

Pengaruh Perkembangan Konsep Kepentingan Umum Terhadap Pelaksanaan Pembangunan di Indonesia

(The influence of Public Interest Concept on the Indonesian Development)

Wiwik Harjanti

Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

Jl. Sambaliung Kampus Gunung Kelua Samarinda Kalimantan Timur

email: wiwikharjanti8@gmail.com

ABSTRAKSI

Konsep kepentingan umum menjadi faktor yang sangat penting dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan di Indonesia, khususnya dalam kegiatan pembangunan yang masuk dalam kategori kepentingan umum. Konsep kepentingan umum bahkan berkembang melalui peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh pemerintah. Pengaruh perkembangan konsep kepentingan umum ini mempengaruhi implementasi dalam kegiatan kepentingan umum, khususnya pada para pihak yang terkena dampak dari kegiatan untuk kepentingan umum tersebut.

Kata Kunci: kepentingan umum dan pengadaan tanah

ABSTRACT

Public interest concept becomes very important factor in the land acquisition activity for the development in Indonesia, especially in the development which is in the public interest scoop. This concept even develop through the regulations which published by the government. Later, the influence of this develop concept effect implementation of the public interest activities, especially the people who is got the effect of the public interest activities scoop.

Key Words: *public interest and land acquisition*

Pendahuluan

Indonesia dewasa ini sedang giat-giatnya melaksanakan kegiatan pembangunan di berbagai sektor, termasuk di dalamnya adalah kegiatan pembangunan baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah yang ditujukan untuk kepentingan umum. Pengaturan mengenai kegiatan pembangunan yang termasuk dalam ruang lingkup kepentingan umum pada dasarnya telah disinggung dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang kemudian ditindaklanjuti dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres Nomor 36/2005) yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres Nomor 65/2006).

Kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan di pusat ataupun di daerah tentu tidak akan bisa lepas dari konsep kepentingan umum yang mendasari setiap kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah

daerah dalam kerangka kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum. Konsep inilah yang menjadi dasar pelaksanaan kegiatan pembangunan di Indonesia, terutama kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum. Definisi kepentingan umum secara luas disebutkan dalam Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah masih dicabut, dengan member ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang", menyandingkan kepentingan umum dengan kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan bersama dari rakyat. Hampir sama dengan hal tersebut, Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya (UU Nomor 20/1961) menyebutkan bahwa termasuk dalam kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan.

Sejalan dengan yang diatur dalam UU Nomor 20/1961, Pasal 1 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda di Atasnya (Inpres Nomor 9/1973) juga hanya memberi pengertian kepentingan umum secara luas dengan menyebutkan bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan memiliki sifat kepentingan umum jika kegiatan tersebut menyangkut kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas dan/atau kepentingan rakyat banyak/bersama dan/atau kepentingan pembangunan dengan menyertakan 13 bentuk kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum.

Definisi kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas kemudian diikuti dengan pengaturan definisi kepentingan umum yang diatur dalam Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Keppres Nomor 55/1993) yang mendefinisikan kepentingan umum sebagai "kepentingan seluruh lapisan masyarakat" dengan menyertakan daftar kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum dan disertai dengan pembatasan bahwa kegiatan kepentingan umum tersebut dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah dan tidak diperbolehkannya pengambilan keuntungan. Definisi ini kemudian berubah dengan dicabutnya Keppres Nomor 55/1993 dengan Perpres Nomor 36/2005 yang kemudian diubah dengan Perpres No 65/2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa kepentingan umum adalah "kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat" dengan tanpa menyertakan batasan apapun.

Tidak definitifnya definisi kepentingan umum ini dalam aplikasinya membawa dampak negatif terhadap rawannya pelanggaran terhadap hak-hak asasi masyarakat, terutama masyarakat yang terkena dampak kegiatan kepentingan umum dalam kegiatan pembangunan baik di tingkat pusat ataupun daerah. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya penolakan yang dilakukan oleh masyarakat sehubungan dengan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seperti yang ditunjukkan oleh masyarakat Jakarta dalam rangka kegiatan pembangunan yang berupa pembaruan daerah perkotaan (*urban renewal*) dengan sasaran daerah kumuh, termasuk masyarakat yang tinggal ditepi sungai, padahal pembaruan daerah perkotaan (*urban renewal*) tidak termasuk dalam kategori kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum dalam Perpres Nomor 36/2005 ataupun dalam perubahannya pada Perpres Nomor 65/2006.

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka pembahasan utama yang diangkat dalam tulisan ini adalah "Bagaimana pengaruh yang ditimbulkan oleh perkembangan

konsep kepentingan umum dalam kegiatan pembangunan di Indonesia?" dan "apakah solusi yang dapat dilakukan mengatasi pengaruh yang memiliki kecenderungan buruk terhadap kegiatan pembangunan di Indonesia?"

Kepentingan Umum

Konsep kepentingan umum memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kegiatan pengadaan tanah. Hal ini disebabkan dalam banyak hal kegiatan pencabutan, pembebasan dan pelepasan hak atas tanah yang merupakan bentuk-bentuk kegiatan pengadaan tanah seringkali menimbulkan ekses yang mempunyai dampak cukup besar terhadap stabilitas masyarakat. Ketidakepahamanan seringkali timbul dari pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang memegang hak atas tanah, berkaitan dengan masalah kesepakatan, ganti rugi, atau keengganan pemegang hak atas tanah untuk melepaskan haknya untuk dipakai dalam kegiatan-kegiatan pembangunan.

Pembahasan mengenai prinsip-prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah menjadi penting karena dalam sarana pembangunan, terutama pembangunan di bidang materiil baik di pusat maupun di daerah banyak memerlukan tanah. Prinsip-prinsip kepentingan umum dalam hal ini juga merupakan titik tolak dalam pembebasan tanah, pengadaan tanah dan pencabutan hak atas tanah sehingga dalam kerangka pembangunan pelaksanaannya harus dilakukan secara bijaksana (Sutedi, 2007: 48-49).

Sumardjono dalam Sutedi menyatakan bahwa "kepentingan umum selain harus memenuhi "peruntukannya" juga harus dapat dirasakan "kemanfaatannya" (*social profitable* atau *for public use* atau *actual use by the public*). Pemenuhan unsur kemanfaatan tersebut agar dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung dapat dilakukan melalui penelitian terpadu dalam rangka penentuan kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum. Selain itu juga perlu ditentukan "siapakah" yang dapat melaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dan "sifat" dari kegiatan kepentingan umum tersebut" (Sutedi, 2007: 69). Hal ini dilakukan dalam rangka pencegahan penyelewengan dalam implementasi konsep kepentingan umum.

Doktrin kepentingan umum menurut Kitay maupun menurut Sumardjono pada dasarnya dapat diungkapkan dalam dua cara, yakni: (Sumardjono, 1991: 228, Kitay, 1985: 40-41)

1. Pedoman umum, yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan kepentingan umum. Istilah yang seringkali digunakan untuk mengungkapkan pengertian "umum" tersebut misalnya: *public, social, general, common* atau *collective* dan istilah yang seringkali digunakan untuk kepentingan adalah *need, purpose, necessity, interest, function, utility* atau *use*. Sifat umum dalam pedoman ini menyebabkan kebebasan bagi eksekutif untuk menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut;
2. Penyebutan kepentingan umum dalam bentuk suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi jenis-jenis kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum, misalnya sekolah, jalan, bangunan-bangunan milik pemerintah, dan lain-lain yang oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum. Kegiatan yang ada di luar daftar kegiatan tidak dapat dijadikan dasar pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah."

Kedua cara tersebut sering kali digabungkan dalam suatu ketentuan tentang pengadaan tanah secara serta merta yang memungkinkan untuk menguasai tanah sebelum ganti ruginya ditentukan atau dibayar (Sumardjono, 1991: 228).

Perkembangan Konsep Kepentingan Umum di Indonesia

Konsep kepentingan umum di Indonesia, khususnya berkaitan dengan pengadaan tanah bagi kepentingan umum mengalami perkembangan. Perkembangan konsep ini secara tidak langsung dipengaruhi oleh perkembangan kebijakan yang diambil oleh negara yang telah dipengaruhi oleh pola pikir pembuat kebijakan dan faktor eksternal, khususnya faktor ekonomi, industrialisasi dan globalisasi yang membawa dampak luas dalam kebijakan pertanahan khususnya pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Konsep kepentingan umum di Indonesia pada awalnya dipengaruhi oleh paham integralistik (Faidzah, 2007: 202) yang menempatkan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa dan negara dan kepentingan bersama dari rakyat (Pasal 18 UUPA). Hal serupa juga terlihat dalam UU Nomor 20/1961 dan Inpres Nomor 9/1973 yang dalam pedomannya menyatakan bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan memiliki sifat kepentingan umum jika kegiatan tersebut menyangkut kepentingan bangsa dan negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas, dan/atau kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau kepentingan pembangunan.

Bentuk pedoman tersebut masih dibarengi dengan suatu daftar kegiatan pembangunan yang memiliki sifat kepentingan umum, yang meliputi bidang: pertahanan, pekerjaan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan, olah raga, keselamatan umum terhadap bencana alam, kesejahteraan sosial, makam/kuburan, pariwisata dan rekreasi serta usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kepentingan umum. Kegiatan lain di luar yang telah disebutkan dapat ditentukan oleh presiden.

Pengaturan kepentingan di atas juga terlihat sangat luas dan abstrak karena tidak ada definisi khusus yang menyebutkan apa yang dimaksud dengan kepentingan umum. Bahkan kepentingan bangsa dan negara yang disebutkan pada pasal tersebut juga tidak memberikan batasan yang jelas meskipun telah ada daftar kegiatan yang termasuk dalam kegiatan kepentingan umum, begitu pula dengan definisi dari pembangunan yang tidak dijelaskan lebih lanjut baik pada pasal selanjutnya maupun pada penjelasannya. Pada UU Nomor 20/1961 juga memperlihatkan luasnya kewenangan yang dimiliki oleh eksekutif dalam menentukan kegiatan yang termasuk di dalam kegiatan kepentingan umum di luar daftar yang telah ditentukan dalam Inpres Nomor 9/1973.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah (Permendagri Nomor 15/1975) juga tidak memberikan batasan yang jelas mengenai kepentingan umum, dan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1976 Tentang Penggunaan Cara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta (Permendagri Nomor 2/1976) yang dikeluarkan kemudian, ketentuan mengenai acara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah menurut Permendagri Nomor 15/1975 diberlakukan pula untuk kepentingan swasta.

Pada perkembangan selanjutnya, dengan lahirnya Keppres Nomor 55/1993, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat (Pasal 1 angka 3). Definisi tersebut menurut Sutedi dinilai "masih abstrak sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dalam masyarakat dan menimbulkan konflik dalam masyarakat, karena pemerintah melepaskan hak atas tanah masyarakat demi kepentingan umum yang kabur sesuai dengan maksud dan kehendak pemerintah" (Sutedi, 2007:156).

Namun demikian, kegiatan yang termasuk dalam kegiatan kepentingan umum dalam Pasal 5 angka 1 Keppres Nomor 55/1993 dibatasi oleh ketentuan bahwa kegiatan tersebut dimiliki dan dilakukan oleh pemerintah dan bersifat *non profit* atau tidak mencari keuntungan. Keppres Nomor 55/1993 tersebut menyertakan daftar kegiatan yang termasuk dalam kegiatan kepentingan umum. Hal ini berarti bahwa kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum tersebut tidak dapat dimiliki oleh swasta atau perorangan dan bahwa proses maupun pengelolaan kegiatan tersebut dilakukan oleh pemerintah tanpa melibatkan pihak swasta dengan tanpa tujuan untuk mencari keuntungan (*non profit*) (Sunarno, 2007: 7). Pelibatan pihak swasta dalam kegiatan kepentingan umum pada mulanya diperbolehkan sebagai perkecualian dalam Inpres Nomor 9/1973, Permendagri Nomor 15/1975 jo. Permendagri Nomor 2/1976 tetapi kembali tidak dimungkinkan oleh Keppres Nomor 55 /1993 (Faidzah, 2007: 202).

Ketentuan untuk tidak mencari keuntungan dalam pelaksanaan kegiatan kepentingan umum dalam Keppres Nomor 55/1993 tersebut sesuai dengan konsep yang dikemukakan oleh Muhammad Hatta yang berpendapat bahwa tanah pada dasarnya adalah milik rakyat Indonesia. Negara sebagai penjelmaan rakyat Indonesia hanya memiliki hak untuk mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia dan konsep bahwa tanah tidak boleh menjadi komoditi yang dapat diperjualbelikan untuk mencari keuntungan semata mata. Hal ini dilakukan untuk menghindari terkonsentrasinya penguasaan tanah pada sekelompok masyarakat yang kuat yang pada akhirnya akan terjadi penindasan terhadap kelompok ekonomi lemah (Suhendar dan Kasim, 1996: 18).

Paham integralistik dalam konsep kepentingan umum tersebut kemudian bergeser dengan berubahnya definisi kepentingan umum menjadi kepentingan sebagian besar masyarakat dengan hanya memberikan batasan pada kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kegiatan kepentingan umum, yakni dapat dilaksanakan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah dan daftar 21 kegiatan yang termasuk dalam kegiatan kepentingan umum (Perpres Nomor 36/2005). Hal ini berakibat meningkatnya pelibatan peran swasta dalam kegiatan yang dimaksudkan untuk kepentingan umum, dalam arti bahwa pemerintah dapat bersama-sama dengan pihak swasta dalam pengerjaan ataupun pengelolaan kegiatan tersebut. Perpres ini juga tidak memberikan batasan *non profit oriented* sehingga akibatnya bisa saja pemerintah atau pemerintah daerah mengambil keuntungan dari pengerjaan ataupun pengelolaan dalam kegiatan kepentingan umum.

Perubahan Perpres Nomor 36/2005 dengan Perpres Nomor 65/2006 membawa perubahan dalam konsep kepentingan umum. Sumardjono menyatakan bahwa Perpres Nomor 65 Tahun 2006 memberi batasan terhadap kepentingan umum, yakni bahwa pembangunan kepentingan umum tersebut dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, dan selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Hal ini menurut Sumardjono utamanya dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi kemitraan yang terjadi antara pemerintah dan swasta dalam pembangunan proyek-proyek kepentingan umum tersebut. Pelaksanaan dari hal tersebut dapat dilakukan dengan BOT (Sumardjono, 2007: 111-112).

Built, operate, and transfer (BOT) menurut Sumardjono pada intinya adalah "perjanjian antara dua pihak, dimana satu pihak menyerahkan penguasaan hak atas tanahnya kepada pihak lain untuk mendirikan bangunan di atas tanah tersebut dan mengoperasikannya dalam jangka waktu tertentu, dengan atau tanpa memberikan imbalan kepada pemegang hak atas tanah, serta menyerahkan kembali penguasaan tanah beserta bangunan tersebut kepada pemegang hak atas tanah setelah jangka

waktu tertentu sesuai dengan kesepakatan dalam perjanjian tersebut” (Sumardjono, 1996: 1).

Pengaruh Perkembangan Konsep Kepentingan Umum Terhadap Pelaksanaan Pembangunan di Indonesia

Perkembangan konsep kepentingan umum yang telah dijelaskan di atas baik secara langsung atau tidak langsung memberi pengaruh yang sangat besar pada pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah bagi kegiatan pembangunan, khususnya yang ditujukan untuk kepentingan umum. Perkembangan konsep kepentingan umum di Indonesia yang kemudian disertai dengan dampak-dampak yang diakibatkannya terjadi tidak terlepas dari abstraknya definisi kepentingan umum sejak dari awal terminologi kepentingan umum terbentuk. Demikian pula dengan luasnya kewenangan yang dimiliki oleh eksekutif dalam menentukan kegiatan yang termasuk dalam kegiatan yang termasuk kepentingan umum di luar daftar kegiatan yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 65/2006. Luasnya kewenangan yang dimiliki oleh eksekutif juga terlihat dari perubahan definisi kepentingan umum dalam setiap perundang-undangan yang lahir dan dihasilkan karena mencerminkan pola pikir pengambil kebijakan tersebut. Secara umum dampak yang ditimbulkan dari perkembangan konsep kepentingan umum terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut antara lain, adalah:

1. Kategori kegiatan-kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kegiatan untuk kepentingan umum yang dilakukan melalui proses pengadaan tanah menjadi lebih luas dalam arti bahwa tujuan kegiatan pengadaan tanah tersebut tidak hanya di khususkan bagi kepentingan umum secara sempit (*physically*), namun juga kepentingan umum secara luas (*public use*). Hal ini terlihat dari kegiatan pembaharuan daerah perkotaan atau peremajaan wilayah perkotaan seperti halnya yang terjadi di Jakarta pada Lokasi Proyek Otorita Cempaka Putih yang kemudian dimasukkan dalam *greenbelt*, jalur hijau yang melingkari tanah kota. Kegiatan peremajaan wilayah ini menjadi kategori kepentingan umum dan kegiatan perolehan tanahnya dilakukan melalui kegiatan pengadaan tanah, meskipun secara umum manfaat dari kegiatan pembaharuan/peremajaan wilayah perkotaan tidak dapat dinikmati langsung secara fisik oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat di Indonesia karena berkenaan dengan kegiatan untuk pengaturan dan penataan kembali wilayah kota.
2. Pelaksanaan kegiatan pembangunan di lokasi tempat kegiatan pengadaan tanah dilakukan tersebut tidak lagi hanya dikhususkan bagi pemerintah ataupun pemerintah daerah namun juga dapat dilakukan dengan intervensi pihak swasta. Bentuk intervensi tersebut dapat terjadi jika kegiatan yang dilakukan di atas tanah yang tadinya merupakan objek pengadaan tanah digunakan untuk pihak swasta untuk kegiatan yang diperlukannya. Pelibatan pihak swasta dimungkinkan oleh Perpres 36 Tahun 2005 perubahannya yang tertuang dalam Perpres 65 Tahun 2006. Salah satu buktinya adalah kemungkinan pelaksanaan kegiatan pembangunan yang masuk dalam kategori kepentingan umum oleh swasta melalui program BOT (*Built, Operate, and Transfer*). Dalam hal ini terjadi pembiasaan terhadap kegiatan kepentingan umum karena hak atas tanah masyarakat dapat beralih kepada pemerintah atau pemerintah melalui kegiatan pengadaan tanah seperti yang diatur dalam Perpres 65 Tahun 2006 ini, namun kemudian digunakan untuk kegiatan yang dimiliki oleh swasta, meskipun nantinya bangunan yang ada di atas objek pengadaan tanah akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah melalui BOT.

3. Kemungkinan pengambilan keuntungan dari kegiatan pengadaan tanah yang ditujukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat terjadi. Jika hal yang disebutkan dalam angka 2 (dua) di atas terjadi maka pengambilan keuntungan yang dilakukan oleh swasta akan sangat mungkin terjadi karena tujuan utama swasta dalam melaksanakan usahanya adalah profit. Pengambilan keuntungan ini dimungkinkan dengan tidak adanya pembatasan yang tegas untuk tidak mengambil profit dari kegiatan kepentingan umum seperti halnya yang diatur dalam Keppres 55 Tahun 1993.

Secara umum perkembangan konsep kepentingan umum dan pengaruh yang diakibatkannya bersumber dari abstraknya pengertian kepentingan umum. Seperti halnya istilah *public use* dan *public interest* sebagai istilah yang digunakan oleh negara-negara lain untuk mendeskripsikan kepentingan umum dengan segala konsekuensi yang diakibatkan dari perbedaan kedua istilah tersebut (perkembangan konsep kepentingan umum dari yang awalnya adalah penggunaan fisik suatu kegiatan pembangunan yang kemudian disebut sebagai *public use* menjadi *public interest* yang memiliki pengertian yang lebih luas karena tidak hanya kegiatan pembangunan yang dapat dinikmati secara fisik)

Pengaruh yang dihasilkan dari perkembangan konsep kepentingan umum memberi dampak yang sangat besar terhadap masyarakat yang terkena dampak kegiatan kepentingan umum. Dampak tersebut secara rinci dapat direduksi dengan cara, pertama, yakni dengan memberikan definisi yang definitif bagi kepentingan umum. Hal ini menghindarkan terjadinya penyelewengan dan kesewenang-wenangan dari pelaksanaan kegiatan kepentingan umum yang dilakukan baik oleh pemerintah atau pemerintah daerah kepada warga masyarakat. Pembatasan ini kemungkinan besar dapat mengurangi pengaruh buruk yang dapat ditimbulkan sehubungan dengan abstraknya definisi kepentingan umum karena selama ini kepentingan umum dijabarkan secara luas sebagai kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas dan kepentingan pembangunan yang sulit ditentukan tolak ukur yang dapat digunakan untuk menentukan apakah suatu kegiatan pembangunan termasuk kepentingan umum atau di luar kepentingan umum. Dalam hal ini penulis cenderung sependapat dengan definisi kepentingan umum seperti yang disebutkan dalam Pasal 1 Keppres Nomor 55/1993, demikian pula definisi kepentingan umum yang mencerminkan sifat integralistik dengan mengartikan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara. Pembatasan dalam pendefinisian kepentingan umum tersebut dapat dilakukan melalui dua faktor, yakni faktor pelaku dan faktor sifat kegiatan yang termasuk dalam kegiatan kepentingan umum.

Faktor pelaku dimaksudkan bahwa pelaku kegiatan pengadaan tanah dan pengelolaan kegiatan pembangunan di atasnya yang termasuk dalam kategori kepentingan umum adalah pemerintah atau pemerintah daerah tanpa melibatkan pihak swasta. Pembatasan terhadap pelaku ini harus dilakukan mengingat bahwa kegiatan tersebut melibatkan kepentingan masyarakat, baik dalam kegiatan pengadaan tanah yang memberi dampak pada masyarakat yang terkena akibat langsung atau tidak langsung (masyarakat yang berada di sekitar kawasan yang menjadi objek pengadaan tanah) dalam kegiatan pengadaan tanah. Pelibatan swasta dalam kegiatan pengadaan tanah atau pengelolaan kegiatan yang akan dilakukan di atasnya tentu akan memberi dampak mahalannya akses penggunaan terhadap kegiatan kepentingan umum yang dilakukan mengingat bahwa tujuan swasta tentunya mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya, dalam hal ini hak asasi masyarakat untuk mengakses kegiatan pembangunan tersebut harus menjadi perhatian utama mengingat definisi kepentingan umum adalah kepentingan seluruh

lapisan masyarakat. Pembatasan lain dapat dilakukan adalah sifat kemanfaatan dari kegiatan yang dilakukan di atas lokasi yang menjadi objek kegiatan pengadaan tanah. Sifat kemanfaatan tersebut dapat dilakukan dengan daftar tertentu kegiatan kepentingan umum/infrastruktur yang memang memberi manfaat nyata kepada masyarakat umum. Agar lebih fleksibel dalam pelaksanaannya, aturan tersebut juga perlu disertai kemungkinan untuk memasukkan kegiatan lain sebagai kegiatan kepentingan umum jika kemajuan zaman menginginkannya. Keputusan terhadap hal ini haruslah dipegang oleh presiden dengan mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengingat bahwa kegiatan pengadaan tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berkaitan erat dengan hak asasi masyarakat luas.

Kedua, dampak negatif dari perkembangan kepentingan umum juga dapat dilakukan dengan pembatasan kegiatan yang termasuk kepentingan umum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, khususnya melalui peraturan presiden yang mengaturnya. Berdasarkan Perpres Nomor 65/2006 ataupun dalam Perpres Nomor 36/2005, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat, sedangkan pembatasan yang ada dalam peraturan tersebut adalah abahwa kegiatan tersebut dilakukan dan dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Hal ini memberikan resiko yang besar terhadap hak atas tanah masyarakat. Pemberlakuan pembatasan seperti halnya yang pernah diatur oleh Keppres Nomor 55/1993 mungkin dapat menjadi acuan karena meskipun definisi kepentingan umum sendiri masih bersifat abstrak, namun batasan yang diberikan oleh peraturan ini cenderung lebih ketat dan lebih menjamin terpenuhinya hak-hak masyarakat, terutama hak-hak atas tanah dari kerawanan perlakuan sewenang-wenang pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan yang ada.

Penutup

Perkembangan konsep kepentingan umum sejak tahun 1960 – sekarang umumnya dipengaruhi oleh masih abstraknya definisi kepentingan umum, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan pembangunan oleh pemerintah baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Perkembangan konsep kepentingan umum tersebut memberi dampak, antara lain:

1. Kategori kegiatan-kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kegiatan untuk kepentingan umum yang dilakukan melalui proses pengadaan tanah menjadi lebih luas dalam arti bahwa tujuan kegiatan pengadaan tanah tersebut tidak hanya di khususkan bagi kepentingan umum secara sempit (*physically*), namun juga kepentingan umum secara luas (*public use*).
2. Pelaksanaan kegiatan pembangunan di lokasi tempat kegiatan pengadaan tanah dilakukan tersebut tidak lagi hanya dikhususkan bagi pemerintah ataupun pemerintah daerah namun juga dapat dilakukan dengan intervensi pihak swasta.
3. Kemungkinan pengambilan keuntungan dari kegiatan pengadaan tanah yang ditujukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat terjadi.

Pengaruh dari perkembangan konsep kepentingan umum dapat dikurangi dengan:

1. Memberikan definisi yang jelas bagi kepentingan umum. Definisi kepentingan umum sebaiknya mencerminkan sifat integralistik dengan mengartikan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dengan menerapkan pembatasan dalam pendefinisian kepentingan umum tersebut melalui dua faktor,

- yakni faktor pelaku dan faktor sifat kegiatan yang termasuk dalam kegiatan kepentingan umum.
2. Pembatasan terhadap kegiatan yang termasuk kepentingan umum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dilakukan pada faktor pelaku dan sifat kegiatan. Faktor pelaku dimaksudkan bahwa pelaku kegiatan pengadaan tanah dan pengelolaan kegiatan pembangunan di atasnya yang termasuk dalam kategori kepentingan umum adalah pemerintah atau pemerintah daerah tanpa melibatkan pihak swasta. Faktor pembatasan lainnya adalah sifat kemanfaatan dari kegiatan yang dilakukan di atas lokasi yang menjadi objek kegiatan pengadaan tanah. Sifat kemanfaatan tersebut dapat dilakukan dengan daftar tertentu kegiatan kepentingan umum/infrastruktur yang memang memberi manfaat nyata kepada masyarakat umum. Agar lebih fleksibel dalam pelaksanaannya, aturan tersebut juga perlu disertai kemungkinan untuk memasukkan kegiatan lain sebagai kegiatan kepentingan umum jika kemajuan zaman menginginkannya melalui kewenangan yang dimiliki oleh presiden dengan mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Daftar Pustaka

Literatur

- Adrian Sutedi**, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- E. Suhendar dan I. Kasim**, 1996, *Tanah Sebagai Komoditas, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Cetakan Pertama, Jakarta.
- L.N.Faidzah**, 2007, *Perkembangan Konsep Kepentingan Umum Dalam Pengambilalihan Hak Atas Tanah Di Indonesia (1961-2006)*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- M.G.Kitay**, 1985, *Land Acquisition In Developing Countries Policies And Procedures of Public Sector*, Lincoln Institute of Land Policy, Boston.
- Maria S.W. Sumardjono**, 2007, *Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan Kelima, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960** tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961** tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.
- Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 1993** tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005** tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006** tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973** tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda di Atasnya.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975** tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1976 tentang Penggunaan Cara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta.

Artikel dalam Jurnal, Makalah dan Tulisan Lepas

Sumardjono, Maria S.W., 1991, "Aspek Kepentingan Umum dalam Kaitannya dengan Pengadaan Tanah", Makalah dalam Seminar "Aspek Kepentingan Umum dan Ganti Rugi dalam Kaitannya dengan Penggunaan Tanah", 28 September 1991, Yogyakarta.

_____, 1996, "Permasalahan Tanah Dalam Perjanjian Built Operate Transfer (BOT)", Makalah dalam Seminar "Kasus-Kasus Pertanahan, Sengketa-Sengketa, Dan Cara Penyelesaiannya", diselenggarakan oleh Indo Conference, 14-15 Oktober 1996, Jakarta.

Sunarno, 2007, "Tinjauan Kritis Terhadap Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan", <http://www.umi.ac.id/hukum/download/narno.htm>, diakses pada 2 Nopember 2007.