

# IMPLIKASI YURIDIS KEKABURAN MAKNA KEPENTINGAN UMUM DALAM UNDANG-UNDANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Muwahid<sup>1</sup>

**Abstract:** *Research on the juridical implications of the vague meaning of public interest is a normative legal one aimed at answering the problem of the meaning of public interest in the legislation, and the implications of vague meaning of public interest in the land acquisition legislation. The results showed that the concept of public interest in the law No. 2 of 2012 vaguely formulated as a result of the vague meaning of public interest in the legislation resulted in the lack of legal certainty in its implementation, an activity that is initially for the public interest, but in its development it could be for the business interest and profit-oriented goals.*

**Keywords:** *juridical implications; public interest; land acquisition*

## Pendahuluan

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum, sebagai sebuah konsep kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan didefinisikan berbeda-beda. Menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat (Pasal 1 ayat 3). Menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat (Pasal 1 ayat 5). Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat (Pasal 1 ayat 5). Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (LN.2012-22.TLN. 5280), memberikan makna kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 1 ayat 6).

Definisi yang diberikan oleh pasal 1 ayat 6 Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 di atas masih merupakan definisi yang kabur (*vage normen*).<sup>2</sup> Dalam undang-undang tersebut hanya disebutkan secara *enumeratif* kegiatan-kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, tanpa memberikan batasan yang jelas, sehingga dalam pelaksanaannya terjadi perbedaan penafsiran mengenai apa yang disebut sebagai kepentingan umum,<sup>3</sup> misalnya apakah rumah sakit yang didirikan oleh pemerintah kemudian dikelola oleh pihak BUMN atau pihak swasta termasuk katagori kepentingan umum atau tidak, padahal rumah sakit tersebut dalam praktiknya tidak lagi melakukan pelayanan kesehatan yang bersifat sosial, akan tetapi mencari keuntungan, demikian pula jalan tol, bandara, pelabuhan, terminal yang dikelola oleh pihak BUMN atau pihak swasta tujuannya adalah mencari keuntungan (*profit oriented*).<sup>4</sup> Batasan

---

<sup>1</sup> Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya

<sup>2</sup> Bruggink. *Rechtsrefleties*, Alih Bahasa: Arif Sidharta, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999), 61.

<sup>3</sup> Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publising, 2010), 38.

<sup>4</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 58.

kriteria-kriteria kepentingan umum tersebut menjadi penting agar tidak terjadi perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, sehingga dapat dibedakan dengan jelas antara pembangunan untuk kepentingan umum dan pembangunan yang tujuannya hanya mencari keuntungan (*profit oriented*).

Fokus utama dalam penelitian ini adalah menganalisis konsep kepentingan umum, makna dan jenis-jenis kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan, dan implikasi yuridis kekaburan makna kepentingan umum dalam Undang-undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

### **Konsep Kepentingan Umum**

Pengadaan tanah dan atau pencabutan tanah hanya dapat dilakukan jika pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum. Sebagai sebuah konsep kepentingan umum dimaknai secara beragam oleh para ahli. Schenk, sebagaimana dikutip Muchsan memaknai kepentingan umum sebagai kepentingan yang lebih banyak memberikan manfaat dari pada kerugian yang timbul.<sup>5</sup> Maksudnya manfaat yang diberikan dapat dinikmati oleh masyarakat, meskipun menimbulkan kerugian bagi beberapa individu. Sementara Van Poelje, memberikan makna kepentingan umum sebagai kepentingan masyarakat luas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah melalui kebijaksanaan pemerintah.<sup>6</sup> Sedangkan Van Wijk, memberikan pengertian kepentingan umum adalah tuntutan hukum masyarakat yang harus dilayani oleh pemerintah, demi terwujudnya kesejahteraan hidup masyarakat.<sup>7</sup>

Padanan makna kepentingan umum sebagaimana dikemukakan oleh para ahli di atas dapat dilihat dalam Pasal 18 UUPA dan Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 dengan tegas dinyatakan kepentingan umum termasuk "kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat". Selanjutnya dalam memori penjelasan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 pada angka 4 huruf b disebutkan bahwa kepentingan umum mencakup:

1. keperluan usaha-usaha negara (Pemerintah Pusat dan Daerah).
2. keperluan usaha-usaha swasta, yang benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang punya. Keperluan untuk menyelesaikan sesuatu soal pemakaian tanah tanpa hak oleh rakyat dan Pemerintah memandang perlu untuk menguasai sebagian tanah kepunyaan pemiliknya, sedangkan pemilik tidak bersedia menyerahkan tanahnya yang bersangkutan atas dasar musyawarah.

Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa kepentingan umum yang dimaksudkan dalam UUPA dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah: kepentingan bangsa dan negara; kepentingan bersama rakyat; dan kepentingan pembangunan, mencakup pembangunan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri, perumahan dan kesehatan rakyat, peribadatan, pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, pengembangan produksi pertanian, peternakan, perikanan, industri, transmigrasi dan pertambangan.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Muchsan, "Perbuatan Pemerintah dalam Memperoleh Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Disertasi*, Program Pascasarjana UGM, (Yogyakarta: PPS UGM, 1997), 43.

<sup>6</sup> *Ibid.*,44.

<sup>7</sup> *Ibid.*,45.

<sup>8</sup> Gunanegara, "Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum" , *Disertasi*, Program Pascasarjana, (Surabaya: PPS Unair, 2006, 76.

Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-pedoman Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya, juga memberikan definisi kepentingan umum apabila pembangunan untuk kepentingan bangsa dan Negara; untuk kepentingan masyarakat luas; untuk kepentingan rakyat bersama; dan untuk kepentingan pembangunan, meliputi bidang pertahanan, pekerjaan umum, perlengkapan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan, olah raga, keselamatan umum terhadap bencana, kesejahteraan sosial, makam/kuburan, pariwisata dan rekreasi, dan usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan.<sup>9</sup>

Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 mengatur tentang kepentingan umum berdasarkan peruntukannya. Maria SW. Sumardjono, mengusulkan agar konsep kepentingan umum, selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya (*socially profitable atau for public use atau actual used by the public*). Agar unsur kemanfaatan ini terpenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan atau secara langsung, seyogyanya dilakukan melalui penelitian yang terpadu.<sup>10</sup>

Menurut Olloan Sitorus dan Dayat Limbong, agar konsep kepentingan umum yang ada dalam peraturan di atas tidak bias idealnya harus dibatasi tiga kriteria, yaitu: *pertama*, kegiatan pembangunan dilakukan oleh pemerintah; *kedua*, kegiatan pembangunan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah; *ketiga*, kegiatan pembangunan tidak dilakukan untuk mencari keuntungan (*non profit oriented*).<sup>11</sup>

Kriteria-kriteria kepentingan umum sebagaimana disebut di atas dapat dijabarkan oleh Adrian Sutedi, sebagai berikut:

"*Pertama*, kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan pembangunan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah. Hal ini masih menimbulkan persoalan bagaimana pengelolaan pembangunan yang ditenderkan dengan pihak swasta. Dalam praktiknya banyak kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum namun pengelolaan kegiatannya adalah pihak swasta.

*Kedua*, kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah, kalimat ini memberikan batasan bahwa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan maupun swasta. Pihak swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah dari masyarakat.

*Ketiga*, tidak mencari keuntungan, kalimat ini membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum, sehingga berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Kegiatan untuk kepentingan umum tidak diperkenankan sama sekali untuk mencari keuntungan".<sup>12</sup>

Senada dengan pendapat di atas, Gunanegara menetapkan 6 (enam) syarat dan 2 (dua) kriteria untuk kepentingan umum.<sup>13</sup> Syarat-syarat yang dimaksud yaitu; (1) dikuasai dan/atau

<sup>9</sup> Muhammad Yamin & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2011), 25.

<sup>10</sup> Maria SW. Sumardjono, "Kriteria Penentuan Kepentingan Umum dan Ganti Rugi dalam Kaitannya dengan Penggunan Tanah". Artikel dalam *Bhumibhakti Adhiguna No. 2 Tahun I. 1991.*, 13.

<sup>11</sup> Olloan Sitorus & Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), 7.

<sup>12</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan*, 76.

<sup>13</sup> Gunanegara, *Pengadaan Tanah*, 77.

dimiliki negara; (2) tidak boleh diprivatisasi; (3) tidak untuk mencari keuntungan; (4) untuk kepentingan lingkungan hidup; (5) untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya; dan (6) ditetapkan dengan undang-undang. Sedangkan 2 (dua) kriteria kepentingan umum yaitu; (1) dikuasai dan/atau dimiliki negara; (2) tidak untuk mencari keuntungan, yang jenis penggunaannya untuk infrastruktur publik, kesehatan publik, keagamaan, sosial budaya/cagar budaya, pertahanan negara, keamanan negara, keselamatan publik, pendidikan, instansi pemerintah, dan lingkungan hidup. Namun demikian dalam pencabutan hak atas tanah 2 (dua) kriteria tersebut ditambah lagi dengan kriteria; tidak dapat dipindahkan ke tempat lain.

### **Makna Kepentingan Umum dalam Perundang-undangan**

Pembahasan mengenai makna kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan dimulai dari Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 15 Tahun 1975, Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 2 Tahun 1976, Keputusan Presiden (Keppres) No. 55 Tahun 1993, Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 Tahun 2005, Peraturan Presiden (Perpres) No. 65 tahun 2006 dan UU No. 2 Tahun 2012.

PMDN No 15 Tahun 1975 tidak ada terminologi kepentingan umum, hanya dalam konsideran menimbang disebutkan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan yang dilakukan oleh instansi pemerintah, dalam hal ini kepentingan umum adalah kepentingan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Selain tidak ada pengertian yang tegas mengenai kepentingan umum, juga tidak ada daftar-daftar kegiatan yang dikategorikan dalam kepentingan umum tersebut, sehingga dengan pengaburan arti dari kepentingan umum dengan hanya menyebut kepentingan pembangunan, maka dari pijakan inilah salah satu kemungkinan dapat terjadi penyimpangan kegiatan pembebasan tanah tersebut, sehingga dapat saja dimanipulasi kepentingan swasta disebut juga “sebagai kepentingan pembangunan” hanya karena ada keterlibatan pejabat pemerintah dalam melakukan pembebasan tanah.<sup>14</sup>

Dalam rangka mengakomodasi kepentingan swasta untuk memperoleh tanah, pemerintah kembali menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah oleh Pihak Swasta. Dalam PMDN Nomor 2 tahun 1976 tidak ada kriteria dan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk masuk dalam kualifikasi kepentingan umum, sehingga dalam praktik penggunaan PMDN Nomor 2 Tahun 1976 lebih banyak menimbulkan permasalahan hukum bagi pemilik tanah. Penyimpangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh swasta yang semula diijinkan hanya untuk tujuan yang menunjang kepentingan umum, atau pembangunan sarana umum/fasilitas sosial sebagaimana diatur dalam PMDN Nomor 2 Tahun 1976 ternyata oleh Menteri Dalam Negeri diizinkan menggunakan lembaga pembebasan tanah untuk kepentingan proyek swasta.<sup>15</sup>

Dengan ketentuan PMDN No. 2 Tahun 1976 di atas, pemerintah dan swasta dapat memaksa masyarakat untuk melepaskan hak atas tanahnya dengan mengatasnamakan pembangunan. Peraturan ini tidak hanya mengatur perolehan tanah untuk kepentingan pemerintah, tetapi juga memberikan peluang yang longgar kepada swasta untuk memperoleh tanah sebagaimana perolehan tanah untuk kepentingan pembangunan.<sup>16</sup> Bahkan dalam

<sup>14</sup> Muhammad Yamin&Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak*,26.

<sup>15</sup> Gunanegara, *Pengadaan Tanah*, 156.

<sup>16</sup> Muhammm Yamin, *Pencabutan Hak*,17.

praktik tidak jarang terjadi intervensi pemerintah melalui kepanitiaan pembebasan tanah, yakni diperbolehkannya swasta menggunakan acara pembebasan tanah yang sama dengan yang dilakukan oleh pemerintah, juga tidak segan-segan menggunakan aparat pemerintah dan aparat keamanan dalam pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan, sehingga pihak swasta dapat memperoleh tanah dengan harga di bawah rata-rata sebagaimana ditetapkan oleh panitia pembebasan tanah.<sup>17</sup>

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 memberikan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ini juga memberikan batasan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah, dimiliki oleh pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan (*non profit oriented*). Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 memberikan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tidak memberikan batasan sebagaimana Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, kemudian Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 direvisi dengan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2006, dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 juga tidak memberikan batasan kepentingan umum sebagaimana Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, selanjutnya undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Peraturan Perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merinci bentuk-bentuk kegiatan yang masuk katagori kepentingan umum. Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum merinci jensi kegiatan yang masuk katagori kepentingan umum, yaitu:

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air.
- b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi.
- c. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat.
- d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal.
- e. Peribadatan.
- f. Pendidikan atau sekolahan.
- g. Pasar umum atau pasan inpres.
- h. Fasilitas pemakaman umum.
- i. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir. lahar dan lain-lain bencana.
- j. Pos dan telekomunikasi.
- k. Sarana olah raga.
- l. Station penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya.
- m. Kantor pemerintah.
- n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

---

<sup>17</sup> Ibid., 18.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tersebut, bidang-bidang kegiatan yang termasuk katagori kepentingan umum ada 14 (empat belas) bidang. Selanjutnya menurut Pasal 5 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum, bidang-bidang kegiatan yang termasuk katagori kepentingan umum mengalami perluasan menjadi 21 (dua puluh satu) bidang yaitu:

- a. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah, saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi.
- b. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya.
- c. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat.
- d. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal.
- e. Peribadatan.
- f. Pendidikan atau sekolah.
- g. Pasar umum.
- h. Fasilitas pemakaman umum.
- i. Fasilitas keselamatan umum.
- j. Pos dan telekomunikasi.
- k. Sarana Olah Raga.
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya.
- m. Kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan/atau Lembaga-lembaga Internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-bangsa.
- n. Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.
- o. Lembaga masyarakat dan rumah tahanan.
- p. Rumah susun sederhana.
- q. Tempat pembuangan sampah.
- r. Cagar alam dan cagar budaya.
- s. Pertamanan.
- t. Panti sosial.
- u. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2005 kemudian direvisi dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, bidang-bidang kegiatan yang merupakan katagori Kepentingan Umum mengalami perubahan menjadi 7 (tujuh) bidang yaitu:

- a. jalan umum, jalan tol, dan rel kereta api.
- b. waduk, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya.
- c. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal.
- d. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain.
- e. tempat pembuangan sampah.
- f. cagar alam dan cagar budaya dan.
- g. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Peraturan yang terbaru mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menentukan bidang-bidang pembangunan untuk kepentingan umum menjadi 18 bidang, yaitu:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional.
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api.
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan pembangunan pengaliran lainnya.
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal.
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi.
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik.
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah.
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah.
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- j. Fasilitas keselamatan umum.
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik.
- m. Cagar alam dan cagar budaya.
- n. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa.
- o. Penataan pemukiman kumuh perkotaan, konsolidasi tanah, serta perumahan masyarakat berpenghasilan rendah.
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- q. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Uraian makna kepentingan umum, kriteria kepentingan umum dan jenis kegiatan kepentingan umum sebagaimana uraian di atas dapat digambarkan dalam tabel di bawah ini.

Tabel: Makna dan Jenis Kegiatan Untuk Kepentingan Umum dalam Peraturan Perundang-undangan

Pokok-pokok Perbandingan	Keppres No 55 Th 1993	Perpres No 36 Th 2005	Perpres No 65 Th 2006	UU No 2 Th 2012
Definisi Kepentingan Umum	Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat	Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat	Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat	Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat
Kriteria Kepentingan Umum	Dilakukan oleh pemerintah; selanjutnya dimiliki dan dikuasai oleh pemerintah; dan tidak digunakan	Tidak ada batasan mengenai kriteria kepentingan umum	Dimiliki oleh pemerintah, namun tidak ada klausul "tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan"	Tidak ada batasan mengenai kriteria kepentingan umum

	untuk mencari keuntungan			
Jenis Kegiatan Kepentingan Umum	(1).Jalan umum, saluran pembuangan air; (2).Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;(3).Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;(4).Pelabuhan atau bandar udara atau terminal; (5). Peribadatan; (6).Pendidikan atau sekolahan; (7).Pasar umum atau pasar inpres; (8).Fasilitas pemakaman umum; (9). Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana; (10).Pos dan telekomunikasi; (11).Sarana olah raga; (12).Station penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;(13). Kantor pemerintah; (14). Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.	(1). Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah, saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;(2).Waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; (3).Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;(4).Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;(5).Peribadatan;(6).Pendidikan atau sekolah;(7).Pasar umum;(8).Fasilitas pemakaman umum;(9).Fasilitas keselamatan umum;(10).Pos dan telekomunikasi; (11).Sarana Olah Raga; (12).Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya; (13).Kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan/atau Lembaga-lembaga Internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-bangsa;(14).Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan	(1).Jalan umum, jalan tol, dan rel kereta api; (2).Waduk, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya; (3). Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal; (4).Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain; (5).Tempat pembuangan sampah; (6).Cagar alam dan cagar budaya dan; (7).Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik	(1).Pertahanan dan keamanan; (2).Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; (3).Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan pembangunan pengairan lainnya; (4).Pelabuhan, bandar udara, dan terminal; (5).Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; (6).Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; (7).Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah; (8).Tempat pembuangan dan pengolahan sampah; (9).Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah; (10).Fasilitas keselamatan umum; (11).Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; (12).Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; (13).Cagar alam dan cagar budaya; (14).Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;



		Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya; (15).Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan; (16).Rumah susun sederhana; (17).Tempat pembuangan sampah;(18).Cagar alam dan cagar budaya; (19).Pertamanan; (20).Panti sosial; (21).Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.		(15). Penataan pemukiman kumuh perkotaan, konsolidasi tanah, serta perumahan masyarakat berpenghasilan rendah; (16).Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;(17).Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; (18).Pasar umum dan lapangan parkir umum.
--	--	---	--	--

Sumber: Keppres No 55 Th 1993, Pepres No 36 Th 2005, Perpres No 65 Th 2006, dan UU No 2 Th 2012 diolah

### **Implikasi Yuridis Kekaburan Makna Kepentingan Umum**

Makna kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 merupakan makna yang kabur (*vague normen*). Implikasi dari kekaburan makna kepentingan umum adalah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, misalnya apakah rumah sakit yang didirikan oleh pemerintah kemudian dikelola oleh pihak BUMN atau pihak swasta termasuk katagori kepentingan umum atau tidak, padahal rumah sakit tersebut dalam praktiknya tidak lagi melakukan pelayanan kesehatan yang bersifat sosial, akan tetapi mencari keuntungan, demikian pula jalan tol, bandara, pelabuhan, terminal yang dikelola oleh pihak BUMN atau pihak swasta yang dalam melakukan kegiatan usahanya tidak bersifat sosial melainkan berorientasi untuk mencari keuntungan semata (*profit oriented*). Terhadap rumusan kepentingan umum yang belum diberikan batasan yang baku, hanya saja hakekat kepentingan umum dapat dikatakan untuk keperluan, kebutuhan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Batasan kriteria-kriteria kepentingan umum tersebut menjadi penting agar tidak terjadi perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, sehingga dapat dibedakan dengan jelas antara pembangunan untuk kepentingan umum dan pembangunan yang tujuannya hanya mencari keuntungan (*profit oriented*).

Norma yang kabur, multi tafsir dan ambigu mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum. Padahal salah satu tujuan hukum adalah untuk mewujudkan kepastian hukum. Makna kepastian hukum mempunyai dua pengertian, yaitu adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau yang tidak boleh dilakukan; dan adanya keamanan hukum bagi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah (Peter Mahmud M, 1999). Jika norma dirumuskan secara kabur (*vague normen*), tidak jelas, maka tidak dapat memenuhi dua unsur kepastian hukum di atas.

Dalam kaitanya dengan makna kepentingan umum dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menentukan; "*Kepentingan umum adalah kepentingan*

*bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*". Konsep kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-undang tersebut merupakan konsep yang masih multi tafsir, dalam undang-undang hanya disebutkan kegiatan-kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, tanpa memberikan batasan yang jelas, sehingga dalam pelaksanaannya terjadi perbedaan penafsiran mengenai apa yang disebut sebagai kepentingan umum. Rumusan pasal 1 ayat (6) Undang-undang tersebut mengulang rumusan konsep kepentingan umum dalam Inpres No. 2 Tahun 1973 yang mengartikan kepentingan umum; "*sebagai kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat bersama, dan untuk kepentingan pembangunan*". Dengan luasnya makna kepentingan umum di atas, dalam praktik pada masa lalu telah terjadi manipulasi kepentingan umum, dengan dalih untuk kepentingan pembangunan, tanah masyarakat dapat dibebaskan oleh pemerintah, padahal dalam kenyataannya bukan untuk kepentingan masyarakat luas, akan tetapi untuk kepentingan bisnis. Dalam hal ini Maria SW. Sumardjono mengusulkan agar konsep kepentingan umum, tidak diselewengkan dalam praktiknya, selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya oleh masyarakat (*socially profitable atau for public use atau actual used by the public*),<sup>18</sup> sehingga kemanfaatan ini dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan tidak hanya dinikmati oleh sekelompok orang.

Selain itu agar rumusan kepentingan umum dalam Undang-undang pengadaan tanah tidak kabur, dan multi tafsir maka harus dibatasi dengan tiga kriteria, yaitu *pertama*, kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah; *kedua*, kegiatan pembangunan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah; *ketiga*, kegiatan pembangunan tidak dilakukan untuk mencari keuntungan (*non profit oriented*)" (Olloan Sitorus&Dayat Limbong, 2004; Adrian Sutedi, 2008)<sup>19</sup>. Kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan pembangunan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah, selanjutnya kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah, kalimat ini memberikan batasan bahwa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan maupun swasta. Di samping itu pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak bertujuan untuk mencari keuntungan.<sup>20</sup> (Adrian Sutedi, 2008).

Jika dibandingkan dengan peraturan sebelumnya, rumusan pasal 1 ayat (6) ini merupakan langkah mundur. Makna kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 lebih memberikan kepastian hukum jika dibandingkan dengan rumusan pasal 1 ayat (6) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012. Rumusan kepentingan umum menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yaitu kepentingan seluruh lapisan masyarakat, dengan tiga kriteria, dilakukan oleh pemerintah, dimiliki dan dikuasai oleh pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan. Dengan demikian menurut Keppres tersebut pengadaan tanah dilakukan oleh pemerintah bukan oleh swasta, selanjutnya proyek pembangunan dimiliki dan dikuasai oleh pemerintah, dan pembangunan tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

<sup>18</sup> Maria Sumardjono, *Kriteria Penentuan Kepentingan Umum*, 13.

<sup>19</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum*, 57. Lihat pula Olloan Sitorus&Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah*, 7

<sup>20</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum*, 58.

Kesulitan untuk merumuskan konsep kepentingan umum juga dialami oleh negara lain, di Amerika misalnya membarikan batasan kepentingan umum dengan menggunakan standar kebutuhan umum (*public necessity*), kebaikan umum (*public good*) dan berfaedah untuk umum (*public utility*). Namun dalam perkembangannya standar umum tersebut dipersempit dengan maksud untuk mengawasi pelaksanaan pengadaan tanah oleh swasta, dengan suatu batasan yaitu kegiatan bermanfaat bagi masyarakat dan digunakan oleh masyarakat (*used by public*).<sup>21</sup>

## Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat mengambil simpulan sebagai berikut:

Konsep kepentingan umum didefinisikan berbeda-beda oleh para ahli, namun para ahli sepakat agar konsep kepentingan umum tidak bias idealnya harus dibatasi tiga kriteria, yaitu: *pertama*, kegiatan pembangunan dilakukan oleh pemerintah; *kedua*, kegiatan pembangunan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah; *ketiga*, kegiatan pembangunan tidak dilakukan untuk mencari keuntungan.

Makna kepentingan umum dalam Undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan didefinisikan sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Definisi yang diberikan oleh undang-undang tersebut merupakan definisi yang kabur, dan multi tafsir, dalam undang-undang tersebut tidak ada pembatasan kriteria-kriteria kepentingan umum sebagaimana diuraikan oleh para ahli.

Implikasi dari kekaburan makna kepentingan umum adalah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya, sehingga menjadi tidak jelas antara pembangunan untuk kepentingan umum dan untuk kepentingan komersil (bisnis), misalnya apakah rumah sakit yang didirikan oleh pemerintah kemudian dikelola oleh pihak swasta termasuk katagori kepentingan umum atau tidak, padahal rumah sakit tersebut dalam praktiknya tidak lagi melakukan pelayanan kesehatan yang bersifat sosial, akan tetapi mencari keuntungan.

## Daftar Rujukan

- Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 1986.
- Gunanegara, "Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum" , Disertasi, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2006.
- JJ. Bruggink, *Rechtsrefleties*, Alih Bahasa: Arif Sidharta, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999
- Muchsan, "Perbuatan Pemerintah dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum," Disertasi, Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 1997
- Muhammad Yamin&Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 2011

---

<sup>21</sup> Ibid., 60.

- Maria SW Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005
- Maria SW. Sumardjono, "Kriteria Penentuan Kepentingan Umum dan Ganti Rugi dalam Kaitanya dengan Penggunaan Tanah". Artikel dalam *Bhumibhakti Adhiguna No. 2 Tahun I*. 1991.
- Oloan Sitorus&Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004.
- Yusriadi, *Industrialisasi&Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Yogyakarta: Genta Publisng, 2010.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012.
- Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 jo Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.
- Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012
- Republik Indonesia, *Keputusan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.
- Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Acara Pembebasan Tanah*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975.
- Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Swasta*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976.