undang-undang Tanah Lesen Pendudukan Sementara dan Permit*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, Ctk. 1, 1996.
- B. Ardhiwisastra, Yudha, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Bandung, 1999.
- B. Ter Haar, BznTerjemahan Schiller, A.A. & E.A. Hoebel, *Adat Law In Indonesia*, Bharata, Jakarta, 1962.
- Bakri, Muhammad, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Citra Media, Ctk.1, Yogyakarta, 2007.
- Barlowe, Releigh, *Land Resource Economics: The Economics of Real Estate*, Prentice-Hall Inc, New Jersey, 1978.
- Fuady, Munir, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, jilid 1, edisi revisi, Ctk. ketujuh, Djambatan Jakarta, 1997.
- Hermayulis, 'Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau Di Sumatera Barat', *Disertasi*, PPS-UI, 1999.
- Hussain, Helmi, *Akta Pengambilan Tanah 1960 : Suatu Huraian dan Kritikan*, Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi, 1999.

Mahfud MD., Moh., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.

Mohd. Zain bin Haji Nik Yusof, Nik, 'Pemilikan Tanah di Bawah Perlembagaan Persekutuan dari Segi Dasar dan Perundangan', dalam Ahmad Ibrahim, et.al., *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1999.

Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.

Oka Mahendra, A.A., *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Sinar Harapan, Cetakan Pertama, Jakarta, 1996.

Russel, Bertrand, (terjemahan Hasan Basri), *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988.

Salindeho, John, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.

Siwar, Chamhuri 'Penyusunan Semula Masyarakat Melalui Reformasi Tanah' dalam ; *Isu Ekonomi, Sosial Dan Politik Malaysia : Kumpulan Esei Dewan Masyarakat 1975-1979*, Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pelajaran Malaysia, Kuala Lumpur, 1983.

Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998.

von Schmid, J.J., *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, (terjemahan R. Wiratno, D. Dt. Singomangkuto dan Djamadi), PT. Pembangunan, Jakarta, 1958.

Z. Titahelu, Ronald, "Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat", *Disertasi*, PPS-UNAIR, Surabaya, 1993.

Undang-Undang Dasar 1945

Perlembagaan Persekutuan (Konstitusi Malaysia)

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, Tentang Pengambilan Hak –Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

Akta Pengambilan Tanah 1961

Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.