

Kajian atas Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Studi Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik PLTA Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW

Oleh: Supriyono *

Abstract

Implementation of land acquisition for public interest is a phenomenon we often see today in the media-print and electronic media. One provision of land for public purposes is the construction of power plants. Development of the electricity sector aims to promote the welfare and intellectual life of the people to realize the ideals of the nation, to create a just and prosperous society and unseen evenly throughout the archipelago. Electricity Law No. 30 Year 2009 In Article 27 asserts that the Permit Holder Power Provider reserves the right to use the land for public use in the electricity sector. in the implementation of electricity development obstacles and barriers both in terms of location determination permit the project land acquisition and the relocation of the land affected by the electricity development plan. Delays in the process of licensing these locations because the local government found because PLN is not a government agency. While the relocation of people due to the inhibition of indemnity still require negotiation with the local Land Acquisition Committee.

Abstrak

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan suatu fenomena yang saat ini sering kita lihat di media-media cetak maupun elektronik. Salah satu pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah pembangunan pembangkit tenaga listrik. Pembangunan sektor ketenagalistrikan bertujuan untuk memajukan kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan rakyat guna mewujudkan cita-cita bangsa, yakni menciptakan masyarakat yang adil dan makmur lahir dan batin secara merata di seluruh pelosok Nusantara. Undang-Undang Ketenagalistrikan Nomor 30 Tahun 2009 Pada pasal 27 menegaskan bahwa Pemegang Ijin Usaha Penyedia Tenaga Listrik berhak untuk menggunakan tanah untuk kepentingan umum dalam bidang ketenagalistrikan. dalam pelaksanaannya pembangunan ketenagalistrikan tersebut menemui kendala dan hambatan baik dalam hal izin penetapan lokasi pengadaan tanah proyek tersebut maupun dengan relokasi penduduk yang labannya terkena rencana pembangunan ketenagalistrikan tersebut. Terlambatnya proses pemberian ijin lokasi tersebut karena pemerintah daerah setempat berpendapat karena PLN bukan merupakan instansi pemerintah.

*Dosen Fakultas Hukum Universitas Cokroaminoto Yogyakarta. Email: supreks_yono@yahoo.com

Sedangkan terhambatnya relokasi penduduk karena proses pemberian ganti rugi masih memerlukan negosiasi dengan Panitia Pengadaan Tanah setempat.

Kata Kunci: pengadaan tanah, kepentingan umum

A. Pendahuluan

Pertumbuhan Penduduk yang semakin bertambah dengan tingkat kemakmuran yang semakin baik, tentunya membutuhkan berbagai fasilitas umum seperti: jaringan/transportasi, fasilitas ketenagalistrikan, fasilitas pendidikan, peribadatan, sarana olah raga, fasilitas komunikasi, fasilitas keselamatan umum dan sebagainya. Pembangunan fasilitas-fasilitas umum seperti tersebut di atas, memerlukan tanah sebagai wadahnya. Makna tanah bagi masyarakat Indonesia saat ini memiliki nilai yang sangat penting, lebih-lebih lagi di daerah perkotaan. Sejak lahir sampai masuk liang kubur, manusia membutuhkan tanah. Menurut Dominikus Rato, ada tiga hal yang menjadikan tanah sangat berharga bagi manusia yaitu:

Pertama, karena sifatnya yaitu merupakan satu-satunya kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, seperti dibom, dibakar, banjir (erosi), namun tetap berwujud tanah, bahkan dalam hal-hal tertentu misalnya banjir justru akan lebih subur. Kedua, karena fakta menunjukkan bahwa tanah itu merupakan tempat tinggal manusia, hewan, tumbuh-tumbuhan dan makhluk hidup lainnya serta benda mati. Ketiga, secara hukum tanah merupakan tempat makhluk hidup, terutama manusia mencari nafkah, seperti pertanian, perkebunan, pengembalaan hewan, pertambangan dan energi bumi yang dibutuhkan manusia, merupakan tempat dimana para warga masyarakat (manusia) meninggal dikebumikan atau diperabukan, dan dipercaya sebagai tempat dimana para dayang-dayang pelindung desa, roh-roh leluhur, roh-roh baik maupun jahat yang menganimasi dunia ini, bersemayam.¹

Mengingat tiga hal di atas, tanah memiliki variasi makna seperti makna ekonomi, makna sosial-politik, makna pertahanan keamanan, dan makna megis-relegius. Karena makna-makna itu serta nilai-nilai yang terkandung di dalamnya, banyak orang berusaha untuk menguasai, memiliki atau sekedar menarik manfaat darinya. Karena itu pula tanah memberikan manfaat, kesejahteraan, kemakmuran, tetapi sekaligus menyimpan potensi-potensi konflik, pertentangan, keributan, saling gugat, saling tuntutan, bahkan saling bunuh. Oleh karena itu, para leluhur

¹ Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Azas-Azas Hukum Adat*, (Bandung:Alumni, 1973). Lihat dalam Dominikus Rato, *Hukum dalam Perspektif Kontruksi Sosial*, (Yogyakarta:LaksBang Mediatama, 2009). p. 8-9

mengkonstruksi hukum dan dengan hukum mereka saling berinteraksi antar manusia baik secara individual maupun secara bersama-sama.²

Soemardjono³ mengatakan bahwa pembangunan/pendirian berbagai industri menimbulkan berbagai keterkaitan dengan warga masyarakat disekitar industri tersebut dibangun/didirikan. Salah satu keterkaitan tersebut yakni dalam bentuk pembebasan tanah milik warga, sehingga terjadi kecenderungan meningkatnya kebutuhan tanah. Sejarah ketenagalistrikan di Indonesia dimulai pada akhir abad ke-19, ketika beberapa perusahaan belanda mendirikan pembangkit tenaga listrik untuk keperluan sendiri. Perusahaan tenaga listrik tersebut berkembang untuk kepentingan umum, diawali dengan perusahaan swasta Belanda yaitu NV. NIGM yang memperluas usahanya dari hanya di bidang gas ke bidang tenaga listrik.

Tanggal 1 Januari 1961, Jawatan Listrik dan Gas diubah menjadi BPU-PLN (Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara) yang bergerak dibidang listrik, gas dan kokas. Tahun 1972, pemerintah Indonesia menetapkan status perusahaan listrik Negara sebagai Perusahaan Umum Listrik Negara (PLN). Tahun 1990 melalui Peraturan Pemerintah No 17, PLN ditetapkan sebagai pemegang kuasa usaha ketenagalistrikan. Tahun 1992, Pemerintah memberikan kesempatan kepada sektor swasta untuk bergerak dalam bisnis penyediaan tenaga listrik. Sejalan dengan kebijaksanaan diatas, pada bulan juni 1994 status PLN dialihkan dari Perusahaan Umum menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Dasar Hukum dari PT.PLN (Persero) adalah :

1. Anggaran dasar PLN tahun 1994.
2. Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 1994 tentang pengalihan bentuk Perusahaan Umum (Perum) Listrik Negara menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).
3. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero)
4. Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 1998 tentang pengalihan Kedudukan, tugas.
5. Insruksi Presiden No. 15 Tahun 1998 tentang pengalihan pembinaan terhadap Perusahaan Perseroan Terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki Negara Republik Indonesia kepada Menteri Negara Republik Pendayagunaan BUMN.

² Dominikus Rato, *Hukum dalam Perspektif Konstruksi Sosial*, (Yogyakarta:LaksBang Mediatama, 2009), p. 9

³ Maria Soemardjono, *Kriteria Penentuan Kepentingan Umum dan Ganti Rugi Dalam Kaitannya dengan Pembangunan Tanah*, Makalah Pendukung disampaikan dalam Seminar Pertanahan dalam rangka Peringatan Tri Dasa Warsa UUPA, diselenggarakan oleh BPN, Jakarta 3-4 Oktober 1990. Lihat dalam Yusriyadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta:Genta Publishing, 2010), p. 22-23

Pembangunan sektor ketenagalistrikan bertujuan untuk memajukan kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan rakyat guna mewujudkan cita-cita bangsa, yakni menciptakan masyarakat yang adil dan makmur lahir dan batin secara merata di seluruh pelosok Nusantara. Mengingat betapa pentingnya tenaga listrik bagi kehidupan masyarakat yang lebih baik dan berkualitas, mengharuskan Pemerintah Cq Pemegang Izin Usaha Penyedia Tenaga Listrik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Ketenagalistrikan Nomor 30 Tahun 2009 Pasal 1 angka 10 (selanjutnya disingkat UUK) berupaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan membangun pusat-pusat pembangkit listrik dalam skala besar dan jaringan Saluran Udara Tegangan Ekstra Tinggi (selanjutnya disingkat SUTET) 500 kV sebagai media untuk menyalurkan tenaga listrik ke pusat-pusat beban atau ke tempat konsumen.

Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 (UUD NKRI TAHUN1945) Pasal 33 ayat (2), yang menyatakan bahwa usaha penyedia tenaga listrik dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Upaya Pemerintah ini seiring dengan peningkatan kebutuhan tenaga listrik oleh masyarakat yang cukup signifikan baik di sektor industri maupun sektor rumah tangga, yang bisa menjadi tolok ukur pertumbuhan ekonomi masyarakat yang luar biasa. Pertumbuhan ekonomi masyarakat harus diimbangi dengan ketersediaan tenaga listrik dalam jumlah dan kualitas yang cukup serta konsisten dalam penyaluran daya melalui jaringan Saluran Udara Tegangan Ekstra Tinggi (selanjutnya disingkat SUTET) 500 kV.

UUK Pada pasal 27 menegaskan bahwa Pemegang Ijin Usaha Penyedia Tenaga Listrik berhak untuk menggunakan tanah untuk kepentingan umum dalam bidang ketenagalistrikan. Salah satu usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan umum adalah membangun Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA). Untuk itu, pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik dapat menggunakan tanah milik masyarakat untuk kepentingan pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA)kV dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Bagi masyarakat sendiri, perlindungan hukum terhadap tanahnya yang digunakan secara tidak langsung yakni tanah yang digunakan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) diatur dalam UUK Tahun 2009 Pasal 30.

Sedangkan pada UUK Tahun 2009 Pasal 31 menegaskan bahwa : “Kewajiban untuk memberi ganti rugi hak atas tanah atau kompensasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) tidak berlaku terhadap setiap orang yang sengaja mendirikan bangunan, menanam tanaman, dan lain-lain di atas tanah yang sudah memiliki izin lokasi untuk usaha

penyediaan tenaga listrik dan sudah diberikan ganti rugi hak atas tanah atau kompensasi”.

Perlakuan hukum terhadap tanah yang digunakan secara langsung untuk pembangunan pembangkit dan jaringan kelistrikan, dapat dilakukan dengan pembebasan tanah dengan pemberian ganti rugi dan pemberian kompensasi dengan tidak membebaskan lahan (tanah) terhadap tanah yang digunakan secara tidak langsung; sebagaimana diatur dalam UUK Tahun 2009 pasal 30 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Disebutkan bahwa tanah yang digunakan secara langsung dibebaskan dan diberi ganti rugi karena di atasnya dibangun tapak menara atau *tower* atau tiang penyangga. Unsur-unsur yang dipertimbangkan untuk menghitung besarnya nilai ganti rugi meliputi: Nilai Harga Dasar, Nilai Harga Pasar dan Nilai NJOP. Dalam pelaksanaan menggunakan prinsip musyawarah antara pengusaha atau PT. PLN (Persero) dengan pemegang hak atas tanah yang realisasinya selalu di atas dari harga yang umum. Kebijakan pemberian kompensasi dilakukan setelah terbitnya Kepmentamben No. 975K/47/MPE/ 1999 pada tanggal 11 Mei 1999. Pertimbangan pemberian kompensasi ini didasarkan pada berkurangnya nilai ekonomis atas tanah, bangunan dan tanaman yang digunakan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA).

Berdasarkan Pasal 8 dan Pasal 9 UUK, untuk memenuhi kebutuhan kelistrikan maka PT. PLN (Persero) memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan pembangkit tenaga listrik. Salah satu pemenuhan kebutuhan kelistrikan tersebut, PT. PLN (Persero) bermaksud mengadakan pembangunan Pembangkit Listrik PLTA Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW yang terletak di Kabupaten Cianjur dan Bandung Barat. Pembangunan Pembangkit Listrik PLTA Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW di Kabupaten Cianjur dan Bandung Barat tersebut adalah untuk kepentingan masyarakat atau umum. Suatu proyek yang membutuhkan lahan atau tanah yang tujuannya adalah untuk kepentingan umum atau masyarakat dalam hal ini adalah proyek yang dilakukan oleh PLN juga harus memperhatikan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum khususnya Pasal 5 huruf g.

Melihat Perpres Nomor 65 Tahun 2006 pada pasal 5 huruf g, UUK No.30 Tahun 2009 Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 9 huruf a maka PLN merupakan instansi pemerintah yang dapat mengajukan pengadaan tanah dalam melaksanakan proyek pembangunan Pembangkit Listrik PLTA Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW untuk kepentingan umum, tetapi dalam prakteknya diperoleh informasi bahwa untuk penetapan lokasi pengadaan tanah proyek tersebut, PLN masih melakukan proses untuk mendapatkan izin dari Gubernur Jawa Barat.

B. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Bagi Proyek Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan

Pengadaan Tanah bagi proyek Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan dilaksanakan dengan mengingat ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku baik secara nasional di seluruh Indonesia maupun regional yang hanya berlaku dalam lingkup Kota Bandung. Adapun dasar-dasar hukum yang digunakan sebagai acuan dalam bertindak adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan,
 - a) Pasal 4 ayat (1)
 - b) Pasal 11 ayat (1)
 - c) Pasal 11 ayat (2)
2. Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Republik Indonesia No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya;
4. Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya;
5. Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
6. Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara;
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
9. Perpres 04 Tahun 2010 Tentang Penugasan Kepada PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) Untuk Melakukan Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Energi Terbarukan, Batubara, dan Gas.
10. Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

Tahapan pertama dari pelaksanaan pengadaan tanah adalah Permohonan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah guna pembangunan fasilitas umum untuk kepentingan masyarakat. Kepala Daerah dimana lokasi fasilitas umum akan dibangun menetapkan lokasi pembangunan serta Susunan Panitia Pengadaan Tanah dengan mengeluarkan Surat Keputusan. Langkah selanjutnya adalah melakukan penyuluhan atau pendekatan sosial (sosialisasi) kepada masyarakat yang

hak atas tanah, bangunan dan/tanaman milik masyarakat tersebut akan menjadi sasaran atau objek dari pembebasan tanah agar maksud dan tujuan dari adanya pengadaan tanah ini dapat diterima dan tidak disalahartikan oleh masyarakat yang bersangkutan atau pihak-pihak lain yang akan mengambil keuntungan dengan adanya pelaksanaan pengadaan tanah ini.

Kemudian dilakukan penetapan batas lokasi yang dilanjutkan dengan inventarisasi dari seluruh aset yang akan dibebaskan. Penetapan batas lokasi di sini adalah penetapan batas terluar dari seluruh total lahan yang akan dibebaskan, sehingga hanya meliputi lingkaran terluar saja dan belum diukur dan dihitung batas dan luas serta kepemilikan tiap-tiap persil tanah yang dimiliki oleh warga yang terkena dampak. Perhitungan batas dan luas secara lebih detil dilaksanakan pada proses inventarisasi. Setelah seluruh aset telah diinventarisasi, Panitia Pengadaan Tanah mengumumkan hasil inventarisasi kepada warga untuk mendapatkan kepastian dan kebenaran sekaligus memberi kesempatan bagi pihak yang merasa dirugikan apabila hasil inventarisasi terdapat hal-hal yang tidak tepat. Tahapan berikutnya diadakan musyawarah antara pihak Pemerintah dengan Warga Terkena Dampak mengenai besarnya ganti rugi.

Dalam musyawarah dapat dicapai kesepakatan dan dapat pula tidak tercapai kesepakatan. Apabila tercapai kata sepakat atau mufakat maka pembayaran ganti rugi yang besarnya telah disepakati tersebut segera dilaksanakan. Namun jika belum tercapai kata sepakat maka jalur yang ditempuh adalah melaporkan hal tersebut kepada Gubernur dan jika tetap belum tercapai kata sepakat maka hal ini dilaporkan kepada Pimpinan Departemen atau Instansi yang terkait dengan proyek yang bersangkutan. Jika terdapat kata sepakat maka pembayaran ganti rugi segera dilaksanakan, jika belum juga ada kesepakatan maka dimohonkan kepada Presiden untuk melaksanakan lembaga yang terakhir yaitu Lembaga Pencabutan Hak Atas Tanah yang sifatnya memaksa bagi warga yang tanahnya akan dicabut.

Pelaksanaan pengadaan tanah guna Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan hingga saat ini masih pada tahap inventarisasi aset warga, sehingga proses yang telah dilalui adalah proses permohonan, penetapan lokasi, pembentukan Panitia Pengadaan Tanah, penyuluhan (sosialisasi), penetapan batas lokasi dan sebagian dari tahap inventarisasi aset. Pada dasarnya pengertian mengenai Instansi Pemerintah yang dapat menjadi subjek (pemegang) Hak Atas Tanah adalah termasuk pula Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Bank-bank Pemerintah. Namun mengingat untuk BUMN (Undang-Undang nomor 19 Tahun 2003 meliputi sektor Persero dan Perum) dan BUMD (diatur dengan Peraturan

Daerah) dan bank-bank Pemerintah berlaku prosedur dan tata cara tersendiri, maka instansi pemerintah di sini khusus meliputi:

1. Lembaga Negara (MPR, DPR, MA, MK, BPK, Komisi, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota);
2. Departemen/Kementerian Negara;
3. Lembaga Pemerintah Non Departemen adalah Lembaga Pemerintah Pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden.
4. Lembaga Pemerintah Non Departemen ini terdiri dari: LAN, ANR, BKN, PERPUSNAS, BAPPENAS, BPS, BSN, BAPETEN, BATAN, BIN, LEMSANEG, BKKBN, LAPAN, BAKORSURTANAL, BPKP, BPN, LIPI, BPPT, BKM, BPOM, LEMHANAS, BMG.
5. Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota.

Menurut Ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa:

1. Menteri yang berwenang untuk mengatur pengelolaan barang milik Negara adalah Menteri Keuangan;
2. Menteri/Pimpinan Lembaga adalah sebagai pengguna barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
3. Kepala Kantor dalam lingkungan kementerian negara /lembaga adalah sebagai kuasa pengguna dalam lingkungan kantor yang bersangkutan.

Dengan demikian, dalam kaitannya dengan aset barang/kekayaan milik negara dibedakan 3 (tiga) pihak yang berkompeten yaitu Pengelola, Pengguna dan Kuasa Pengguna. Sementara itu terhadap barang/kekayaan Daerah ditetapkan bahwa Gubernur/Bupati/Walikota sebagai pihak yang menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah, Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah, dan Kepala satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pengguna barang bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya. Tanah dan bangunan milik negara/pemerintah yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan/Gubernur/Bupati/Walikota untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah.

Untuk merealisasikan pengadaan tanah pembangunan PLTA tersebut, telah diajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur Jawa Barat sebagaimana disampaikan dalam surat GM PT. PLN (Persero) Pembangkitan Hidro Jawa Nomor 049/040/PHJ/2010 tanggal 10 Maret 2010, namun menurut Kepala Kanwil BPN Provinsi Jawa Barat yang disampaikan dalam surat nomor 4255/10-32/V/2010 tanggal 17 Mei 2010 perihal Rencana PLTA Upper Cisokan, disebutkan karena PT. PLN tidak termasuk instansi pemerintah maka proses pengadaan tanah tidak melalui

proses penetapan lokasi sebagaimana diatur dalam peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tetapi diproses melalui ijin lokasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI Nomor 22 Tahun 1999.

Menurut penulis, pendapat yang disampaikan Kepala Kanwil BPN Provinsi Jawa Barat yang menyatakan PT. PLN tidak termasuk instansi pemerintah maka proses pengadaan tanah tidak melalui proses penetapan lokasi adalah kurang tepat karena PT. PLN merupakan instansi pemerintah yang dalam pembangunan PLTA Upper Cisokan dibiayai oleh APBN. Hal ini juga di perkuat dengan alasan-alasan yuridis sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

1. Pengertian Pemerintah dalam beberapa Peraturan Perundang-Undangan:
 - a) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pemerintah adalah Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah.
 - b) Pengertian lain dalam:
 - 1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008;
 - 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan; dan
 - 3) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, disebutkan bahwa Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 4) Sedangkan, pengertian Pemerintah Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
 - c) Berkaitan dengan pengertian Pemerintah Pusat tersebut di atas, dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara (Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).
Sehingga, sesuai teori Hukum Tata Negara, pengertian Pemerintah Pusat dapat dimaknai sebagai perangkat negara yang terdiri dari Presiden beserta pembantu-pembantunya sebagai penyelenggara pemerintahan di tingkat pusat.

- d) Pemahaman bahwa Pemerintah Pusat adalah Presiden termasuk jajarannya, dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan lainnya, antara lain:
 - 1) Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi, Pemerintah adalah Pemerintah Pusat yang terdiri dari Presiden dan para menteri yang merupakan perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - 2) Undang-Undang Nomor Ketenagalistrikan (sama Nomor 27 Tahun 2003).
2. Berkaitan dengan Status PT. PLN (Persero) Dalam Proyek PLTA Upper Cisokan Pumped Storage, dapat dijelaskan sebagai berikut:
 - 1) Ketentuan Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan mengatur bahwa Badan Usaha Milik Negara di bidang penyediaan tenaga listrik memperoleh prioritas dalam melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, yang terdiri dari jenis usaha pembangkitan, transmisi, distribusi, dan/atau penjualan tenaga listrik.
 - 2) Lebih lanjut, dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara jo. Pasal 65 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran BUMN, diatur bahwa Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan serta kegiatan usaha BUMN. Yang dimaksud dengan fungsi kemanfaatan umum adalah penugasan yang diberikan Pemerintah dalam rangka memberikan kewajiban pelayanan umum berupa kewajiban Pemerintah untuk menyediakan barang dan jasa tertentu yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat (Penjelasan Pasal 65 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005).
 - 3) Sehubungan dengan hal tersebut di atas, PT. PLN (Persero) sebagai BUMN yang bergerak di bidang penyediaan tenaga listrik merupakan pihak yang mendapatkan penugasan Pemerintah, yang berwenang melaksanakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pembangunan pembangkit tenaga listrik, khususnya PLTA Upper Cisokan Pumped Storage.
 - 4) Penugasan Pemerintah terhadap PT. PLN (Persero), khususnya dalam proyek PL TA Upper Cisokan Pumped Storage tersebut pada prinsipnya telah diatur secara tegas dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penugasan kepada PT. PLN (Persero) Untuk Melakukan Percepatan Pembangunan Tenaga Listrik yang Menggunakan Energi Terbarukan , Batubara, dan Gas

- jo. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 2/2010 tentang Daftar Proyek-Proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik Yang Menggunakan Energi Terbarukan, Batubara, Dan Gas Serta Transmisi Terkait.
- 5) Kedudukan PT. PLN (Persero) sebagai Pemerintah berdasarkan penugasan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2010 tersebut, berlaku pula dalam hal PT. PLN (Persero) melakukan pengadaan tanah untuk pelaksanaan Proyek PLTA Upper Cisakon Pumped Storage berdasarkan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Hal ini merujuk bahwa salah satu lingkup pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tersebut termasuk pembangunan di bidang ketenagalistrikan.
 - 6) Dalam melaksanakan Proyek PLTA Upper Cisakon Pumped Storage tersebut PT. PLN (Persero) dapat melakukan kerja sama dengan pengembang listrik swasta melalui skema jual beli tenaga listrik, baik berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2010 maupun Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010.
 - 7) Dalam melakukan kerja sama dengan pengembang listrik swasta tersebut, kedudukan PT. PLN (Persero) adalah sebagai Pemerintah selaku pemilik Proyek Kerja Sama.

C. Hambatan dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisakan Pump Storage 1040 MW

Pada bidang apapun selalu ada faktor pendorong dan faktor penghambat termasuk di bidang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum yang berupa Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisakan Pump Storage 1040 MW. Secara matematis kalau suatu masalah, faktor penghambatnya lebih dominan daripada faktor pendorong, tentu akan membutuhkan penyelesaian yang lebih serius dan lebih lama, dan sebaliknya kalau faktor pendorong lebih dominan dari pada faktor penghambat, maka penyelesaiannya akan lebih mudah. Kalau datangnya faktor penghambat atau pendorong itu yang bersifat alami, pada umumnya penyelesaiannya tidak terlalu sulit selama ada cara untuk mengatasinya dan mempunyai mekanisme yang tepat, akan

tetapi kalau faktor penghambat dan pendorong itu terdiri dari unsur sumber daya manusia, maka dalam penyelesaiannya ada dua kemungkinan, yakni lebih mudah atau justru lebih sulit bila dibandingkan dengan faktor alam, hal ini tergantung kepada kondisional setempat.

Dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum pasti faktor penghambat akan lebih didominasi dari pada faktor pendorong, hal ini merupakan indikasi bahwa kepedulian masyarakat dalam mengorbankan kepentingan pribadi demi kepentingan umum belum tinggi, khususnya pada bidang pertanahan. Faktor penghambat yang menyebabkan Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW menjadi terhambat adalah sebagai berikut:

1. Kepedulian masyarakat untuk mengorbankan tanah dinilai masih rendah, dan masih ada kelompok masyarakat yang beranggapan bahwa kepemilikan tanah sampai saat ini menganut system kepemilikan yang bersifat mutlak, yaitu kepemilikan hak atas tanah yang tidak bisa diganggu gugat oleh siapapun termasuk diganggu gugat oleh pemerintah.
2. Harga tanah semakin melangit, khususnya untuk di daerah kota besar harga tanah yang semakin tinggi akan mempengaruhi terhadap pelaksanaan pengadaan tanah, hal ini akibat tidak berkembangnya lahan, dibalik itu pembangunan berjalan terus dan kebutuhan akan tanah semakin meningkat dari hari ke hari.
3. Sulitnya cari lahan pengganti tanah bagi korban, para korban yang berdomisili di kota selalu kesulitan mencari tanah pengganti sebagai tempat tinggal. Pengganti (relokasi) bagi yang terkena pembebasan, kesulitan ini bisa berupa harga yang semakin tinggi, dan semakin sempitnya lahan, atau lokasi pengganti yang tidak diminati oleh para korban pembebasan tanah.
4. Ganti rugi yang tidak layak, ganti rugi untuk tanah sampai saat ini masih berpatokan kepada harga NJOP, sedangkan untuk ganti rugi terhadap bangunan dan tanaman mengikuti standar yang ditentukan oleh lembaga terkait. Baik standar ganti rugi terhadap tanah maupun bangunan dan tanaman, ternyata masih dibawah standar harga pasaran.

Masalah ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diatur dalam Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang menetapkan bahwa: Ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk:

- a. hak atas tanah;
- b. bangunan;

- c. tanaman;
- d. benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Masalah ganti rugi tampaknya sering dilupakan bahwa interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, di samping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Sedangkan dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2006, menentukan bentuk ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai berikut:

Bentuk ganti rugi dapat berupa :

- a. Uang; dan/atau
 - b. Tanah pengganti; dan/atau
 - c. Pemukiman kembali; dan/atau
 - d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf
 - e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.”
5. Adanya perbedaan pendapat serta keinginan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi antara pemegang hak yang satu dengan pemegang hak lainnya terjadi karena pemilik tanah cenderung mementingkan kepentingan individual atau nilai ekonomis dari tanah. Hal tersebut sangat menghambat kerja panitia dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi karena sulitnya mencapai kesepakatan dalam setiap pelaksanaan musyawarah.
6. Kondisi perekonomian nasional yang tidak menentu, maju mundur kondisi perekonomian nasional Indonesia akan mempunyai pengaruh langsung kepada perekonomian secara pribadi maupun golongan, yang dampak itu akan punya pengaruh berkesinambungan terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

Hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah adalah masalah keterbatasan waktu dan dana atau anggaran. Pengadaan tanah harus segera dilakukan agar Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) dapat segera dibangun dan difungsikan. Sumber pendanaan untuk pelaksanaan pengadaan tanah berasal dari APBN. Hambatan yang dirasakan oleh Warga Terkena Dampak (WTD) mengenai sumber informasi mengenai perkembangan pelaksanaan pengadaan tanah. Warga Terkena Dampak terkadang merasa kesulitan untuk memperoleh kejelasan mengenai kepastian kapan lahan mereka dibebaskan. Sebagian dari WTD merasa

ragu untuk menanam tanaman di lahan mereka karena khawatir sebelum masa panen sudah harus dimusnahkan sehingga lahan mereka dibiarkan saja tanpa digarap

D. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan atau kendala dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW

Proses kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, *monitoring*, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada 3 (tiga) kegiatan yang perlu dilakukan, yakni: (1) membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elit politik hukum bukan dianggap sebagai masalah; (2) membuat batasan masalah; dan (3) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media masa dan sebagainya.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Pada tahap ini perlu dukungan sumber daya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan saksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, pada proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja, dan dampak kebijakan. Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di mana yang akan datang, agar kebijakan yang

akan datang lebih baik dan lebih berhasil. James Anderson⁴ sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan sebagai berikut:

- 1) Formulasi masalah (*problem formulation*): Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah ?
- 2) Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut ? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- 3) Penentuan kebijakan (*adaption*): Bagaimana alternatif ditetapkan ? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi ? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan ? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan ?
- 4) Implementasi (*implementtion*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan ? Apa yang mereka kerjakan ? Apa dampak dari isi kebijakan?
- 5) Evaluasi (*evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur ? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan ?

Sedangkan Micheal Howlet dan M.R. Ramesh⁵ menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari 5 (lima) tahapan sebagai berikut:

- 1) Formulasi kebijakan (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- 3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- 4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- 5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Dalam merumuskan suatu masalah publik yang benar dan tepat tidaklah mudah karena sifat masalah publik yang sangat kompleks. Berikut adalah karakteristik dari masalah publik:

- 1) Saling ketergantungan (*interdependence*) antara berbagai masalah.
- 2) Subyektivitas dari masalah kebijakan.
- 3) *Artificiality* masalah, yakni suatu fenomena dianggap sebagai masalah karena adanya keinginan manusia untuk mengubah situasi.

⁴ James Anderson, *Pengantar Kebijakan Publik*, (Jakarta:PT. Rajawali Press, 1979), p. 23-24

⁵ Michael Howlet dan M.R. Ramesh, *Introduction Public Policy*, (New York:Houston Publishing, 1995), p. 11.

4) Dinamika masalah kebijakan⁶.

Dalam perspektif kebijakan publik jika suatu aturan perundang-undangan telah memenuhi semua persyaratan yuridis formal dan telah diumumkan bukan berarti tugas *wetgever* telah selesai, tetapi di situlah awal dan proses perjalanan panjang dari suatu aturan perundang-undangan dalam masyarakat, perlu monitoring dan evaluasi terhadap efektivitas dalam implementasinya. Analisis melalui pendekatan sistem mengungkapkan bahwa komponen substansi hukum walaupun dikatakan telah amat baik outputnya, akan tetapi tidak akan berjalan baik jika tidak didukung oleh komponen atau subsistem lainnya, dalam hal ini ialah komponen struktural dan budaya atau kultur hukum. Di sisi lain, dalam membuat suatu kebijakan harus sejalan dengan tujuan hukum yang dapat memberikan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam pelaksanaannya/implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Pelaksanaan/implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Namun, dalam praktik badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari undang-undang yang terlalu makro dan mendua (*ambiguous*), sehingga memaksa mereka untuk membuat diskresi, untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, seperti misalnya, kebijakan komite sekolah untuk mengubah metode pengajaran guru di kelas. Sebaliknya, untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa.

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyak aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik

⁶ William Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 1994), p. 140-141.

variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Dalam pandangan George C. Edward III⁷, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 (empat) variabel, yakni sebagai berikut:

- 1) Komunikasi
- 2) Sumber daya
- 3) Disposisi
- 4) Struktur Birokrasi

Dalam kaitannya dengan masalah pengadaan tanah untuk pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (Plta) Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW, maka upaya untuk mengatasi kendala yang timbul adalah sebagai berikut:

1. Mengumumkan tanda batas tanah yang telah diukur. Penegasan tanda batas tersebut harus diumumkan kepada pemilik tanah melalui media masa setempat serta menyertai Lurah dan Camat tentang pemasangan tanda batas agar masing-masing pemilik yang tanahnya terkena pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW mengetahuinya.
2. Menghimbau kepada warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW yang tidak memiliki sertifikat untuk membuat sertifikat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa semua bidang tanah harus didaftarkan ke Kantor Agraria/BPN setempat. Pentingnya pendaftaran tanah mengingat bahwa bagi pemilik tanah yang tidak memiliki sertifikat tentu harga ganti rugi yang diberikan lebih rendah daripada pemilik tanah yang telah memiliki sertifikat.
3. Meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur yang berhubungan dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW, khususnya aparatur yang melakukan penilaian terhadap harga tanah. Hal ini sangat penting dilakukan mengingat dalam kenyataannya pada saat proses pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW tidak dibentuk Tim Penilai Harga Tanah karena kurangnya SDM yang mengetahui mekanisme penilaian harga tanah.

⁷ *Ibid.*, p. 90-92.

4. Memberikan ganti rugi yang sesuai dengan Nilai Jual Beli Objek Pajak (NJOP) tahun terakhir ditambah dengan harga pasar yang ditentukan oleh Lurah, Camat atau PPAT setempat yang mengacu pada transaksi terakhir di sekitar lokasi dan kemudian dibagi 2 (dua). Apabila warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW merasa keberatan atas pemberian ganti rugi tersebut, maka Pemerintah akan melakukan upaya konsinyasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

E. Kesimpulan

1. Perusahaan Listrik Negara (PLN) berhak mengajukan ijin dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan karena PT. PLN merupakan instansi pemerintah yang dalam pembangunan PLTA Upper Cisokan dibiayai oleh APBN. PT. PLN (Persero) sebagai BUMN yang bergerak di bidang penyediaan tenaga listrik merupakan pihak yang mendapatkan penugasan Pemerintah, yang berwenang melaksanakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pembangunan pembangkit tenaga listrik, khususnya PLTA Upper Cisokan Pumped Storage. Penugasan Pemerintah terhadap PT. PLN (Persero), khususnya dalam proyek PLTA Upper Cisokan Pumped Storage tersebut pada prinsipnya telah diatur secara tegas dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penugasan kepada PT. PLN (Persero) untuk Melakukan Percepatan Pembangunan Tenaga Listrik yang Menggunakan Energi Terbarukan, Batubara, dan Gas. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 2/2010 tentang Daftar Proyek-Proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik Yang Menggunakan Energi Terbarukan, Batubara, Dan Gas Serta Transmisi Terkait. Kedudukan PT. PLN (Persero) sebagai Pemerintah berdasarkan penugasan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2010 tersebut, berlaku pula dalam hal PT. PLN (Persero) melakukan pengadaan tanah untuk pelaksanaan Proyek PLTA Upper Cisokan Pumped Storage berdasarkan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.
2. hambatan-hambatan atau kendala-kendala yang dihadapi dalam Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan untuk kepentingan umum adalah :
 - a. Kepedulian masyarakat untuk mengorbankan tanah dinilai masih rendah.

- b. Harga tanah semakin melangit, khususnya untuk di daerah kota besar harga tanah yang semakin tinggi akan mempengaruhi terhadap pelaksanaan pengadaan tanah.
 - c. Sulitnya cari lahan pengganti tanah bagi korban.
 - d. Ganti rugi yang tidak layak.
 - e. Adanya perbedaan pendapat serta keinginan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi antara pemegang hak yang satu dengan pemegang hak lainnya terjadi karena pemilik tanah cenderung mementingkan kepentingan individual atau nilai ekonomis dari tanah.
 - f. Kondisi perekonomian nasional yang tidak menentu, maju mundur kondisi perekonomian nasional Indonesia akan mempunyai pengaruh langsung kepada perekonomian secara pribadi maupun golongan, yang dampak itu akan punya pengaruh berkesinambungan terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum
3. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut adalah: *Pertama*, Mengumumkan tanda batas tanah yang telah diukur; *Kedua*, Menghimbau kepada warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) yang tidak memiliki sertifikat untuk membuat sertifikat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA) jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa semua bidang tanah harus didaftarkan ke Kantor Agraria/BPN setempat; *Ketiga*, Meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur yang berhubungan dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW, khususnya aparatur yang melakukan penilaian terhadap harga tanah; *Keempat*, Memberikan ganti rugi yang sesuai dengan Nilai Jual Beli Objek Pajak (NJOP) tahun terakhir ditambah dengan harga pasar yang ditentukan oleh Lurah, Camat atau PPAT setempat yang mengacu pada transaksi terakhir di sekitar lokasi dan kemudian dibagi 2 (dua).

Daftar Pustaka

- A. Posner, Richard A. Posner, *The Problematics of Moral and Legal Theory*, (Cambridge, Massachusetts, London England: The Belknap of Harvard University Press, 1999). *The Problematics of Moral and Legal Theory*, Cambridge, Massachusetts, London England: The Belknap of Harvard University Press, 1999.
- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung:PT. Citra Aditya Bakti, 1991.
- Anderson, James, *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta:PT. Rajawali Press, 1979.
- Bakri, Muhammad, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Yogyakarta: Citra Media, 2007.
- Beauchamp, Tom L, *Philosophical Ethics An Introduction to Moral Philosophy*, Boston Burr Ridge: MC Graw Hill, 2001.
- Dunn, William, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta:Penerbit Djambatan, 2007.
- Hasni, Muhammad, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta:Rajawali Pers, 2008.
- Hatta, Muhammad, *Hukum Tanah Nasional, Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Yogyakarta:Media Abadi, 2005.
- Iskandar Syah, Mudakir, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Jakarta:Jala Permata, 2007.
- M. Roosadijo, Marmin, *Tinjauan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya*, Jakarta:Ghalia Indonesia, 1979.
- Parlindungan, A.P., *Berakbirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju, 1990.
- Rahardjo, Satjipto, *Aneka Persoalan Hukum Dan Masyarakat*, Bandung:Alumni, 1977.

- Rato, Dominikus, *Hukum dalam Perspektif Konstruksi Sosial*, Yogyakarta:LaksBang Mediatama, 2009.
- Subarsono, A.G., *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2005.
- Suharto, Edi, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta:Penerbit YPAPI, 2004.
- , *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung:CV. Alfabeta, 2005.
- Salindeho, John, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Jakarta:Sinar Grafika, 1987.
- Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta:Penerbit: Tugu Jogja Pustaka, 2005.
- Siagian, Sondang, *Penggunaan Pertanahan dalam Aspek Sosial*. Makalah Seminar Pertanahan di Jakarta Tanggal 19 Juli 2009.
- Soemardjono, Maria, *Kriteria Penentuan Kepentingan Umum dan Ganti Rugi Dalam Kaitannya dengan Pembangunan Tanah*, Makalah Pendukung disampaikan dalam Seminar Pertanahan dalam rangka Peringatan Tri Dasa Warsa UUPA, diselenggarakan oleh BPN, Jakarta 3-4 Oktober 1990.
- , *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Bogor:Grafika Mardi Yuana, 2009.
- Sumitro. *Konsep Pertanahan Nasional*. Bandung:Alfabeta Bandung, 2001.
- Yusriyadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Yogyakarta:Genta Publishing, 2010.