

Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Kerangka Otonomi Daerah

Oleh: Sarjita* dan Udiyo Basuki**

Abstrak

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota salah satu diantaranya adalah bidang pertanahan. Pelaksanaan kewenangan dimaksud lebih dipertegas lagi setelah dikeluarkannya Keputusan Presiden RI Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) Keppres yang bersangkutan.

Sebagai konsekuensi isi Keppres tersebut, maka di beberapa Daerah Kabupaten/Kota telah dibentuk institusi/struktur organisasi yang akan melaksanakan 9 kewenangan di bidang pertanahan dengan sebutan yang beraneka ragam, berupa Dinas Pertanahan, Badan Pertanahan, Badan Pengendalian Pertanahan dan sebagainya. Sementara itu dalam menjalankan kewenangannya, masih mengalami hambatan/kendala antara lain: 1) Masih adanya konflik norma sebagai konsekuensi dari ketentuan Pasal 133 UU Nomor 22 Tahun 1999 yang tidak dapat diselesaikan dengan asas preferensi hukum; 2) Belum adanya persamaan persepsi dalam memahami makna desentralisasi antara Pemerintah di satu sisi dengan Pemerintah Daerah di sisi yang lain; 3) Kondisi keterbatasan kemampuan Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh institusi yang telah dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten/Kota khususnya mengenai kemampuan teknis di bidang pertanahan. Kondisi tersebut akhirnya memunculkan masalah baru, yaitu terjadi stagnasi pelayanan 9 kewenangan di bidang pertanahan, meskipun telah terbentuk struktur organisasi, akan tetapi belum dapat menjalankan kewenangannya secara optimal, bahkan kewenangan masih dilaksanakan oleh Asisten Bidang Pemerintahan.

Kata Kunci : pengadaan tanah, kepentingan umum, desentralisasi, bidang pertanahan, otonomi daerah.

* Penulis adalah Dosen Tetap pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta.

** Penulis adalah Dosen Tetap pada Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta, tengah menyelesaikan tesis pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

A. Pendahuluan

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah diundangkan dan dinyatakan berlaku sejak tanggal 7 Mei 1999. Oleh karena itu, Undang-undang tersebut telah mempunyai kekuatan mengikat terhadap peristiwa hukum yang terjadi sejak diundangkannya, meskipun dalam Pasal 132 ayat (2) disebutkan bahwa pelaksanaan Undang-undang ini dilakukan secara efektif selambat-lambatnya dalam waktu dua tahun sejak ditetapkannya. Dengan demikian, terhitung sejak tanggal 7 Mei 2001 semua pihak yang berkepentingan mau atau tidak mau wajib dan sudah sepantasnya mendukung efektivitas berlakunya Undang-undang yang bersangkutan.

Dalam beberapa hal, memang Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 masih terdapat kekurangan. Bahkan pada saat diundangkannya telah menimbulkan “kekhawatiran” beberapa pengamat otonomi daerah,¹ yang digolongkan ke dalam tiga kategori kekhawatiran atas beberapa penyimpangan yaitu *pertama*, di satu pihak masyarakat dan para elit lokal di Daerah sama sekali tidak sabar untuk melaksanakannya dengan segera, sementara pemerintah tidak dengan secepatnya menyelesaikan semua peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. *Kedua* Pemerintah Pusat tampaknya tidak ikhlas untuk segera mengimplementasikan kebijaksanaan pemerintahan daerah yang baru, karena akan mengganggu kepentingan mereka yang sudah sangat melekat selama puluhan tahun. *Ketiga* implementasi menjadi bertambah kompleks dengan adanya dua macam masalah yang saling menghimpit, dalam hal ini adalah masalah keuangan daerah dan kepegawaian.

Persoalan lain, sehubungan dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya masalah pola pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang menerapkan/mengikuti pola residu masih mengalami hambatan teknis dan hambatan yuridis. Dalam hal ini hambatan yuridisnya yaitu terjadi konflik norma antara Pasal 7 dengan Pasal 133 dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang tidak cukup diselesaikan dengan berpedoman pada *azas-azas preferensi hukum*.²

¹ Baca Sarjita dan Udiyo Basuki, “Menguji Kedudukan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dengan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 dan Penerapan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Majalah Mimbar Hukum* Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada No. 45/X/2003, p. 84. Periksa juga dalam Syaekani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

² Baca Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, “Tata Perizinan Pada Era Otonomi Daerah,” *Jurnal Yustika* Media Hukum dan Keadilan Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Vol. 5 No. 1 Juli 2002, p. 1.

Terlepas dari kekurangan-kekurangan tersebut, akhirnya nuansa otonomi daerah sudah memberikan warna tersendiri dalam pelaksanaan pemerintahan di seluruh daerah kabupaten/kota di Indonesia. Celakanya dengan porsi kewenangan yang sedemikian besar sebagaimana diberikan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah itu, telah terjadi perbedaan persepsi dalam menafsirkan makna ketentuan pasal-pasal dari kedua undang-undang dan peraturan pelaksanaan tersebut, sehingga pada akhir-akhir ini dengan euforia reformasi ternyata telah “meminta korban”, tidak kurang dari 300 anggota DPRD (legislative) Kabupaten/Kota dan Propinsi diduga terlibat kasus Korupsi. Oleh karena itu, perlu diambil hikmahnya bagi eksekutif (Pejabat dan Aparat pemerintahan) agar dalam melaksanakan desentralisasi berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 terlepas dari malapetaka tersebut.

Selanjutnya, di bidang pertanahan telah pula dilaksanakan pemberian otonomi bagi Kabupaten/Kota sebagai konsekuensi dari ketentuan Pasal 7, 9 dan Pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Tindak lanjut dari otonomi daerah di bidang pertanahan tersebut, Pemerintah telah menerbitkan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, yang pada Pasal 2 ayat (1) menyebutkan sebagian Kewenangan Pemerintah di bidang *Pertanahan* dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Kemudian pada Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah: 1) pemberian izin lokasi; 2) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; 3) penyelesaian sengketa tanah garapan; 4) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; 5) penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; 6) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; 7) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; 8) pemberian izin membuka tanah; 9) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota. Untuk menindaklanjuti Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tersebut, Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Sehubungan dengan pemberian otonomi daerah di bidang pertanahan tersebut, yang perlu dipahami oleh pejabat dan aparat Pemerintah Kabupaten/Kota adalah adanya kesamaan persepsi dalam menafsirkan makna Otonomi Daerah. Otonomi Daerah adalah *kewenangan*

Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat *sesuai dengan peraturan perundang-undangan* (Pasal 1 huruf h UU Nomor 22 Tahun 1999). Oleh karena itu, makna Otonomi Daerah dalam pelaksanaannya harus berada dalam bingkai Negara Kesatuan, bahwa kebebasan untuk mengatur dan mengurus bidang pertanahan itu tetap dalam kerangka kebijakan dasar dan pokok-pokok ketentuan hukum pertanahan yang berlaku secara nasional sebagaimana dinyatakan dari kata-kata “sesuai peraturan perundang-undangan” dalam rumusan Pasal 1 huruf h Undang-undang tersebut di atas.

Menurut Arie Sukanti Sumantri,³ dalam pengertian Otonomi Daerah, maka jelas tidak diartikan sebagai penyerahan pengaturan dan pengurusan *segala segi masalah pertanahan sepenuhnya kepada Pemerintah Kabupaten/Kota masing-masing*. Lebih lanjut, Arie Sukanti Sumantri⁴ menegaskan bahwa “...Kewenangan dari Pemerintah Pusat meliputi hukum, kebijakan, pedoman mengenai pemberian hak-hak atas tanah, pendaftaran, landreform dan sebagainya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan Keppres, sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah cukup pada pelayanan masyarakat dan pelaksanaan kebijakan yang dapat dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) maupun Keputusan Daerah (Kepda)”.

Dalam rangka mempersiapkan Sumber Daya Manusia (SDM) di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota inilah, maka perlu dilakukan pemahaman secara menyeluruh yang berkaitan dengan teknis pertanahan pada umumnya, dan 9 kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota di bidang pertanahan pada khususnya sehingga dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat akan terwujud sistem pelayanan prima.

Tulisan ini hanya akan membahas kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan. Adapun sistematika pembahasannya, meliputi pendahuluan, dasar hukum; pengertian instansi pemerintah dan aset negara serta aset pemerintah; hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh Instansi Pemerintah; sarana hukum pengadaan tanah; tata cara pengurusan dan sertifikasi tanah Instansi Pemerintah; dan akan diakhiri dengan penutup.

³ Arie Sukanti Sumantri, “Konsepsi yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional” Naskah *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Depok, 17 September 2003, p. 40-41.

⁴ *Ibid.*

B. Dasar Hukum

Dasar hukum yang digunakan sebagai sarana pengadaan tanah dan pengurusan/sertipikasi tanah instansi pemerintah meliputi:

1. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
2. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
3. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
7. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan;
8. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
9. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
10. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara;
11. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
12. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma Dan Standar Mekanisme Ketetalaksanaan Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

C. Instansi Pemerintah, Aset Negara dan Pemerintah

1. Instansi Pemerintah

Pada dasarnya pengertian mengenai Instansi Pemerintah yang dapat menjadi subjek 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 (UU Nomor 19

Tahun 2003 meliputi Persero dan Perum) dan BUMD (Diatur dengan PERDA) dan Bank-Bank Pemerintah berlaku prosedur dan tata cara tersendiri, maka instansi pemerintah di sini khusus meliputi:

- a. Lembaga Negara⁵ (MPR, DPR, DPD, MA, Mahkamah Konstitusi/MK, BPK, Komisi, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota);
- b. Departemen/Kementerian Negara;
- c. Lembaga Pemerintah Non Departemen adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. LPND ini terdiri dari: LAN, ANRI, BKN, PERPUSNAN, BAPPENAS, BAPEDAL, BSN, BAPETEN, BATAN, BIN, LEMSANEG, BULOG, BKKBN, LAPAN, BAKORSURTANAL, BPKP, BPN, BPS-KPKM, LIPI, BKPM, BARANTIN, BPOM, LEMHANAS, BPPT, BP BUDPAR.
- d. Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota.

2. Aset/Kekayaan Negara

Sejalan dengan pengertian instansi pemerintah tersebut di atas, maka barang milik/kekayaan negara dapat dibedakan menjadi 3, yaitu:

- a. Kekayaan Negara yang dikelola oleh Pemerintah Pusat; Barang milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah (Pasal 1 butir 10 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara);
- b. Kekayaan Negara yang dikelola oleh Pemerintah Daerah Otonom (Provinsi, Kabupaten/Kota); Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
- c. Kekayaan Negara yang dipisahkan dan dikelola oleh BUMN dan BUMD.

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

⁵ Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD sudah tidak dikenal istilah Lembaga Tinggi Negara, akan tetapi menggunakan istilah Lembaga Negara. Istilah Lembaga Tinggi Negara digunakan di dalam UU Nomor 4 Tahun 1999.

negara dibedakan 3 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 keraja perangkat daerah yang dipimpinnya. Kewajiban pihak Pengguna dan/atau Kuasa Pengguna barang wajib mengelola dan menatausahakan barang milik negara/daerah yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya. Lebih lanjut ditegaskan pada Pasal 49 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 bahwa Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah *harus disertifikatkan atas nama pemerintah RI/Pemerintah daerah yang bersangkutan*. Kemudian pada ayat (3) dinyatakan bahwa 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.

3. Aset Pemerintah

Untuk memperoleh keseragaman dan kesamaan persepsi mengenai aset pemerintah perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Tanah-tanah bukan pihak lain dan yang telah dikuasai secara fisik oleh Instansi Pemerintah;
- b. Tanah-tanah bukan pihak lain yang dikelola dan dipelihara/dirawat dengan dana dari instansi Pemerintah;
- c. Tanah-tanah bukan pihak lain yang telah terdaftar dalam Daftar Inventaris Instansi Pemerintah yang bersangkutan;
- d. Tanah-tanah sebagaimana tersebut pada huruf a s/d c baik yang sudah ada sertifikatnya maupun yang belum ada sertifikat tanahnya;
- e. Tanah yang secara fisik dikuasai atau digunakan/dimanfaatkan oleh pihak lain berdasarkan hubungan hukum yang dibuat antara pihak lain dengan instansi Pemerintah dimaksud.

Kemudian tidak termasuk dalam pengertian tanah yang bukan merupakan aset milik/kekayaan pemerintah adalah tanah kepunyaan pihak lain yang dikuasai atau dimanfaatkan /digunakan oleh instansi pemerintah, atau sering dipakai istilah “tanah dalam penguasaan”. Terhadap status tanah yang demikian perlu dilakukan penelitian lebih lanjut, apakah tanahnya berstatus tanah negara atau tanah hak. Apabila berstatus tanah

negara⁶ perlu dijadikan aset instansi pemerintah dengan terlebih dahulu mengajukan permohonan hak atas tanahnya kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Apabila dilihat dari asal tanahnya, aset barang/kekayaan Pemerintah,⁷ dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Tanah negara berdasarkan:
 - 1) Stb. Tahun 1911 Nomor 110 Jo. Stb. Tahun 1940 Nomor 430 tentang Penguasaan benda-benda tidak bergerak, gedung-gedung dan lain-lain bangunan milik negara;
 - 2) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara;
 - 3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.
- b. Penguasaan tanah-tanah milik Perusahaan Belanda berdasarkan UU Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda.
- c. Tanah-tanah milik rakyat yang diperoleh melalui:
 - 1) Pembelian tanah untuk pemerintah melalui Bijblad 11372 jo. 12476;
 - 2) Pembebasan tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975;
 - 3) Pengadaan tanah menurut PMDN Nomor 2 Tahun 1985;
 - 4) Pengadaan tanah menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Jo. PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994;
- d. Pelepasan hak secara cuma-cuma/sukarela oleh pemilik (pemegang hak)nya kepada Negara yang dikenal dengan “hibah kepada Pemerintah”.
- e. Penguasaan secara historis dari Bala Tentara Jepang Jo. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor H.20/5/7 tanggal 9 Mei 1950 Jis. Nomor 40/25/13 tanggal 13 Mei 1953, yang menegaskan bahwa jangka waktu untuk mengajukan klaim kepada negara sampai akhir tahun 1953. Sesudah jangka waktu tersebut lampau, maka klaim/tuntutan tidak dapat dilayani lagi.

D. Hak atas Tanah yang Dapat Dipunyai oleh Instansi Pemerintah

Hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh Instansi Pemerintah antara lain:

⁶ Yaitu, tanah yang langsung dikuasai oleh negara.

⁷ Untuk lebih mendalami kajian tentang Tanah Aset Pemerintah ini baca Sarjita dan Petrick A., *Prosedur Pelaksanaan Ruilslag Barang Milik/Kekayaan Negara dan Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: UPPM-STPN), p. 11-14. Simak pula Sarjita, *Mengenal Ruilslag Beserta Himpunan Peraturan yang Terkait*, (Yogyakarta: UPPM-STPN, 2001).

1. Hak Milik (HM) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas tanah;
2. Hak Guna Usaha (HGU) dapat dipunyai oleh BUMN dan BUMD yang bergerak di bidang perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan (Pasal 2 huruf b PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah);
3. Hak Guna Bangunan (HGB) dapat dipunyai oleh BUMN dan BUMD (Pasal 19 huruf b PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah);
4. Hak Pakai (HP) yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu (Pasal 39 huruf b dan c PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah);
5. Hak Pengelolaan (HPL), hak ini dapat diberikan kepada instansi pemerintah, apabila tanah itu selain dimaksudkan untuk dipergunakan bagi kepentingan instansi yang bersangkutan juga ada bagian-bagian tanah yang dapat diberikan dengan sesuatu hak yang lebih rendah kepada pihak ketiga seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa dan lain-lain (Pasal 67 PMNA/Ka. BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan).

E. Sarana Hukum Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Acara yang dapat ditempuh untuk pengadaan tanah tergantung kepada:

1. Status hak atas tanah yang diperlukan;
2. Status pihak yang memerlukan tanah;
3. Ada atau tidaknya kesediaan pemilik tanah untuk melepaskan hak atas tanahnya.

Kemudian dilihat dari status tanahnya dapat dibedakan menjadi:

1. *Tanah Negara*, yaitu tanah yang belum dilekati dengan sesuatu hak tanah menurut UUPA;
2. *Tanah hak*, yaitu tanah yang sudah dipunyai oleh orang atau badan hukum dengan salah satu macam hak yang disebutkan dalam UUPA, termasuk dalam hal ini tanah hak ulayat masyarakat hukum adat.

Sarana hukum atau acara yang dapat ditempuh untuk pengadaan tanah menurut UUPA dapat disusun dalam sistematika sebagai berikut:

1. Melalui cara permohonan dan pemberian hak atas tanah negara, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah negara.
2. Melalui cara pemindahan hak tanah, jika:
 - a. yang diperlukan berstatus tanah hak;
 - b. pihak yang memerlukan tanah dapat memiliki hak yang sudah ada;
 - c. pemilik bersedia melepaskan haknya.
3. Melalui cara pelepasan atau penyerahan hak, jika:
 - a. tanah yang diperlukan berstatus tanah hak;
 - b. pihak yang memerlukan tanah tidak boleh memiliki hak yang sudah ada;
 - c. pemilik bersedia melepaskan haknya.
 Pelepasan hak adalah perbuatan hukum melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah dan benda-benda yang terdapat di atasnya dengan memberikan ganti kerugian dasar musyawarah, sehingga tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara dan kemudian diberikan hak baru sesuai kepada pihak yang memerlukan tanah.
4. Melalui cara pencabutan hak, jika:
 - a. tanah yang diperlukan berstatus tanah hak;
 - b. pemilik tidak bersedia melepaskan haknya;
 - c. tanah tersebut diperlukan untuk lokasi pembangunan proyek yang bersifat strategis dan lokasinya tidak memungkinkan untuk dipindahkan ke lokasi lain.

F. Prinsip-prinsip Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Jo. PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994:

1. Semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sedangkan pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli; tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan;
2. Dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah;
3. Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Umum Tata

Ruang (RUTR) yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Bagi daerah Kabupaten/Kota yang belum menetapkan RUTR, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

4. Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain: 1) Jalan umum, saluran pembuangan air; 2) Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi; 3) Rumah Sakit Umum dan Pusat Kesehatan Masyarakat; 4) Pelabuhan atau Bandar Udara atau Terminal; 5) Peribadatan; 6) Pendidikan dan Sekolah; 7) Pasar umum atau Pasar INPRES; 8) Fasilitas Pemakaman Umum; 9) Fasilitas keselamatan umum seperti: tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dll bencana; 10) Pos dan Telekomunikasi; 11) Sarana Olah raga; 12) Stasiun Pemancar Radio, Televisi beserta sarana pendukungnya; 13) Kantor Pemerintah; 14) Fasilitas ABRI.
5. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud pada angka 4 di atas ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

G. Tahapan Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Secara garis besar pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dibagi menjadi 3, yaitu:

1. Persiapan

Pada tahap persiapan ini yang perlu dilakukan adalah:

- a. *Menetapkan lokasi Pengadaan Tanah.* Penetapan lokasi disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW) Kabupaten/Kota. Bagi daerah yang belum mempunyai RUTRW, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau Kota yang telah ada. Penetapan lokasi pengadaan tanah ini dituangkan dalam Bentuk Surat Keputusan Penetapan Lokasi yang ditandatangani oleh Bupati/Walikota atau Gubernur.
- b. *Membentuk Panitia Pengadaan Tanah.* Panitia Pengadaan Tanah di bentuk dan diketuai oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota Untuk Pengadaan Tanah berkenaan dengan tanah yang terletak di dua wilayah Kabupaten/Kota atau lebih, dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah tingkat Provinsi yang diketuai atau dibentuk oleh Gubernur yang bersangkutan dengan susunan keanggotaannya sejauh mungkin mewakili instansi-instansi yang terkait di Tingkat Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Unsur Kantor /Dinas Pertanahan, Kantor

Pertanahan Kabupaten/Kota, Camat, Lurah/Kepala Desa dan instansi terkait. Keanggotaan Panitia pengadaan Tanah dapat ditambah dari unsur lainnya sesuai kebutuhan, sebanyak-banyaknya 3 (tiga) orang. Sekretariat Panitia Pengadaan Tanah berada di Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah luasnya tidak lebih dari 1 (satu) Hektar, dapat dilakukan langsung oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang/pemilik hak atas tanah (tanpa bantuan PPT) melalui jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak (Pasal 23 Keppres Nomor 55 Tahun 1993).

2. Pelaksanaan meliputi kegiatan:

- a. Penyuluhan. Dalam penyuluhan ini Panitia Pengadaan Tanah (PPT) bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah melakukan penyuluhan dengan cara memberikan informasi secara dua arah dengan masyarakat yang terkena lokasi pembangunan, dengan dipandu oleh: 1) Ketua PPT dan Wakil Ketua PPT dan dihadiri oleh anggota PPT dan Pimpinan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Frekuensi penyuluhan dapat dilakukan lebih dari satu kali sampai tujuan penyuluhan tercapai. Mengenai waktu dan tempat penyuluhan ditentukan oleh PPT. Untuk lebih menunjang keberhasilan penyuluhan, PPT dapat melibatkan tenaga ahli, tokoh-tokoh agama dan masyarakat. Dalam setiap pelaksanaan penyuluhan Sekretaris PPT membuat Berita Acara Penyuluhan yang ditandatangani oleh seluruh anggota PPT serta memuat materi penyuluhan dan saran-saran dari masyarakat serta dilampirkan daftar hadir.
- b. Inventarisasi. Pelaksanaan inventarisasi dilakukan oleh PPT bersama instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi terkait. Inventarisasi meliputi objek (tanah yang terkenal pengadaan tanah untuk pembangunan), batas-batas tanahnya, subjek atau pemilik/pemegang hak atas tanah, meneliti riwayat dan penguasaan tanah serta penggunaannya, termasuk bangunan, tanaman, serta benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang akan terkena pembangunan. Untuk lebih memperjelas objek (batas-batas bidang tanah) yang terkena pembangunan dapat dilakukan pengukuran dan pemetaan bidang tanah. Peta bidang tanah ditandatangani oleh Pejabat yang berwenang dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Daftar inventarisasi ditandatangani oleh petugas yang melaksanakan inventarisasi dan diketahui oleh pimpinan instansi yang bersangkutan/ditunjuk.
- c. Pengumuman hasil Inventarisasi. Pengumuman hasil inventarisasi diperlukan untuk memberitahukan dan memberi kesempatan kepada masyarakat yang tanahnya terkena kegiatan pembangunan untuk

mengajukan keberatan atas hasil inventarisasi. Pengumuman dilampiri dengan Peta dan daftar yang menguraikan mengenai Subjek (nama pemegang/pemilik tanah), luas, status tanah, nomor persil, jenis dan luas bangunan, jumlah dan jenis tanaman, benda-benda lainnya. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), Nomor Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) bidang tanah serta keterangan-keterangan lainnya dan ditandatangani oleh PPT serta diumumkan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kantor Camat dan Kantor Kelurahan/desa setempat dalam tenggang waktu 1 (satu) bulan. Jika ada keberatan yang diajukan oleh masyarakat dalam tenggang waktu yang ditetapkan dan oleh PPT dianggap cukup beralasan, maka PPT mengadakan perubahan sebagaimana mestinya. Pengumuman hasil inventarisasi ini, ditandatangani oleh Ketua PPT, Wakil Ketua PPT, dan Sekretaris serta para anggota PPT. Membuat penetapan perubahan atau penolakan pengumuman hasil inventarisasi.

- d. Musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam musyawarah ini yang diinginkan adalah titik temu keinginan antara Pemegang/pemilik tanah dengan pihak yang instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, untuk selanjutnya memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Hasil musyawarah ini dituangkan dalam Berita Acara Musyawarah yang ditandatangani oleh pihak masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Kemudian untuk kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dituangkan dalam Surat Keputusan PPT yang ditandatangani oleh Ketua PPT. Jika kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai, maka PPT menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan melampirkan Berita Acara Penaksiran dan Notulen Rapat Musyawarah. Bentuk ganti kerugian dapat berupa: 1) Uang; 2) Tanah Pengganti; 3) Pemukiman Kembali; 4) Gabungan antara dua atau lebih bentuk ganti kerugian tersebut, atau bentuk lain yang telah disetujui kedua belah pihak yang bersangkutan. Khusus untuk tanah wakaf peribadatan lainnya, maka bentuk ganti kerugian berupa tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan diserahkan kepada Nadzir yang bersangkutan. Sedangkan untuk santunan, uang santunan diberikan kepada yang memakai tanah tanpa sesuatu hak, yaitu: 1) pemakai tanah sebelum tanggal 16 Desember 1960 sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 51 Prp. Tahun 1960; 2) pemakai tanah bekas hak barat dimaksud Pasal 4 dan 5 Keppres Ri Nomor 32 Tahun 1979; 3) Bekas pemegang HGU atau HP yang telah berakhir jangka waktunya melebihi 1 (satu) tahun. SK

- mengenai Pedoman besarnya santunan ditandatangani oleh Bupati/Walikota.
- e. Penaksiran Nilai Tanah: ditentukan berdasarkan jenis hak dan status penguasaan tanah yang terkena pembangunan, sedangkan nilai bangunan, tanaman dan benda-benda lainnya ditentukan oleh Instansi Pemerintah yang bertanggung jawab di bidang terkait.
 - f. Pengajuan Keberatan terhadap Keputusan Panitia Pengadaan Tanah dengan Ganti Kerugian: Apabila PPT telah memberitahukan secara tertulis kepada pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan benda-benda lainnya sebanyak 3 (tiga) kali dan yang bersangkutan tidak mengambil, maka dianggap keberatan atau menolak terhadap Keputusan PPT. Bupati/Walikota atau Gubernur di mana tanah terletak dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan PPT mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Apabila masyarakat masih juga terdapat keberatan terhadap cara penyelesaian yang ditempuh oleh Bupati/Walikota, maka instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat/memberikan tanggapan tertulis mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Apabila permintaan pemegang hak disetujui, maka Bupati/Walikota atau Gubernur mengeluarkan Surat Keputusan Revisi mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sesuai kesediaan atau persetujuan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, sekaligus memerintahkan kepada PPT untuk melaksanakan acara pemberian ganti kerugian. Apabila Pimpinan Instansi/Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen tidak menyetujui permintaan pemegang hak, sedangkan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan atau sekurang-kurangnya 75 % (tujuh puluh lima persen) dari luas tanah yang diperlukan *atau* 75 % (tujuh puluh lima persen) dari jumlah pemegang hak telah dibayar ganti kerugiannya, Bupati/Walikota atau Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah.
 - g. Penyusunan daftar nominatif dan pelaksanaan pembayarannya. Pelaksanaan pembayaran ganti kerugian diserahkan secara langsung kepada yang berhak di lokasi yang ditentukan oleh PPT dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang anggota PPT.
 - h. Pelepasan hak atas tanahnya pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak dan penyerahan tanah dilakukan secara bersamaan. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh Pemegang/Pemilik tanah dilakukan di hadapan anggota PPT dengan menyerahkan asli tanda bukti hak atas tanah (sertifikat) atau bukti kepemilikan/perolehan tanah lainnya. Surat Pelepasan/penyerahan hak atas tanah ditandatangani oleh Pemegang hak atas tanah/pemilik tanah dan Kepala Kantor/Dinas/Badan Pertanahan Kabupaten/Kota dengan

disaksikan oleh dua orang anggota panitia, sedangkan untuk pelepasan/penyerahan tanah yang belum terdaftar disaksikan oleh Camat dan Lurah/Kepala desa setempat.

- i. Biaya PPT: Biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan Panitia Pengadaan tanah ditanggung oleh Instansi yang memerlukan tanah, besarnya tidak lebih dari 4 % dari jumlah nilai ganti kerugian dengan berpedoman pada Surat Edaran Menteri Keuangan RI Nomor SE.132/A/63, tanggal 29 Oktober 1996.
- j. Pelaporan
Setelah pelaksanaan Pengadaan Tanah selesai, Bupati/Walikota atau Gubernur menyampaikan laporan secara tertulis kepada Pemerintah Cq. Badan Pertanahan Nasional melalui Kanwil BPN Provinsi setempat.

H. Pengurusan dan Penyelesaian Sertifikat Tanah

Sesuai ketentuan Pasal 37 PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1994, maka Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah setelah menerima surat-surat dan dokumen pengadaan tanah wajib segera mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah sampai memperoleh sertifikat hak atas tanah atas nama instansi induknya sesuai ketentuan yang berlaku.

Adapun mengenai tata cara pengajuan permohonan hak atas tanahnya dilakukan sebagai berikut:

1. Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah setelah menerima surat-surat dan dokumen pengadaan tanah mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Pejabat yang berwenang sesuai PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1999. Untuk proses /tata cara penerbitan hak atas tanahnya berpedoman pada PMNA/Ka. BPN Nomor 9 Tahun 1999.
2. Untuk tanah yang sudah ada sertifikatnya dapat dilakukan melalui *jual beli atau tukar-menukar, hibah dengan akta yang dibuat di hadapan dan oleh PPAT*, sepanjang hak atas tanah tersebut dapat dipunyai oleh penerima hak (instansi pemerintah) atau sesuai dengan jenis hak dikaitkan dengan subjek haknya berdasarkan ketentuan yang berlaku.
3. Untuk tanah yang sudah ada sertifikat hak atas tanahnya, akan tetapi tidak memenuhi syarat untuk menjadi hak instansi pemerintah, maka dilakukan dengan *pelepasan hak atas tanah* selanjutnya tanah-tanah tersebut dimohon haknya dan kemudian diproses sesuai dengan ketentuan yang berlaku atas nama Instansi Pemerintah yang menerima pelepasan hak.
4. Untuk tanah yang belum ada sertifikat hak atas tanahnya dilaksanakan dengan *pelepasan hak prioritasnya dan penguasaan atas tanahnya*, dan

- kemudian dimohon haknya oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Kepada instansi pemerintah yang menerima pelepasan hak atas tanah tersebut, apabila tanahnya akan digunakan untuk keperluan sendiri (Kantor, Rumah Dinas dan sejenisnya) atas permintaannya akan diberikan hak Pakai Selama Dipergunakan. Hal ini sesuai Ketentuan Pasal 39 huruf c dan Pasal 45 ayat (1) PP Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
 6. Untuk instansi Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah/Departemen/LPND) termasuk BUMN dan BUMD yang jenis perolehan haknya adalah Hak Pakai Atas Tanah dengan jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu atau jenis haknya adalah Hak Pengelolaan, maka berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (3) butir d dan e dari PP Nomor 42 Tahun 2002, pengenaan Uang Pemasukan Dalam Rangka Penetapan Hak Atas Tanah dikenakan sebesar Rp.0,00 (nihil).
 7. Terhadap proses hak atas tanah yang pemohonnya adalah Instansi Pemerintah, berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 Jo. UU Nomor 20 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan atau bangunan (BPHTB), sesuai ketentuan Pasal 3 UU tersebut, apabila penerima hak adalah Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan atau untuk pelaksanaan pembangunan guna kepentingan umum tidak dikenakan BPHTB. Kemudian untuk permohonan hak atas tanah yang berupa Hak Pengelolaan (HPL) dan subjek penerima haknya adalah Departemen, Instansi Pemerintah/Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Lembaga lainnya (Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan dan Lembaga sejenis yang ditetapkan dengan Keppres) dan Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas), maka berdasarkan PP Nomor 112 Tahun 2000 tanggal 1 Desember 2000 besarnya BPHTB adalah Rp.0,00 (nihil).

L. Penutup

Dari uraian di atas, dapatlah diambil pemahaman bahwa dengan tersedianya perangkat peraturan perundang-perundangan yang lengkap belumlah mencukupi dan menjamin keberhasilan untuk mencapai tujuan yang luhur dan mulia, ia baru akan terwujud apabila didukung oleh

kemauan (semangat) dan tanggung jawab yang sungguh-sungguh dari aparat pelaksana untuk melaksanakannya secara konsisten.

Daftar Pustaka

- Hadjon, Philipus M., dan Tatiek Sri Djatmiati, 2002, "Tata Perizinan pada Era Otonomi Daerah," *Jurnal Yustika Media Hukum dan Keadilan* Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Vol. 5 No. 1 Juli 2002.
- Sarjita, *Mengenal Ruilslag Beserta Himpunan Peraturan yang Terkait*, Yogyakarta: UPPM-STPN, 2001.
- Sarjita, dan Petrick A., *Prosedur Pelaksanaan Ruilslag Barang/Kekayaan Milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: UPPM-STPN, 2003.
- Sarjita dan Udiyo Basuki, "Menguji Kedudukan Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dengan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 dan Penerapan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan", *Majalah Mimbar Hukum* Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada No. 45/X/2003.
- Sumantri, Arie Sukanti, "Konsepsi yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional" Naskah *Pidato Pengukuhan Guru Besar tetap Ilmu Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Depok, 17 September 2003.
- Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

Perundang-undangan

- UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah
- UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang