



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 50/PUU-X/2012**

Tentang

Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

- Pemohon** : **Indonesian Human Rights Committee For Social Justice (IHCS), Serikat Petani Indonesia (SPI), dkk.**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terhadap UUD 1945.
- Pokok Perkara** : Pasal 9 ayat (1), Pasal 10 huruf b dan huruf d, Pasal 14 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 23 ayat (1), Pasal 40, dan Pasal 42 UU 2/2012 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4), serta Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
- Amar Putusan** : Menolak permohonan para Pemohon untu seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Rabu, 13 Februari 2013
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon terdiri dari berbagai organisasi non pemerintah (badan hukum privat) maupun perorangan (individu) yang dikenal telah memperjuangkan hak-hak konstitusional, khususnya di bidang hak atas tanah, dan keadilan agraria di Indonesia, di mana hal tersebut tercermin dalam AD/ART dan aktifitas sehari-hari para Pemohon.

Pada pokoknya Pemohon mendalilkan bahwa pada dasarnya judul Undang-Undang ini tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang secara norma hukum bersifat sukarela, tetapi dalam Undang-Undang *a quo*, pengadaan tanah menjadi suatu kewajiban warga negara.

Pasal 9 ayat (1) UU 2/2012 tidak menjelaskan apa arti keseimbangan dan bagaimana keseimbangan tersebut akan diwujudkan, sehingga memunculkan adanya ketidakpastian hukum dan rusaknya tatanan negara hukum, karena pemerintah sebagai pelaksana Undang-Undang bisa dengan sepihak menyatakan pengadaan tanah sudah seimbang antara kepentingan pembangunan dengan kepentingan masyarakat padahal negara hukum adalah perintah Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3), dan jaminan atas kepastian hukum yang adil adalah hak konstitusional yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D ayat (1).

Pasal 10 UU 2/2012 tidak memasukkan kepentingan umum dan kepentingan rakyat sebagaimana mandat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, tetapi memasukkan kegiatan yang dipertanyakan maksud kepentingan umumnya.

Pasal 14 ayat (1) UU 2/2012 tidak melibatkan masyarakat atau pihak yang berhak atas tanah dalam proses perencanaan, jelas sekali dalam klausul pasal yang dimaksud

proses perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum pelibatangannya hanya menunjuk instansi yang memerlukan tanah.

Pasal 21 ayat (1) UU 2/2012 telah menghilangkan partisipasi masyarakat dalam menyampaikan keberatannya atas rencana pembangunan. Dengan kata lain pihak yang berhak ataupun masyarakat yang terkena dampak, dalam proses pelaporan keberatan tidak lagi didudukkan sebagai subjek melainkan hanya sebagai objek belaka. Lebih lanjut dengan dihilangkannya peran masyarakat dalam mekanisme pelaporan keberatan, maka berpotensi untuk menghilangkan hak hukum untuk mempertahankan haknya secara adil, berimbang dan proporsional.

Pasal 23 ayat (1) UU 2/2012 telah menimbulkan ketidakpastian hukum karena berdasarkan Pasal 55 UU 5/1986, jangka waktu untuk mengajukan gugatan adalah 90 hari terhitung sejak diterima atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sementara berdasarkan pasal *a quo* dinyatakan jangka waktu untuk pengajuan gugatannya adalah 30 hari.

Pasal 40 UU 2/2012 tidak memasukkan unsur masyarakat yang terkena dampak sebagai subjek yang berhak menerima ganti rugi. Padahal dalam faktanya banyak masyarakat yang terkena dampak yang tidak termasuk Pasal 40 Undang-Undang *a quo* mengalami banyak kerugian akibat kegiatan maupun keberadaan objek-objek pembangunan dengan dalih Kepentingan Umum.

Pasal 42 UU 2/2012 menimbulkan kerancuan karena belum ada kepastian hukum siapa pihak yang berhak atas tanah. Tidak jelasnya pihak yang berhak atas tanah berpengaruh terhadap siapa pihak yang diajak dalam konsultasi publik, penentuan besaran dan bentuk ganti kerugian serta pihak mana yang berhak mengajukan upaya hukum.

Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah memberikan pertimbangan terhadap kewenangan dan *legal standing* para Pemohon bahwa Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Terhadap dalil permohonan Pemohon, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

1. apabila norma Pasal 9 ayat (1) UU 2/2012 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka tidak ada lagi keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Artinya apabila sudah atas nama kepentingan umum, kepentingan pembangunan yang menjadi acuan, maka kepentingan masyarakat tidak lagi diperhatikan. Hal demikian justru akan bertentangan dengan keadilan sebagai prinsip konstitusi;
2. pembangunan jalan tol dilakukan demi kelancaran pengangkutan orang, barang, dan jasa yang menjadi hajat hidup orang banyak, sehingga meskipun seperti didalilkan oleh para Pemohon tidak dapat diakses secara leluasa oleh rakyat miskin, akan tetapi dengan adanya jalan tol tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung akan dirasakan manfaatnya untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat. Demikian pula pelabuhan, untuk daerah-daerah tertentu, distribusi sembilan bahan pokok (sembako) hanya mungkin lewat pelabuhan. Meskipun tidak semua orang mempergunakannya, akan tetapi masyarakat merasakan manfaatnya. Tidak semua fasilitas untuk kepentingan umum dapat dipenuhi oleh negara oleh karena semakin meningkatnya kebutuhan atau permintaan masyarakat. Oleh sebab itu, meskipun negara memberi kesempatan pada swasta untuk dapat ikut serta memenuhi kepentingan umum tersebut, namun negara tetap dapat menentukan kebijakan yang bersangkutan paut dengan kepentingan umum, misalnya dalam menetapkan tarif jalan tol yang dikelola oleh swasta, sehingga swasta tidak sepenuhnya dapat menentukan sendiri tarif jalan tol yang merupakan investasi dari yang bersangkutan. Dengan tidak ada atau kurangnya fasilitas jalan umum dan pelabuhan, termasuk di dalamnya jalan tol dan pelabuhan peti kemas, yang belum dapat dipenuhi oleh negara justru akan menyulitkan distribusi orang, barang, dan jasa yang

pada gilirannya akan mengganggu pertumbuhan dan pemerataan ekonomi masyarakat yang secara tidak langsung merugikan kepentingan umum. Selain itu, dengan adanya jalan tol maka alat-alat berat transportasi darat sebagian besar dialihkan ke jalan tol sehingga beban jalan umum menjadi berkurang dan dengan demikian akan meningkatkan keamanan pengguna jalan umum tersebut.

3. Mahkamah tidak menemukan adanya pengabaian terhadap hak-hak dan kepentingan publik termasuk hak masyarakat atau orang yang memiliki tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum. Dengan perkataan lain, negara tidak dengan semena-mena mengambil alih atau mengizinkan penggunaan tanah yang dimiliki oleh masyarakat maupun pihak yang terdampak untuk digunakan bagi kepentingan umum, tetapi harus melalui tahapan dan proses yang diatur oleh Undang-Undang. Keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum telah terpenuhi di dalam ketentuan Undang-Undang tersebut. Berbeda dengan proses pembebasan tanah untuk kepentingan umum sebelumnya, ketentuan ini telah memberikan perlindungan hukum yang memadai dengan membuka kesempatan kepada pihak-pihak, baik kepada pemilik tanah maupun kepada pihak yang terkena dampak yang merasa dirugikan untuk mengajukan keberatan bahkan sampai ke Mahkamah Agung.
4. Konsultasi publik ulang tetap dimaksudkan untuk mencapai mufakat. Apabila tidak dicapai mufakat, artinya masih ada pihak yang keberatan, maka instansi yang memerlukan tanah melaporkan kepada gubernur. Bahkan gubernur pun setelah mendapat laporan dari instansi yang memerlukan tanah, tidak serta merta mengambil sikap untuk memutuskan, tetapi harus membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan [vide Pasal 21 ayat (2) UU 2/2012] yang terdiri atas sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota; Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota; instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota; Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota; bupati/walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota, dan akademisi sebagai anggota [vide Pasal 21 ayat (3) UU 2/2012], dengan tugas meliputi: a) menginventarisasi masalah yang menjadi keberatan; b) melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan c) membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan [vide Pasal 21 ayat (4) UU 2/2012]. Surat gubernur tentang diterima atau tidak diterimanya keberatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 ayat (6) Undang-Undang *a quo*, bukanlah akhir dari proses pembebasan tanah yang tersedia, sebab berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, pihak yang merasa keberatan terhadap penetapan lokasi, dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lama 30 hari sejak dikeluarkannya lokasi penetapan, dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetaplah yang menjadi dasar diteruskan atau tidak diteruskannya pengadaan tanah untuk kepentingan umum [vide Pasal 23 ayat (5) UU 2/2012]. Dengan demikian ketetapan akhir ditentukan oleh putusan pengadilan, bukan oleh keputusan pejabat tata usaha negara, yakni bukan oleh keputusan gubernur.
5. Waktu untuk mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN) setempat terhadap keputusan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dibandingkan dengan tenggang waktu pengajuan gugatan ke pengadilan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam UU PTUN, karena keputusan pejabat tata usaha negara tersebut, dalam hal ini keputusan gubernur, sudah diketahui lebih dahulu oleh pihak yang berhak, sebab telah melalui proses konsultasi publik, konsultasi publik ulang, dibicarakan oleh tim yang melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan, sehingga sudah dapat mengantisipasinya lebih dahulu. Adapun tenggang waktu yang ditentukan dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara lebih lama

karena keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara kemungkinan belum diketahui sebelumnya oleh yang berkepentingan.

6. Norma yang tertera dalam Pasal 40 UU 2/2012 sudah tepat dan benar. Adalah benar bahwa yang mendapat ganti kerugian adalah pihak yang berhak. Mengenai Penjelasan Pasal 40 UU 2/2012 yang menyebutkan, *yang berhak mendapat ganti kerugian, antara lain: 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 atau benda lain yang berkaitan dengan tanah,* yang menurut para Pemohon tidak termasuk masyarakat yang terkena dampak, Mahkamah menilai para Pemohon justru yang keliru, sebab dalam Penjelasan menggunakan kata, *“antara lain”*, yang berarti selain yang tersebut dalam huruf a sampai dengan huruf h masih ada pihak yang berhak memperoleh ganti kerugian apabila memang mengalami kerugian sehubungan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Di samping itu, Pasal 19 ayat (2) UU 2/2012 jelas menyebutkan bahwa konsultasi publik dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak. Penjelasan Pasal 19 ayat (1) UU 2/2012 menyatakan, *“Dalam Konsultasi Publik, Instansi yang memerlukan tanah menjelaskan antara lain mengenai rencana pembangunan dan cara penghitungan Ganti Kerugian yang akan dilakukan oleh Penilai”*. Selanjutnya Penjelasan Pasal 19 ayat (2) UU 2/2012 menyatakan, *“Yang dimaksud dengan “masyarakat yang terkena dampak” misalnya masyarakat yang berbatasan langsung dengan lokasi Pengadaan Tanah”*. Pelibatan masyarakat yang terkena dampak dalam konsultasi publik yang agendanya antara lain adalah tentang cara penghitungan ganti kerugian sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 19 ayat (1) UU 2/2012, menunjukkan bahwa masyarakat yang terkena dampak pun termasuk yang berhak mendapat ganti kerugian. Mengenai pemegang hak pengelolaan yang menurut para Pemohon seharusnya tidak mendapat ganti kerugian, menurut Mahkamah, ketentuan bahwa pemegang hak pengelolaan mendapat ganti kerugian merupakan pertanda bahwa pembentuk Undang-Undang tidak menghendaki adanya pihak yang menderita kerugian sebagai akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak mendapat ganti kerugian, meskipun pemegang hak pengelolaan tersebut adalah instansi pemerintah.
7. penitipan ganti kerugian pada pengadilan negeri setempat dimaksudkan supaya uang ganti kerugian tersebut kelak betul-betul diterima oleh yang berhak menerima. Jikalau sejak awal ada sengketa kepemilikan atas tanah yang belum ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap, tentulah tidak dapat dilakukan konsultasi publik sebab belum diketahui pihak yang berhak untuk diajak dalam konsultasi publik. Akan tetapi, bisa terjadi bahwa ketika diadakan konsultasi publik belum ada sengketa, tetapi setelah selesai konsultasi publik dan proses selanjutnya, sebelum ganti kerugiannya diserahkan, atas tanah yang untuk kepentingan umum dipersengketakan atau digugat kepemilikannya. Dalam keadaan seperti tersebut adalah adil kalau ganti kerugian tersebut dititipkan pada pengadilan negeri setempat, supaya apabila sudah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diputuskan pihak yang berhak maka kepada yang berhak itulah ganti kerugian diberikan.

Dengan demikian berdasarkan uraian tersebut di atas, menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.