

## TINJAUAN YURIDIS PENETAPAN LOKASI PADA PENGADAAN TANAH DALAM SKALA KECIL

**Rachmatika Lestari<sup>1</sup>, Safrida<sup>2</sup>, Phoenna Ath Thariq<sup>3</sup>, Yuhdi Fahrimal<sup>4</sup>**

<sup>1</sup>Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Teuku Umar  
e-mail: rachmatikalestari@utu.ac.id

<sup>2</sup>Prodi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Teuku Umar  
email: safrida1290@utu.ac.id

<sup>3</sup>Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Teuku Umar  
e-mail: phoennaaththariq@utu.ac.id

<sup>4</sup>Prodi Ilmu Komunikas, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Teuku Umar  
e-mail: yuhdifahrimal@utu.ac.id

### ***Abstract***

*Land acquisition is a way to acquire land for development in the public interest. Land acquisition arrangements in Law Number 2 of 2012 concerning Land Procurement for Development in the Public Interest. Article 1 number 2 of the law stipulates that: "Land acquisition is an activity of providing by giving appropriate and fair compensation to the rightful parties". With the spirit of efficiency and effectiveness, based on Article 53 paragraph (1) Regulation of the Head of BPN Number 5 of 2012 which states that for the procurement of land with an area of no more than 1 (one) hectare, it can be done directly by the Agency which requires land with the Rightful Party, by buying and selling or exchanging or other methods agreed by both parties then amended to 5 (five) hectares with the issuance of Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning / Head of the National Land Agency Number 6 Year 2015. Based on the description that has been stated, the formulation of the problem that will be discussed in this paper is whether there can be a consignment in small-scale land acquisition if there is no location determination? This research is a normative juridical research. This research is focused on examining the application of rules or norms in positive law. The data source used in this study is secondary data, which is done by examining library materials, or laws and regulations. The results showed that the location of land acquisition on a small scale can also be determined. This is because there is the word "can" in Article 121 paragraph (1) of Presidential Regulation No. 148 of 2015 which means that the determination of location can be done and may not be done in small-scale land acquisition. Therefore, in order for the consignment to be registered by the court, even in the small scale land acquisition, location determination can be made as one of the requirements for registration of the application to the court.*

*Keywords: land acquisition, small scale land acquisition, consignment*

## 1. PENDAHULUAN

Pengadaan tanah merupakan cara untuk memperoleh tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa: “untuk kepentingan umum, termasuk juga untuk kepentingan bangsa dan negara dan kepentingan bersama dari rakyat, hak atas tanah bisa dicabut, dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan sesuai dengan cara yang diatur dengan Undang-undang.” Ketentuan tersebut menjadi dasar penjabaran pengaturan pengadaan tanah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pasal 1 angka 2 undang-undang tersebut mengatur bahwa: “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mempunyai aturan pelaksanaan yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang telah beberapa kali dikaji dan disempurnakan, yaitu dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012. Kemudian perubahan yang terakhir yaitu Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012.

Kemudian, sebagai pelaksanaan atas Pasal 111 ayat (2) Perpres Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Perpres 148 Tahun 2015, telah dikeluarkan pula Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah yang diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 22 Tahun 2015.

Pengadaan tanah yang dilakukan Pemerintah Daerah seringkali terbentur dengan tahapan pengadaan tanah yang sangat panjang dan memakan waktu, padahal seringkali tanah dibutuhkan segera untuk menunjang pembangunan daerah. Dengan semangat efisiensi dan efektifitas, dikeluarkan pasal dalam aturan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang menyatakan bahwa untuk pengadaan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan Pihak yang Berhak, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.<sup>1</sup> Batasan maksimal pengadaan tanah skala kecil ini diubah menjadi 5 (lima) hektar dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015.

## 2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, maka perumusan masalah yang akan dibahas dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Pasal 53 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

1. Bagaimana tahapan pengadaan tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum?
2. Bagaimana tahapan pengadaan tanah skala kecil?
3. Apakah dapat dilakukan konsinyasi dalam pengadaan tanah skala kecil jika tidak ada penetapan lokasi?

### 3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>2</sup>

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data sekunder, yaitu yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, ataupun peraturan perundang-undangan. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara menggunakan Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian kepustakaan seperti melakukan inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen serta literatur yang berkaitan dengan persoalan yang dikaji.

Data yang telah terkumpul dianalisa secara kualitatif dengan menggunakan metode deduktif, yaitu penarikan kesimpulan yang berawal dari pengetahuan yang bersifat umum kemudian ditarik suatu kesimpulan khusus.

### 4. PEMBAHASAN

#### 4.1 Tahapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan tahapan-tahapan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan berikut:

1. Perencanaan;

Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.<sup>3</sup>

Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah yang disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dokumen perencanaan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah dan diserahkan kepada Pemerintah Provinsi paling sedikit memuat:

- a. maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b. kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
- c. letak tanah;

---

<sup>2</sup>Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 91.

<sup>3</sup>Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

- d. luas tanah yang dibutuhkan;
- e. gambaran umum status tanah;
- f. perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- g. perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- h. perkiraan nilai tanah; dan
- i. rencana penganggaran.<sup>4</sup>

## 2. Persiapan;

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah melaksanakan:

### a. Pemberitahuan rencana pembangunan

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, baik langsung maupun tidak langsung.

### b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan.

### c. Konsultasi Publik rencana pembangunan.

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati. Kesepakatan dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Atas dasar kesepakatan tersebut, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur.

Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja, dan apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan Konsultasi Publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.<sup>5</sup>

## 3. Pelaksanaan

---

<sup>4</sup>Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

<sup>5</sup>Pasal 16 s/d Pasal 19 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang meliputi:
  - 1) pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
  - 2) pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.<sup>6</sup>

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian.

- b. Penilaian Ganti Kerugian;  
Lembaga Pertanahan menetapkan dan mengumumkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah. Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:
  - 1) tanah;
  - 2) ruang atas tanah dan bawah tanah;
  - 3) bangunan;
  - 4) tanaman;
  - 5) benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
  - 6) kerugian lain yang dapat dinilai.<sup>7</sup>

- c. Musyawarah penetapan Ganti Kerugian;  
Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian.

Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.<sup>8</sup>

- d. Pemberian Ganti Kerugian  
Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak dan dapat diberikan dalam bentuk:
  - 1) uang;
  - 2) tanah pengganti;
  - 3) permukiman kembali;
  - 4) kepemilikan saham; atau
  - 5) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.<sup>9</sup>

- e. Pelepasan tanah Instansi.  
Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan

---

<sup>6</sup>Pasal 28 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

<sup>7</sup>Pasal 33 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

<sup>8</sup>Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

<sup>9</sup>Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah.<sup>10</sup>

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah Instansi tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:

- 1) Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan. Ganti Kerugian diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.
- 2) Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah. Ganti kerugian diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.
- 3) Objek Pengadaan Tanah kas desa. Ganti Kerugian diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.<sup>11</sup>

#### 4. Penyerahan hasil.

Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:

- a. pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan; dan/atau
- b. pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri.<sup>12</sup>

### 4.2 Tahapan Pengadaan Tanah untuk Skala Kecil

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk pengadaan tanah Skala Kecil sering disebut dengan pengadaan tanah dengan skala kecil. Pengadaan tanah ini dapat dilakukan secara langsung tanpa melalui tahapan-tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yang terdapat pada UU Nomor 2 Tahun 2012 yaitu dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, tahapan-tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah terdapat di dalam Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2012 jo Pasal 2 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 yaitu: Perencanaan, Persiapan, Pelaksanaan dan Penyerahan hasil. Sedangkan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan pengadaan Skala Kecil, maka Instansi yang membutuhkan tanah dapat langsung melakukan transaksi membebaskan tanah dengan cara yang disepakati oleh pihak instansi dan pihak yang berhak.

---

<sup>10</sup>Pasal 45 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

<sup>11</sup>Pasal 46 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

<sup>12</sup>Pasal 48 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Selain itu, dalam pengadaan tanah skala kecil mengenai kebijakan untuk tidak menggunakan panitia pengadaan tertuang dalam Bab VII, Pasal 121 Perpres Nomor 71 tahun 2012:

“Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang memiliki luas tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan secara langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar” atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak”.<sup>13</sup>

Pada tahun 2014, setelah diundangkannya Perpres Nomor 40 Tahun 2014 terdapat perubahan pada Pasal 121 sebagai berikut:

“Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak”.<sup>14</sup>

Kemudian dalam Pasal 121 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan bahwa:

- (1) Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak.
- (2) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sesuai dengan tata ruang wilayah.
- (3) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memerlukan penetapan lokasi.
- (4) Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah menggunakan hasil penilaian jasa penilai”.<sup>15</sup>

Bila diperhatikan isi dari Pasal 121 perubahan Perpres Nomor 71 tahun 2012, terdapat kata “dapat” yaitu pengadaan tanah dalam skala kecil dapat dilakukan secara langsung yang bermakna boleh dilakukan dan boleh tidak dilakukan.

Dalam Bab VI Pasal 53 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, mengatur Pengadaan Tanah Skala Kecil antara lain sebagai berikut:

---

<sup>13</sup>Pasal 121 Perpres Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

<sup>14</sup>Pasal 121 Perpres Nomor 40 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

<sup>15</sup>Pasal 121 Perpres Nomor 148 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

- (1) Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan Pihak yang Berhak, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.
- (2) Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, merupakan satu hamparan dan satu tahun anggaran”. (catatan: Ketentuan satu tahun anggaran ini telah dihapus oleh Pasal 58 Perpres 148 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat Perpres 71 tahun 2012).
- (3) Pengadaan tanah yang dilakukan langsung, dapat dilakukan tanpa melalui tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, dan peraturan pelaksanaannya.
- (4) Instansi yang memerlukan tanah dapat menggunakan hasil penilaian jasa penilai dalam menentukan nilai jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.
- (5) Pengadaan tanah, dilaksanakan sesuai dengan tata ruang wilayah.<sup>16</sup>

Sedangkan di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012, telah menghapus Pasal 53 ayat (2) Permen ATR/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012 sebelumnya tersebut, dan sebaiknya di dalam pelaksanaan pengadaan tanah dengan skala kecil diselesaikan dengan 1 (satu) kali anggaran karena untuk menghindari berbagai permasalahan dengan tertundanya kegiatan.

#### **4.3 Konsinyasi dalam Pengadaan Tanah Skala Kecil**

Pada dasarnya pengadaan tanah skala kecil diselenggarakan tanpa melalui prosedur-prosedur pengadaan tanah dalam skala luas. Terhadap pengadaan tanah skala kecil dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli, tukar menukar dan cara lain yang disepakati tanpa melibatkan pihak dari Badan Pertanahan Nasional. Dalam Pasal 121 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dipertegas lagi bahwa pengadaan tanah skala kecil tidak memerlukan penetapan lokasi.

Pasal 1 angka 13 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa penetapan lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk pengadaan tanah, perubahan penggunaan tanah dan peralihan hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi

---

<sup>16</sup>Pasal 53 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.



pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>17</sup> Dapat dikatakan bahwa penetapan lokasi merupakan izin untuk melaksanakan pengadaan tanah.

Dengan demikian apakah ada akibat yang dapat ditimbulkan jika pengadaan tanah dalam skala kecil dilakukan tanpa penetapan lokasi. Permasalahannya muncul ketika pemegang hak atas tanah tidak bersedia untuk melepaskan tanahnya dan lokasi untuk pengadaan tanah skala kecil tersebut merupakan lokasi terbaik atau tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain dengan pertimbangan berdasarkan aspek historis, klimatologis, geologis dan topografis tidak ada lokasi lain, atau jika lokasi dipindahkan akan mengalami kerugian besar. Jika permasalahan ini timbul ketika pemegang hak atas tanah tidak bersedia untuk melepaskan tanahnya, sedangkan lokasi untuk pengadaan tanah skala kecil tidak dapat dipindahkan dan semua cara telah dilakukan oleh panitia pengadaan tanah seperti proses musyawarah penetapan ganti kerugian dan beberapa cara lainnya tetapi tetap tidak mencapai kesepakatan. Maka dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah yang mana pencabutan ini dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri atau dikonsinyasikan.

Dalam Pasal 24 dan Pasal 25 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh Instansi yang memerlukan tanah dalam hal ganti kerugian dilakukan melalui konsinyasi atau penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Salah satu syarat penitipan ganti kerugian yang disebutkan dalam Pasal 25 ayat (1) huruf c angka 3 yaitu uraian yang menjadi dasar permohonan penitipan ganti kerugian meliputi penyebutan secara lengkap dan jelas surat keputusan gubernur, bupati, atau walikota tentang penetapan lokasi pembangunan dan Pasal 25 ayat (2) huruf b yaitu permohonan penitipan ganti kerugian dilampiri dokumen pendukung berupa fotocopy surat keputusan gubernur atau bupati/walikota tentang penetapan lokasi pembangunan yang menunjukkan permohonan sebagai Instansi yang memerlukan tanah. Sangat jelas dalam pasal ini untuk memenuhi syarat penitipan ganti kerugian diperlukan adanya penetapan lokasi yang ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota.

Pasal 26 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 menyatakan bahwa permohonan penitipan ganti kerugian yang sudah lengkap dan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 ayat (3) dicatat dalam Buku Register Konsinyasi dan diberi nomor. Ini berarti dengan tidak adanya penetapan lokasi maka Instansi yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk melakukan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan, maka permohonan penitipan ganti kerugian yang dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah tidak dapat diregistrasi oleh pengadilan atau mengalami penolakan oleh Pengadilan untuk melakukan konsinyasi.

Berikut pengalaman pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil dengan disertai adanya penetapan lokasi, salah satunya pengadaan tanah skala kecil

---

<sup>17</sup>Pasal 1 angka 13 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

untuk Frontage Road, kutipan wawancara dengan Bapak Anwari selaku Kepala Bagian Pelaksanaan Pembangunan Biro Administrasi Pembangunan di Kantor Gubernur Jawa Timur menjelaskan bahwa:

“Apabila telah terjadi kesepakatan diundanglah tim appraisal untuk menilai. Setelah dinilai sesuai ketentuan kemudian dimusyawarahkan ke warga, bukan musyawarah tentang harganya, tapi tentang bentuk ganti ruginya apakah dengan uang atau yang lain. Namun ada beberapa instansi misalnya di Kota Surabaya ini yang masyarakatnya dinilai dinamis, karena kekhawatiran lahan yang dikehendaki, contohnya lahan untuk Frontage Road ini yaitu untuk pelebaran jalan yang luasnya hanya kurang dari 5 hektar, menurut ketentuan Perpres Nomor 148 Tahun 2015 sebenarnya tidak perlu penetapan lokasi tapi pertimbangan Pemerintah Kota dan juga minta pendampingan dari kejaksaan“.<sup>18</sup>

Pemerintah Kota Surabaya pada akhirnya tetap memohon dilakukan penetapan lokasi. Meskipun masih banyak pihak yang mempertanyakan masalah penetapan lokasi, mengingat sudah ada ketentuan Peraturan Presiden tidak perlu penetapan lokasi, namun pengajuan permohonan untuk penetapan lokasi tetap dilakukan. Setelah dilakukan konsultasi ke BPN Pusat, dan BPN Pusat memberi jawaban yang intinya menegaskan bahwa permohonan penetapan lokasi tersebut disetujui dan bisa diproses, dengan ketentuan penerbitan penetapan lokasi tersebut memiliki alasan kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya Anwari menjelaskan bahwa:

“tentunya dengan proses yang cepat, kita panggil pemilik tanah dengan masyarakat sekitar kita minta persetujuannya dengan catatan pihak instansi membuat surat pernyataan yang dibuat oleh kepala dinasnya dalam hal ini pihak Pemerintah Kota Surabaya diwakili oleh Dinas Bina Marga. Surat pernyataan yang isinya alasan mengapa meminta penetapan lokasi yang dimohon ini tidak mungkin beralih karena secara teknis harus dilahan itu lokasinya, sebenarnya bisa dengan jual beli tapi lebih rumit sehingga diikat dengan penetapan lokasi tadi. Jadi dalam penetapan lokasi tadi ada ketentuan bahwa tanah yang sudah dilakukan penetapan lokasi tidak dapat dialihkan ke pihak lain kecuali kepada instansi yang memerlukan tadi”.<sup>19</sup>

Berdasarkan pemaparan bapak Anwari terkait mengapa dilakukan penetapan lokasi, alasannya adalah bahwa dengan penetapan lokasi urusan pengadaan tanah menjadi tidak rumit, dibandingkan dilakukan dengan proses langsung karena pada proses langsung terkendala juga pada tahap negosiasi. Belum lagi adanya keraguan terkait dengan status tanah yang apabila tidak dilakukan penetapan lokasi, maka kemungkinan dikemudian hari ahli waris

---

<sup>18</sup>Wawancara dengan Bapak Anwari di Kantor Gubernur Provinsi Jawa Timur tanggal 13 Maret Pukul 09.30 WIB oleh Andi Besse Tenri Adjeng dalam Tesis yang berjudul: “Penetapan Lokasi dalam Pengadaan Tanah Berskala Kecil Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, Makassar, 2017.

<sup>19</sup>*Ibid.*

pemilik tanah akan menuntut tanah tersebut. Fakta lain yang menyebabkan adanya permintaan penetapan lokasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur adalah bahwa dengan adanya penetapan lokasi, maka masyarakat tidak bisa dengan bebas menetapkan harga tanah menurut keinginan mereka. Sebelum adanya penetapan lokasi, pemerintah Kota Surabaya merasa kesulitan dalam melakukan transaksi dengan pemilik tanah, seringkali negosiasi dengan pemilik tanah tidak menemukan titik temu, karena pemilik tanah berkeras untuk menentukan harga jual tanah yang cukup tinggi, sementara tanah yang akan digunakan oleh pemerintah tersebut adalah diperuntukkan membangun fasilitas umum.

Beliau juga memberitahukan beberapa lokasi pengadaan tanah skala kecil yang tetap menggunakan penetapan lokasi di Provinsi Jawa Timur antara lain, yaitu:

- a) Pengadaan tanah TPA Mojosari Kabupaten Mojokerto;
- b) Pengadaan tanah Lokasi Pembangunan JLLT Kelurahan Tambak Wedi Kecamatan Kenjeran;
- c) Pengadaan tanah di Kelurahan Kedung Cowek Kecamatan Bulak;
- d) Pengadaan tanah di Kelurahan Kalisari Kecamatan Mulyorejo;
- e) Pengadaan tanah di Kelurahan Keputih Kecamatan Sukolilo;
- f) Pengadaan tanah di Kelurahan Wonorejo Kecamatan Rungkut;
- g) Pengadaan tanah di Kelurahan Gununganyar Tambak Kecamatan Gununganyar.<sup>20</sup>

Hal senada terkait alasan adanya penetapan lokasi juga diungkap dalam wawancara penulis dengan Ibu Aisyah, Kepala Seksi Bidang Pengadaan Tanah dan Pemanfaatan Dinas Pekerjaan Umum Kota Surabaya beliau mengatakan bahwa:

“Pengadaan tanah yang terdahulu sebelum adanya perubahan Perpres Nomor 148 tahun 2015 untuk skala kecil menggunakan penetapan lokasi sangat banyak membantu percepatan pembangunan, karena penetapan lokasi sebagai izin untuk pengadaan tanah, kalau tidak ada penetapan lokasi, orang awam menganggap belum ada izinnya. Selain itu dengan penetapan lokasi masyarakat memahami harga yang dipakai adalah harga appraisal, kalau tanpa penetapan lokasi, kita tidak tahu apakah masyarakat Surabaya mau dengan harga yang ditetapkan appraisal. Sudah dikaji dari segi kelayakan intinya secara teknis lahan itu tidak mungkin pindah ke lokasi lain sehingga diminta penetapan lokasi, agar nantinya lahan tersebut tidak jatuh ke pihak lain karena undang-undang sudah mengikat, sehingga Lurah, Camat atau siapapun itu tidak dapat mengganggu gugat”.<sup>21</sup>

Berdasarkan hal yang telah diuraikan di atas, adanya permasalahan yaitu pertentangan aturan antara Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang

---

<sup>20</sup>*Ibid*

<sup>21</sup>Wawancara dengan Ibu Aisyah di Kantor Dinas Pekerjaan Umum Kota Surabaya tanggal 14 Maret 2017 Pukul 11.00 WIB oleh Andi Besse Tenri Adjeng dalam Tesis yang berjudul: “Penetapan Lokasi dalam Pengadaan Tanah Berskala Kecil Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, Makasar, 2017.

luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar tidak memerlukan penetapan lokasi dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa salah satu syarat untuk melakukan penetapan ganti kerugian ke pengadilan harus ada penetapan lokasi yang ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota, karena jika tidak ada penetapan lokasi maka permohonan penitipan ganti kerugian yang dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah tidak dapat diregistrasi oleh pengadilan.

Di dalam Perma Nomor 3 Tahun 2016 hanya menyebutkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum saja secara luas, tidak menjelaskan pembagian antara pengadaan tanah dalam skala kecil dan skala besar, hal ini dapat dilihat dari pengetian pengadaan tanah di ketentuan umum dalam Pasal 1 angka 1, yaitu “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Oleh karena itu, dapatlah dipahami bahwa menurut Pasal 121 Perpres Nomor 148 Tahun 2015 perubahan Perpres Nomor 71 tahun 2012, terdapat kata “dapat” yaitu pengadaan tanah dalam skala kecil dapat dilakukan secara langsung, sehingga bermakna boleh dilakukan dan boleh tidak dilakukan.

Jika Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan, maka berdasarkan Pasal 24 dan Pasal 25 Perma Nomor 3 Tahun 2016 salah satu syarat yaitu dokumen pendukung berupa fotocopy Surat keputusan gubernur, bupati, atau walikota tentang penetapan lokasi pembangunan harus dilampirkan karena berdasarkan Pasal 26 dalam Perma tersebut menjelaskan jika semua syarat sudah lengkap, maka dapat dicatat dalam Buku Register Konsinyasi dan diberi nomor. Ini berarti dengan tidak adanya penetapan lokasi maka Instansi yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk melakukan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan, maka permohonan penitipan ganti kerugian yang dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah tidak dapat diregistrasi oleh pengadilan atau mengalami penolakan oleh Pengadilan untuk melakukan konsinyasi. Hal ini berarti, pengadaan tanah dalam skala kecil juga dapat dilakukan penetapan lokasi.

## 5. KESIMPULAN

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diselenggarakan melalui tahapan: perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Sedangkan untuk pengadaan tanah skala kecil dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli, tukar menukar dan cara lain yang disepakati tanpa melibatkan pihak dari Badan Pertanahan Nasional. Dalam Pasal 121 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dipertegas lagi bahwa pengadaan tanah skala kecil tidak memerlukan penetapan lokasi.

Akan terjadi permasalahan jika pemegang hak atas tanah tidak bersedia untuk melepaskan tanahnya, sedangkan lokasi untuk pengadaan tanah skala kecil tidak dapat dipindahkan dan semua cara telah dilakukan oleh panitia pengadaan tanah seperti proses musyawarah penetapan ganti kerugian dan beberapa cara

lainnya tetapi tetap tidak mencapai kesepakatan. Maka untuk keadaan demikian, dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah yang mana pencabutan ini dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri atau dikonsinyasikan.

Sedangkan dalam Dalam Pasal 24 dan Pasal 25 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh Instansi yang memerlukan tanah dalam hal ganti kerugian dilakukan melalui konsinyasi atau penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri, salah satunya adalah penetapan lokasi yang ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika tidak adanya penetapan lokasi, maka tidak dapat diregistrasi oleh pengadilan atau mengalami penolakan oleh Pengadilan untuk melakukan konsinyasi.

Adanya permasalahan yaitu pertentangan aturan antara Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar tidak memerlukan penetapan lokasi dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa salah satu syarat untuk melakukan penetapan ganti kerugian ke pengadilan harus ada penetapan lokasi yang ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota.

Di dalam Perma Nomor 3 Tahun 2016 hanya menyebutkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum saja secara luas, tidak menjelaskan pembagian antara pengadaan tanah dalam skala kecil dan skala besar. Oleh karena itu, dapatlah dipahami bahwa menurut Pasal 121 ayat (1) Perpres Nomor 148 Tahun 2015 yang menyatakan “Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak”. Terdapat kata “dapat” yaitu pengadaan tanah dalam skala kecil dapat dilakukan secara langsung, sehingga bermakna boleh dilakukan dan boleh tidak dilakukan. Hal ini berarti, pengadaan tanah dalam skala kecil juga dapat dilakukan penetapan lokasi. Sehingga, agar pelaksanaan konsinyasi dapat diregister oleh pengadilan, maka dalam pengadaan tanah skala kecil pun dapat dilakukan penetapan lokasi sebagai salah satu syarat untuk diregistrasinya permohonan ke pengadilan.

## REFERENSI

### Buku-buku

- Achmad Rubaie, (2007). Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Malang : Bayumedia Publishing.
- Umar Said Sugiharto, Suratman dan Noorhudha Muchsin. (2015). Hukum Pengadaan Tanah (Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra Dan Pasca Reformasi). Malang : Setara Press.
- Saifuddin Azwar, (2015). Metode Penelitian, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

**Tesis**

Andi Besse Tenri Adjeng dalam Tesis yang berjudul: “Penetapan Lokasi dalam Pengadaan Tanah Berskala Kecil Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, Makasar, 2017.

**Peraturan Perundang-undangan**

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

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Tehnis Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 6 Tahun 2015 tentang perubahan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 tahun 2012 tentang Petunjuk Tehnis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umuum.

Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri