

# **Implementasi Undang-Undang No 2 Tahun 2012**

## **Dalam Hal Pengadaan Tanah Untuk**

## **Pembangunan Infrastruktur Migas<sup>1</sup>**

**Dr. Ida Nurlinda, S.H., M.H.<sup>2</sup>**

### **Abstrak**

Masuknya kegiatan pembangunan infrastruktur migas ke dalam kriteria pengadaan tanah untuk kepentingan umum, harus dipandang sebagai upaya serius pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang sesungguhnya. Untuk itu, implementasinya perlu didukung oleh semua pihak yang terlibat dalam industri migas. Namun demikian, sifat kekhususan dari industri migas yang bersifat segera dan situasional bukan menjadi dasar untuk mengabadikan suatu rencana tata ruang dan rencana pembangunan, sehingga UU Pengadaan Tanah bertentangan dengan UU Penataan Ruang. Mekanisme peninjauan kembali rencana tata ruang dapat menjadi solusinya.

**Kata kunci :** Pengadaan Tanah, Industri Migas, Kepentingan Umum, Sistem Hukum

### **A. Latar Belakang**

Kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur minyak dan gas bumi (migas) selama ini mengacu pada ketentuan Undang-Undang No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut UU Migas)jo PP No 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Kegiatan pengadaan tanah untuk sektor ini tidak diatur oleh ketentuan mengenai pengadaan

---

1

2

tanah untuk kepentingan umum karena memang tidak termasuk ke dalam kategori kepentingan umum.

Pasal 34 UU Migas menegaskan bahwa manakala Badan Usaha/Badan Usaha Tetap (BU/BUT) yang bergerak di kegiatan migas memerlukan tanah dalam wilayah kerjanya, maka BU/BUT tersebut wajib menyelesaikan hak atas tanah tersebut dengan pemiliknya dengan cara jual-beli, tukar-menukar, ganti rugi yang layak, pengakuan atau bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara. selanjutnya Pasal 35 UU Migas menegaskan bahwa pemegang hak atas tanah wajib mengizinkan BU/BUT untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi di atas tanah tersebut jika hak atas tanahnya telah diselesaikan. Dengan demikian cara-cara yang dipergunakan oleh BU/BUT di bidang migas untuk memperoleh tanah, selama ini digunakan dengan cara-cara hubungan hukum keperdataan (jual-beli, tukar-menukar, dsb).

Namun dengan diundangkannya Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Pengadaan Tanah) pada tanggal 14 Januari 2012, kegiatan pembangunan infrastruktur migas dan panas bumi termasuk ke dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (Pasal 10 huruf e). Dengan demikian segenap aturan mengenai pengadaan tanah yang terdapat dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2012 otomatis berlaku pula dalam hal pengadaan tanah untuk kegiatan migas dan panas bumi.

Implementasi ketentuan-ketentuan hukum dari UU No 2 Tahun 2012 untuk pembangunan infrastruktur migas, tentu tidaklah mudah mengingat sifat dan karakteristik kegiatan migas yang spesifik, mengandung ketidak-pastian yang tinggi, sehingga penyediaan tanahnya pun tidak dapat ditentukan secara pasti sejak awal. Jika berdasarkan studi seismik suatu wilayah mengandung kandungan migas, maka eksplorasi harus sesegera mungkin dilakukan (kurang dari 120 hari). Dengan demikian dapat dikatakan pengadaan tanah untuk migas bersifat sesegera dan sangat situasional.

Sementara itu jika dihitung menurut UU Pengadaan Tanah, waktu yang dibutuhkan untuk melakukan pengadaan tanah adalah lebih dari 458 hari kerja, dari sejak pendataan awal lokasi rencana pembangunan hingga pelepasan oyek pengadaan tanah, belum lagi jika tanah itu berada di kawasan hutan, maka diperlukan tambahan waktu lagi untuk sekitar 215 hari kerja untuk memperoleh izin pinjam pakai kawasan hutan. Waktu yang cukup lama bagi industri migas untuk memperoleh tanah, yang bersifat segera dan situasional.

Permasalahan lain yang muncul dalam pengadaan tanah untuk kegiatan migas sehubungan dengan berlakunya UU Pengadaan Tanah adalah adanya ketentuan Pasal 7 ayat (1), yang menegaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum peyelenggaraannya harus sesuai dengan:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
- b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
- c. Rencana Strategis; dan
- d. Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah

Namun khusus untuk kegiatan pembangunan infrastruktur migas dan panas bumi, pengadaan tanahnya dikecualikan oleh ayat (2) Pasal 7 tersebut, yaitu cukup mengacu pada rencana strategis dan rencana kerja instansi yang memerlukan tanah. Pengecualian ini dilakukan, mengingat sifat industri migas yang tidak dapat ditentukan secara pasti sejak awal, bersifat segera dan sangat situasional. Demikian alasan pembuat undang-undang atas pengecualian tersebut. Namun, dapat diperkirakan permasalahan akan timbul dalam pelaksanaannya jika RTRW suatu wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional/Daerah diabaikan dalam pembangunan infrastruktur migas, padahal pembangunan infrastruktur migas mempunyai dampak yang cukup signifikan baik pelestarian lingkungan dan perubahan bentang alam/ruang.

Kedua permasalahan di atas harus segera diantisipasi dan dicari solusi pemecahannya, mengingat UU Pengadaan Tanah ini telah berlaku sejak tanggal 14 Januari 2012. Di sisi lain, industri migas perlu terus didorong pertumbuhannya mengingat hingga saat ini masih terjadi krisis pasokan migas di Indonesia untuk

memenuhi kebutuhan pasar domestik, karena produksi tidak dapat mengejar pertumbuhan konsumsi dalam negeri yang sangat cepat, sementara infrastuktur tidak tersedia dengan memadai. Di sisi lain, migas masih menjadi sumber energi utama dan masih menopang 25% penerimaan negara<sup>3</sup>.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan paparan di atas, penulis seara khusus merumuskan 2 masalah medasar dari implementasi UU Pengadaan Tanah dalam hal pengadaan tanah untuk infrastuktur migas, yaitu:

- a. Apakah tepat memasukkan kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur migas sebagai suatu kepentingan umum?
- b. Bagaimanakah solusi yang dapat dilakukan jika pembangunan infrastutur migas tidak sejalan dengan RTRW suatu wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional/Daerah?

## **C. Metode Penelitian**

Sebagaimana ditegaskan pada *footnote* no 1, artikel ini berasal dari hasil penelitian penulis yang telah disempurnakan. Penelitiannya menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yaitu dengan titik berat penelitian pada data sekunder. Baik data sekunder yang berbentuk bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (bahan kepustakaan/literatur) maupun bahan hukum tersier (kamus hukum). Data primer berupa data lapangan yang diperoleh melalui wawancara dengan narasumber yang kewenangan dan/atau kepakarannya terkait dengan materi penelitian, berfungsi melengkapi data sekunder yang telah diperoleh.

Sifat penelitian yang digunakan pada penelitian sebagai bahan artikel ini adalah deskriptif analitis, dalam arti bersifat memaparkan data penelitian (baik primer maupun sekunder). Data penelitian dianalisis secara juridis kualitatif dengan menitikberatkan pada daya abstraksi teoritis atas peraturan perundang-undangan

---

<sup>3</sup> Deputi bidang Umum BP Migas, *Pengadaan Tanah pada Kegiatan Usaha Hulu Migas*, Makalah pada Rapat Koordinasi Pertanahan BP Migas-KKKS, Yogyakarta 17 April 2012: hlm. 4.

dan kepustakaan yang terkait dengan implementasi pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur migas. Daya abstraksi teoritis dilakukan dengan menggunakan metode-metode penemuan hukum berupa penafsiran hukum dan konstruksi hukum.

#### **D. Kegiatan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur Migas sebagai Suatu Kepentingan Umum**

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusi ini menjadi dasar hukum dari segala kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang ada di Indonesia, termasuk migas. Penguasaan oleh Negara semata-mata ditujukan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, sehingga penyelenggaraan kegiatan usaha migas yang diatur dalam UU No 22 Tahun 2001 pun dilakukan atas dasar asas ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan<sup>4</sup>. Asas-asas penyelenggaraan kegiatan usaha migas ini diperlukan untuk mengatur pemanfaatan migas yang merupakan barang publik yang termasuk ke dalam kategori sumber daya alam milik masyarakat (*common property resources*)<sup>5</sup> Indonesia, agar pemanfaatannya dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan Negara Republik Indonesia.

Penguasaan oleh negara atas sumber daya alam menjadi prinsip dasar dalam penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam sebagai modal untuk melaksanakan kegiatan pembangunan. Dalam hal pembangunan itu ditujukan untuk kepentingan umum, maka peran Negara menjadi sangat vital dan sentral. Definisi kepentingan umum itu sendiri beragam. Dalam UU No 2 Tahun 2012, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk

<sup>4</sup> Pasal 2 UU No. 22  
dan Gas Bumi

Tahun 2001 tentang Minyak

<sup>5</sup> Widjajono Partowidagdo, *Migas dan Energi di Indonesia: Permasalahan dan Analisis*,  
Penerbit Development Studies Fondation Pertamina, Jakarta, 2009: hlm. 3

kemakmuran rakyat<sup>6</sup>. Sementara Theo Huijbers<sup>7</sup> menegaskan kepentingan umum sebagai kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu antara lain menyangkut perlindungan hak-hak individu sebagai warga negara dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan dan pelayanan publik. Pemahaman-pemahaman ini menunjukkan bahwa kepentingan umum merupakan sesuatu yang abstrak dan kompleks untuk diimplementasikannya. Oleh sebab itu, terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sewajarnya dilakukan oleh pemerintah.

Dalam hal pengadaan tanah, Maria S.W. Sumardjono<sup>8</sup> berpendapat, masalah kepentingan umum dapat dijabarkan melalui 2 (dua) cara yaitu, *pertama*, berupa perdoman umum yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan berdasarkan alasan kepentingan umum melalui berbagai istilah. Dikarenakan berupa pedoman, maka hal ini dapat mendorong eksekutif secara bebas menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk dikategorikan sebagai kepentingan umum. *Kedua*, penjabaran kepentingan umum dilakukan dalam suatu daftar kegiatan. Dalam prakteknya, kedua cara tersebut sering dilakukan secara bersamaan.

Di Amerika Serikat, pada masa awal pembangunan negara itu, kepentingan umum (*public use*) didefinisikan secara luas yaitu sepanjang suatu kegiatan berdampak pada perluasan kerja, peningkatan aktivitas perdagangan dan industri, dan pengembangan sumber daya alam, maka hal itu merupakan kegiatan yang termasuk kategori kepentingan umum. Namun, ketika kemudian berkembang kekhawatiran bahwa hal itu akan mendesak perlindungan individu, muncul penafsiran yang sempit atas pengertian kepentingan umum, yaitu sebagai hak masyarakat untuk menggunakan hasil kegiatan tersebut dengan pelayanan publik. Ecendrung terakhir, suatu pembangunan dikategorikan untuk kepentingan umum, manakala dimaksudkan untuk pembangunan di bidang kesehatan,

---

<sup>6</sup> Pasal 1 angka (6) UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

<sup>7</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, 1982: hlm 76.

<sup>8</sup> Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2005: hlm. 107

keamanan, atau kesejahteraan masyarakat sebagaimana ditetaka oleh badan legislatif amerika serikat<sup>9</sup>.

Dalam kegiatan pembangunan infrastruktur untuk industri migas, kategorisasi sebagai pembangunan untuk kepentingan umum merupakan hal yang tepat karen hasil dari industri migas selain sebagai penyumbang terbesar devisa Indonesia, juga untuk memenuhi kebutuhan dasar kehidupan rakyat banyak. Selain itu, migas merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan (*unrenewable resources*) sehingga penguasaannya harus dilakukan oleh negara, agar pemanfaatannya tepat sasaran.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi No 002/PUU-I/2003 tentang pengujian atas UU No 22 Tahun 2001 tentang Migas, kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai negara diperluas meliputi wewenang merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheerdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*)<sup>10</sup>. Dengan demikian, kewenangan negara tersebut tidak sebatas wewenang sebagaimana tercantum dalam pasal 2 ayat (2) UUPA semata. Dalam pasa 2 ayat (2) UUPA, fungsi hak menguasai negara lebih difokuskan kepada fungsi penguasaan. Fungsi penguasaan ini pula terdapat dalam makna hak menguasai negara yang tercantum dalam UU No 41 tahun 1999 tentang kehutanan, UU No 4 tahun 2007 tentang sumber daya air dan UU No 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara.

Kewenangan negara yang diperluas berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi No 002/PUU-I/2003 tentang pengujian atas UU No 22 tahun 2001 tentang migas tersebut akan lebih lengkap jika dikaitkan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi No 3/PUU-VIII/2010 tentnag pengujian atas Undang-Undang No 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau

---

<sup>9</sup> Ibid, hlm. 108

<sup>10</sup> Muhammad Bakri, *Pengakuan semu Hak Ulayat dalam Hukum Agraria Nasional*, Makalah Semiloka Nasional "Konflik Perkebunan: Mencari Solusi yang Berkeadilan dan Mensejahterakan Rakyat Kecil", FH Unibraw Malang, 24-25 Mei 2012: hlm. 4

Kecil<sup>11</sup>, yang menyatakan bahwa kalimat “sebesar-besarnya kemakmura rakyat” dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 harus dimaknai kedalam 4 tolak ukur, yaitu:

- a. Kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat ;
- b. Pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat ;
- c. Partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam
- d. Penghormatan terhadap rakyat secara turun-temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam

Perpaduan antara perluasan makna “kewenangan penguasaan negara” dan makna “sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang ditafsirkan Mahkamah Konstitusi dalam kedua putusan tersebut diatas memberi aktualisasi pemaknaan hak menguasai negara atas sumber daya alam, termasuk migas. Menetapkan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur migas sebagai suatu kepentingan umum merupakan langkah yang tepat, namun demikian dalam pelaksanaannya tentulah tidak mudah. Dalam hal menetapkan ruang lingkup kewenangan, maka kelima kewenangan negara atas sumber daya alam yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi di atas, yaitu merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheerdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*), untuk sumber daya migas sejalan dengan tujuan yang terdapat dalam UU No 22 tahun 2001 tentang migas, maka titik beratnya lebih pada fungsi pengelolaan (*beheerdaad*) secara langsung atas sumber daya migas<sup>12</sup> hal ini dimaksudkan agar tujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat lebih nyata terwujud. Untuk itu, kegiatan pembangunan infrastruktur migas pun sudah tepat masuk kategori kepentingan umum agar negara lebih mudah melakukan fungsi pengelolaannya.

Untuk mengimplementasikan kaidah-kaidah pengadaan tanah dengan baik kedalam kegiatan pembangunan infrastruktur migas sebagai bagian dari kepetingan

---

<sup>11</sup> Ida Nurlinda, *Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat dan Keadilan Agraria*, Penerbit LoGoz\_Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2013: hlm. 13

<sup>12</sup> Maria S. w. Sumardjono, *Memaknai Kembali Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Tindak Lanjutnya*, Kuliah Inagurasi sebagai Anggota Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, Yogyakarta 3 September 2013: hlm. 20

umum, maka asas-asas pengadaan tanah harus dikedepankan dan menjadi acuan utama dalam mmengimplementasikan UU Pengadaan Tanah, sebagaimana tercantum dalam pasal 2 UU No 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu asas-asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlangsungan, dan keselarasan. Asas-asas hukum tersebut berperan penting untuk mengaktualisasikan kaidah-kaidah hukum baik yang terdapat dalam UU No 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maupun kaidah-kaidah dalam UU No 22 tahun 2001 tentang migas agar keduanya dapat berjalan selaras dan harmonis untuk mewujudkan kemakmuran rakyat.

Asas hukum merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, merupakan latar belakang peraturan konkret yang terdapat didalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan keputusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut<sup>13</sup>. Dengan pengertian tersebut, maka asas-asas hukum dalam pengadaan tanah sebagaimana diuraikan diatas seharusnya menjadi landasan atas berbagai kegiatan penyediaan tanah untuk mendukung berbagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk pembangunan infrastruktur untuk industri migas, karena pembangunan infrastruktur pada hakekatnya merupakan pembangunan dari masyarakat (asal tanahnya) dan kemudian kelak setelah proyek tersebut selesai akan dimanfaatkan pula oleh masyarakat<sup>14</sup>. Namun demikian, mengacu pada asas hukum saja tentu tidak cukup karena dala kenyataannya dalam tataran pelaksanaannya, pengadaan tanah untuk kegiatan migas cukup kompleks.

Kompleksitas permasalahan tersebut nampak pada upaya memperoleh tanah. Dalam UU No 22 tahun 2001 tentang migas, pasal 33 menegaskan bahwa kegiatan

<sup>13</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996: hlm 5.

<sup>14</sup> Ida Nurlinda, *Konflik dan/atau sengketa dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Makalah pada Seminar Nasional Pengadaan Tanah untuk Kepentingan



usaha migas yang dilakukan di wilayah hukum pertambangan Indonesia, yang hak atas wilayah kerjanya meliputi kandungan bumi, tidak termasuk didalamnya hak atas (kerak) bumi. Mengingat lokasi/titik pembangunan infrastuktur migas sulit untuk dipindahkan, maka perusahaan migas yang akan melaksanakan kegiatannya, dapat memindahkan bangunan, tempat umum, sarana dan prasarana umum yang ada diatasnya, dengan syarat memperoleh izin terlebih dahulu dari instansi pemerintah yang berwenang, karena hal ini merupakan fasilitas yang disediakan pemerintah untuk kepentingan masyarakat luas dan mempunyai fungsi sosial, seperti jalan, pasar, tempat pemakaman, taman, dan tempat ibadah. Sementara itu, khusus untuk pemakaman, tempat yang dianggap suci dan tanah milik masyarakat adat, sebelum meminta izin dari instansi pemerintah yang berwenang, perlu terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari masyarakat setempat (masyarakat adat).

Selanjutnya jika perusahaan migas akan menggunakan bidang-bidang atas tanah seseorang atau tanah negara yang berada dalam wilayah kerjanya, maka perusahaan migas tersebut wajib untuk terlebih dahulu menyelesaikan hak atas itu dengan pemegang hak atas tanahnya, atau dengan pemakaian tanah diatas tanah negara, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu dengan cara musyawarah dan mufakat dengan cara jual-beli, tukar-menukar ganti rugi yang layak, pengakuan atau bentuk lainnya kepada pemegang hak atau pemakaian tanah diatas tanah negara. pengakuan dalam hal ini dimaksudkan sebagai pengakuan atas adanya hak ulayat jika tanah itu merupakan tanah masyarakat hukum adat, dan penyelesaiannya pun dilakukan berdasarkan atas hukum adat yang berlaku bagi masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Dengan demikian, penyelesaian hak-hak atas tanah yang dibutuhkan oleh perusahaan migas dilakukan dalam koridor rezim hukum perdata. Baik pemilik tanah maupun perusahaan migas berlaku sebagai subyek-subyek hukum perdata yang melakukan perbuatan – perbuatan hukum dalam hal jual-beli tanah.

Dalam kenyataannya, ketentuan-ketentuan usaha migas yang terkait dengan aspek pertanahan, yaitu yang tertera pada pasal 33 sampai dengan pasal 37 UU Migas, tidaklah mudah untuk dilaksanakan. Ketentuan pasal 37 UU Migas yang menyatakan akan adanya peraturan pemerintah (PP) mengenai tata-cara

penyelesaian penggunaan tanah hak atau tanah negara yang dipergunakan untuk usaha/kegiatan migas, hingga saat ini belum juga ada. Dengan demikian usulan pengadaan tanah untuk kegiatan pembangunan infrastruktur migas selalu menemui hambatan dan kendala misalnya pemegang hak atas tanah yang bersikukuh tidak mau melepaskan hak atas tanahnya, permintaan harga tanah (ganti kerugian) yang tidak wajar, pemblokiran akses masuk ke lokasi kegiatan migas dsb, sehingga pada akhirnya mengganggu kegiatan operasi migas itu sendiri.

Untuk mengatasi permasalahan ini lah, kemudian pemerintah berinisiatif memasukkan kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur migas ke dalam kategori kepentingan umum, sehingga pengadaan tanahnya dilakukan oleh pemerintah secara langsung, bukan oleh perusahaan-perusahaan migas. Dengan asumsi bahwa jika dikategorikan sebagai kepentingan umum, maka pengadaan tanah akan jauh lebih mudah dan lancar.

Dalam pasal 12 ayat (1) UU Pengadaan Tanah ditegaskan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum (termasuk untuk pembangunan infrastruktur migas) wajib diselenggarakan oleh pemerintah, dan dapat bekerja sama dengan BUMN, BUMD ataupun badan usaha swasta. Dengan demikian, untuk usaha kegiatan migas meskipun pada awalnya dilakukan oleh pemerintah, namun dalam hal ini pemerintah dapat bekerja sama dengan pihak swasta yaitu perusahaan-perusahaan yang bergerak pada kegiatan usaha migas. Untuk itu, UU No 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum di tindaklanjuti oleh peraturan presiden (perpres) no 71 tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pemmbangunan untuk kepentingan umum. Peraturan pelaksanaan UU No 2 tahun 2012 memang tidak dibuat dalam bentuk Peraturan Pemerintah, karena diharapkan pada kenyataannya di lapangan, tidak banyak peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut. Kalaupun terdapat peraturan pelaksana, maka peraturan pelaksana tersebut diharapkan hanya merupakan aturan yang memuat hal-hal yang teknis secara komprehensif.

Selanjutnya dalam tataran peraturan teknis perpres no 71 tahun 2012 tersebut di tindaklanjuti oleh peraturan kepala BPN (perbankan) no 5 tahun 2012 tentang petunjuk teknis pelaksanaan pengadaan tanah; dan terkait dengan

pembiayaannya

di tindaklanjuti oleh peraturan menteri dalam negeri (PMDN) no 72 tahun 2012 tentang biaya operasional dan biaya pendukung penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD); serta di tindaklanjuti juga oleh peraturan menteri keuangan (PMK) no 13/PMK.02/2013 tentang biaya operasional dan biaya pendukung penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).

**E. Alternatif Solusi Pembangunan Infrastruktur Migas Agar Sejalan dengan RTRW Suatu Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional/Daerah**

Dalam pasal 1 angka 5 UU No 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, ditegaskan bahwa penataan ruang merupakan suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Hakekat pengaturan penataan ruang adalah untuk mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan sebagai akibat pemanfaatan ruang. Dengan hakekat tersebut, maka penyelenggaraan penataan ruang ditujukan untuk mewujudkan terciptanya ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan. Sejalan dengan arah tersebut di atas, Pasal 2 PP No. 15 Tahun 2010 tentang. Penyelenggaraan Penataan Ruang, menjelaskan bahwa pengaturan penataan ruang perlu diselenggarakan untuk:

- a. Mewujudkan ketertiban dalam penyelenggaraan penataan ruang;
- b. Memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta hak dan kewajibannya dalam penataan ruang dan
- c. Mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh aspek penyelenggaraan penataan ruang

Dalam literatur-literatur hukum, ketertiban, kepastian hukum dan keadilan merupakan tujuan hukum. Untuk terwujudnya hukum yang ideal, maka hukum harus memenuhi ketiga tujuan hukum ini, meskipun pada kenyataannya antara ketiga tujuan hukum ini seringkali bertolak belakang. Tujuan hukum tidak dapat dilepaskan dari tujuan akhir dari kehidupan bermasyarakat, yang tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai dan falsafah hidup yang menjadi dasar hidup suatu masyarakat, yang pada akhirnya bermuara pada keadilan<sup>15</sup>. Dengan demikian dalam hal penataan ruang, penyelenggaraannya perlu diatur dalam bentuk hukum agar terwujud ketertiban, kepastian dan keadilan dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Setiap orang maupun badan hukum merupakan subyek hukum, untuk itu perlu terlibat secara aktif dalam proses penataan ruang. Baik orang tersebut sebagai bagian dari masyarakat, sebagai pengusaha maupun sebagai Pemerintah/Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan penataan ruang diatur hak, kewajiban dan peran dari masyarakat tersebut. Dalam Pasal 60 UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang ditegaskan bahwa hak setiap orang dalam penyelenggaraan penataan ruang. Di samping hak-hak tersebut, Pasal 61 UU No. 26 tahun 2007 menegaskan bahwa setiap orang mempunyai kewajiban dalam penyelenggaraan penataan ruang, yaitu:

- a. Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Hal ini dimaksudkan sebagai kewajiban setiap orang/subyek hukum untuk memiliki izin pemanfaatan ruang dari instansi yang berwenang menerbitkan izin sebelum pemanfaatan ruang dilaksanakan.
- b. Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang.
- c. Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang

---

<sup>15</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, Pengantar Ilmu Hukum. Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Hukum, Penerbit Alumni, Bandung, 2000: hlm. 52

- d. Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Kewajiban-kewajiban di atas membawa konsekuensi hukum jika terjadi pelanggaran atas hal tersebut. Dalam hal ini, sanksi yang diberikan oleh Pasal 62 jo Pasal 63 UU Penataan Ruang adalah sanksi administratif. Sanksi administratif tersebut dapat berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang, dan/atau denda administratif<sup>16</sup>. Sanksi-sanksi tersebut pengenaannya dapat diterapkan baik secara alternatif maupun kumulatif dari berbagai alternatif sanksi administratif di atas. Pengenaan sanksi administratif harus ditetapkan berdasarkan kriteria besar atau kecilnya dampak yang ditimbulkan akibat pelanggaran penataan ruang, nilai manfaat pemberian sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran penataan ruang, dan/atau kerugian publik yang ditimbulkan akibat pelanggaran penataan ruang<sup>17</sup>. Penetapan kriteria tersebut penting ditentukan agar sanksi administratif dapat berdampak pada timbulnya ketertiban kepastian hukum dan sekaligus keadilan dalam pemanfaatan ruang wilayah di Indonesia. Pengenaan sanksi administrasi pada kewajiban yang tertera pada Pasal 61 UU Penataan Ruang merupakan kaidah dasar bagi semua subyek hukum yang melakukan hubungan hukum terkait dengan pemanfaatan ruang. Berbagai kewajiban yang dibebankan kepada subyek hukum sebagaimana tertera pada Pasal 61 UU Penataan Ruang seyogianya memperhatikan pula berbagai peraturan perundang-undangan yang materinya muatannya terkait dengan kewajiban dalam hal pemanfaatan ruang.

Arahan-arahan penyelenggaraan penataan ruang tersebut di atas pun tentunya harus berlaku pula pada kegiatan penyelenggaraan penataan ruang di bidang pembangunan industri migas. Kegiatan industri migas sangat berpotensi pada

---

<sup>16</sup> Lihat Pasal 63 UU No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang jo Pasal 182 ayat (3) PP No 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

<sup>17</sup> Pasal IE7 PP No. 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

keseimbangan fungsi pelestarian lingkungan hidup dan sumber daya alam sekitarnya. karena sangat berpotensi berdampak pada menurunnya kualitas lingkungan di sekitar pembangunan infrastruktur migas; bahkan seharusnya kaidah-kaidah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup lebih diperhatikan dibanding dengan kegiatan-kegiatan pemanfaatan ruang lainnya. Namun dalam UU Pengadaan Tanah, kaidah-kaidah penataan ruang ini dimungkinkan dikesampingkan dalam hal pembangunan infrastruktur migas. Sesuatu yang pada hakekatnya bertentangan dengan kewajiban pemanfaatan ruang itu sendiri sebagaimana telah ditegaskan pada Pasal 61 UU Penataan Ruang.

Pasal 7 ayat (1) UU No. 2 tahun 2012 menegaskan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dilakukan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah. Rencana Strategis dan Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah. Ketentuan ini sudah sejalan dengan arahan kaidah-kaidah yang terdapat dalam UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Namun Pasal 7 ayat (2) UU No. 2 tahun 2012 tersebut melemahkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No 2 tahun 2012 dengan menyatakan bahwa jika pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum itu berupa pembangunan untuk infrastruktur migas (kegiatan eksplorasi, eksploitasi, transmisi, dan/atau distribusi), maka pengadaan tanahnya cukup dilakukan sesuai dengan Rencana strategis dan Rencana Kerja Instansi yang membutuhkan tanah saja. Dengan kata lain, tidak perlu memperhatikan kesesuaiannya dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan/atau Rencana Pembangunan Nasional/Daerah. Oleh pembuatan peraturan UU No. 2 tahun 2012, hal tersebut didasarkan atas pemikiran dan pertimbangan bahwa karakteristik kegiatan migas mengandung unsur ketidak-pastian yang sangat tinggi. Kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan infrastruktur migas seperti eksplorasi, eksploitasi, transmisi dan/atau distribusi migas, tidaklah dapat ditentukan secara pasti lokasinya sejak awal, sehingga membutuhkan fleksibilitas dalam perencanaan untuk menjamin efektivitas pelaksanaan pengendalian migas sebagai sumber alam serta sumber daya pembangunan yang bersifat strategis dan sekaligus vital sebagai sumber devisa Negara.

Dalam kerangka sistem hukum Indonesia, UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum jelas menabrak prinsip hukum sebagai suatu sistem<sup>18</sup>, karena substansi Pasal 7 ayat (2) UU No. 2 tahun 2012 bertentangan dengan UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, khususnya ketentuan mengenai kewajiban dalam hal pemanfaatan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 61 UU Penataan Ruang, dengan ancaman sanksi administratif bagi barang siapa yang melanggar ketentuan tersebut bahkan Pasal 69 UU Penataan Ruang memungkinkan penerapan sanksi pidana atas tindakan tidak mentaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sehingga mengakibatkan perubahan fungsi ruang Ancaman pidananya adalah pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda maksimal Rp 500.000.000,- (Lima Ratus Juta Rupiah). Dapatkah ancaman sanksi administratif dan/atau ancaman sanksi pidana atas kewajiban penataan ruang tersebut diperkecualikan bagi pembangunan infrastruktur migas? Tentu tidak mudah menerima logika berfikir hukum seperti demikian karena pada hakekatnya dalam ketentuan hukum, perkecualian haruslah dihindarkan.

Dalam pemahaman hukum sebagai suatu sistem, tentu pengecualian demikian tidaklah dapat dibenarkan setiap pengecualian atas suatu sistem hukum dapat berakibat sistem hukum itu menjadi tidak ajeg, padahal suatu sistem hukum harus konsisten Ketidak-ajegan dalam suatu sistem hukum, justru harus dihindari. Sistem hukum merupakan satu kesatuan sistem besar yang tersusun atas sub-sub sistem yang lebih kecil, yang pada hakikatnya merupakan suatu sistem yang tersendiri pula<sup>19</sup>. Diantara sub sub sistem itu tidak boleh berkonflik, tidak boleh bertentangan. Dengan demikian, dalam sistem hukum Indonesia, antara sub sistem hukum agraria (dalam hal ini sub sistem hukum pengadaan tanah bagi pembangunan untuk

---

<sup>18</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Anatomi UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Tinjauan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis*; makalah pada Seminar Mengulas UU No. 2 tahun 2012 dalam Relevansinya dengan Perkembangan Migas, Yogyakarta, 28 Maret 2012: hlm 2

<sup>19</sup> Lili Rasjidi dan LB Wyasa Putra, *Hukum sebagai suatu sistem*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2003: hlm 151

kepentingan umum) tidak boleh bertentangan dengan sub sistem hukum penataan ruang.

Permintaan kekhususan dari para pelaku di bidang industri migas dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur migas, di satu sisi memang dapat difahami. Namun di sisi lain, pelanggaran atas keutuhan suatu sistem hukum juga sesuatu yang harus dihindari demi terciptanya sistem hukum nasional yang harmonis. Untuk itu, sebenarnya UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang membuka pintu akan adanya mekanisme peninjauan kembali atas suatu rencana tata ruang, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU No. 26 tahun 2007. Ketentuan Pasal 16 tersebut memungkinkan suatu rencana tata ruang untuk ditinjau kembali, dengan rekomendasi berupa rencana tata ruang yang telah ada perlu direvisi, atau rencana tata ruang yang ada dapat tetap berlaku sesuai dengan masa berlaku yang telah ditetapkan, yaitu masing-masing 20 tahun untuk Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, untuk Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan untuk Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota. Jika atas suatu rencana tata ruang yang ada itu berdasarkan peninjauan kembali perlu direvisi, maka UU Penataan Ruang menegaskan peninjauan kembali tersebut dalam kurun waktu 1 kali dalam 5 tahun.

## **F. Penutup**

Masuknya kegiatan pembangunan untuk infastruktur migas ke dalam kategori kepentingan umum, secara logika hukum dapat dibenarkan, sepanjang untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan akhir dari asas penguasaan sumber daya alam (termasuk migas) oleh Negara. Untuk itu asas-asas hukum dalam UU Migas perlu diselaraskan dengan asas-asas hukum dalam UU Pengadaan Tanah demi memudahkan, memperlancar dan mewujudkan akuntabilitas dan transparansi dalam proses pengadaan tanah itu sendiri. Mengingat sifat pengadaan tanah pada kegiatan migas yang segera dan situasional.

Terkait dengan penataan nuang. Pasal 7 ayat (2) UU Pengadaan Tanah pada shakekatnya bertentangan dengan ketentuan Pasal 61 UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Hal ini terkait dengan ketentuan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur migas tidak perlu memperhatikan Rencana Tata

Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional/Daerah. Hal ini jelas bertentangan dengan keutuhan hukum sebagai suatu sistem. Solusi untuk mengatasinya adalah dengan menggunakan mekanisme peninjauan kembali rencana tata ruang.

### DAFTAR PUSTAKA

- Anatomi UU No 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Tinjauan Filosofis, Yuridis dan sosiologis, makalah pada Seminar Mengulas UU No. 2 tahun 2012 dalam Relevansinya dengan Perkembangan Migas. Yogyakarta, 28 Maret 2012
- Deputi bidang Umum BP Migas. Pengadaan Tanah pada Kegiatan Usaha Hubu Migas, Makalah pada Rapat Koordinasi Perubahan BP Migas-KKKS. Yogyakarta 17 April 2012
- Ida Nurlinda, Konflik dan sengketa dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Umum. Makalah pada Seminar Nasional Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Pasca No tahun 2012, Universitas Airlangga, Surabaya, 27 September 2012
- Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat dan Keadilan Agraria. Penerbit LoGoZ asama dengan Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang Fak Hukum Unpad, Bandung, 2013
- Lili Rasjid, Lili dan L. B. Wryasa Putra, Hukum sebagai suatu sistem, Mandar Maju. cetakan ketiga, Bandung, 2003
- Maria s. w. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan implementasi, Kompas, Jakarta, 2005
- Memaknai Kembali Memaknai Kembali Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Tindak Lanjutnya, Kuliah inagurasi

sebagai Anggota Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, Yogyakarta 3  
September 2013

Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, Pengantar Ilmu Hukum Sian  
Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Hukum. Penerbit Alunni, Bandung,  
2000

Muhammad Bakri, Pengakuan semu Hak Ulayat dalam Hukum Agraria Nasional.  
Makalah pada Semiloka Nasional "Konflik Perkebunan: Mencari solusi yang  
Berkeadilan dan Mensejahterakan Rakyat Kecil", FH Unibraw Malang, 24-25  
Mei 2012

Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar, Liberty, Yogyakarta,  
1996

Theo Huijbers, Filsafat Hukum dalam Lintasan sejarah, Kanisius, Jakarta, 1982

Widjajono Partowidagdo, Migas dan Energi di Indonesia: Permasalahan dan Analisis Kebijakan,  
Development Studies Foundation Pertamina, Jakarta, 2009