

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TERHADAP GANTI RUGI DALAM PENYELENGGARAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

#### **A. Konsepsi Hukum Tanah Nasional**

Prinsip dasar kebijakan di bidang pertanahan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Namun, dengan semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap penguasaan dan penggunaan tanah, maka semakin besar pula tuntutan untuk melakukan pembaharuan pemikiran yang mendasari terbitnya kebijakan di bidang pertanahan.

Hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional. Ini berarti antara lain bahwa pembangunan Hukum Tanah Nasional dilandasi konsepsi hukum adat, yang dirumuskan dengan kata-kata: Komunalistik Religius, yang artinya memungkinkan penguasaan tanah secara Individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung kebersamaan.<sup>18</sup>

Sifat Komunalistik Religius konsepsi Hukum Tanah Nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa;

”Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

---

<sup>18</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Jakarta, Djambatan, Edisi Revisi 2005), hlm. 228.

Kalau dalam hukum adat tanah ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, maka dalam Hukum Tanah Nasional semua tanah dalam wilayah negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia, hal ini sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUPA. Pernyataan ini menunjukkan sifat *komunalistik* konsepsi Hukum Tanah Nasional kita. Dalam Hukum Pertanahan Nasional berwujud hak bangsa Indonesia, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 UUPA bahwa <sup>19</sup>:

- a. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
- b. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional.

Unsur *religijs* konsepsi ini ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia. Dalam konsepsi hukum adat sifat keagamaan Hak Ulayat masih belum jelas benar, dengan rumusan, bahwa tanah ulayat sebagai tanah bersama adalah "peninggalan nenek moyang" atau sebagai "karunia sesuatu yang gaib". Dengan adanya sila Ketuhanan Yang Maha Esa maka dalam Hukum Tanah Nasional, tanah yang merupakan tanah bersama Bangsa Indonesia, secara tegas dinyatakan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

---

<sup>19</sup> Chomzah, Ali Ahmad, *Seri Hukum Pertanahan II Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri hukum Pertanahan IV*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2003, Hlm.5.

Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas benar.<sup>20</sup> Dalam konteks perlindungan hukum terhadap masyarakat yang tanahnya diambil untuk kepentingan umum yang secara formal telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan itu terus ditingkatkan perwujudannya secara konsekuen dan konsisten. Penghormatan kepada hak dasar manusia semestinya diberikan secara proposional, sebab hukum hanya dalam dan untuk hal-hal yang konkrit.

Menurut ketentuan Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa :

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.”

Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya. Pencabutan hak ini dilakukan sesuai dengan cara yang diatur dalam Undang- Undang 20 Tahun 1961 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak Hak Atas Tanah dan Benda Benda yang ada diatasnya. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti rugi yang layak. Dengan menggunakan Pasal 18 UUPA ini maka hak atas tanah dapat dicabut oleh negara dengan syarat tertentu yaitu dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Proses ini memerlukan prosedur yang panjang dan waktu yang lama, karena melalui Keputusan Presiden (Keppres), atas dasar ketentuan Pasal 27 UUPA. Hak atas tanah hapus karena penyerahan sukarela dengan pelepasan hak.

---

<sup>20</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm.231.

Pelepasan hak atas tanah adalah langkah pertama yang dilakukan dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Namun cara ini tidak selalu produktif, dan memiliki nilai jual dengan harga tinggi sehingga kerap terjadi dialog atau musyawarah yang cukup alot antara pemerintah dengan pemilik tanah tersebut. Khususnya mengenai pemberian ganti rugi. Pengadaan tanah hanya dapat dilakukan melalui pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah. Musyawarah disini diartikan sebagai proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah dengan pihak instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa :  
“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.<sup>21</sup>

Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi

---

<sup>21</sup> Ibid. hlm. 7

kalau hal itu menimbulkan rugi bagi masyarakat luas. Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa asas dalam pengadaan tanah menurut hukum nasional adalah :<sup>22</sup> Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. kepastian;
- e. keterbukaan;
- f. kesepakatan;
- g. keikutsertaan;
- h. kesejahteraan;
- i. keberlanjutan; dan
- j. keselarasan.

---

<sup>22</sup> Syafrudin Kalo, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Makalah - Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara. 2004). Hlm. 4-10.

## **B. Pengaturan Tentang Pengadaan Tanah**

### **1. Dasar Hukum Pengadaan Tanah Di Indonesia.**

Peraturan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala peraturan yang terkait di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak unifikasi Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perkembangan hukum pertanahan di Indonesia dilakukan dengan cara dan menggunakan lembaga hukum yang pertama yaitu pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.<sup>23</sup>

Sejak tahun 1961 sampai dengan sekarang telah berlaku Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan benda-benda yang ada di atasnya mulai berlaku tanggal 26 September 1961, disusul kemudian dengan Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Tata cara penetapan ganti rugi oleh pengadilan tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan benda-benda yang ada di atasnya mulai berlaku tanggal 17 Nopember 1973 dan Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan benda-benda yang ada di atasnya yang mulai berlaku tanggal 17 Nopember 1973.

Selanjutnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 pada tanggal 3 Desember 1975 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah yang diikuti oleh

---

<sup>23</sup> Adrian, Sutedi, Op.Cit.,hlm. 46.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tertanggal 5 April 1976 tentang penggunaan acara pembebasan tanah oleh pihak swasta dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1985 tentang tata cara pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan di wilayah kecamatan pada tanggal 1 Agustus 1985.<sup>24</sup>

Delapan tahun kemudian lahir Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum pada tanggal 17 Juni 1993. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ini dilengkapi juga dengan keluarnya Peraturan pelaksanaannya dalam bentuk Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1994 tentang ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dan kemudian digantikan oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada tanggal 3 Mei 2005.

Penerbitan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dimaksud untuk lebih memberikan dasar normatif bagi pengadaan tanah oleh pemerintah karena sebelumnya hanya didasarkan pada Keputusan Presiden. Penerbitan Perpres tersebut disesuaikan dengan Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 yang mengatur tata urutan peraturan pemerintah adalah peraturan presiden.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Akhmad Safik, *Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cet.1, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga studi Hukum dan Ekonomi, Jakarta, 2006, hlm.1.

<sup>25</sup> Rubaie, Achmad, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang, Bayumedia Publishing, 2007, hlm.10.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 banyak mendapat kritik dan menuai kontroversi, kenyataannya apa yang ditentukan dalam Peraturan Presiden tersebut mendapat reaksi negative dari masyarakat luas terutama organisasi-organisasi massa, cerdik pandai, para pemerhati Hukum Tanah Nasional bahkan dari dari sebagian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia yang menyatakan ketidak setujuannya mengenai materi yang diatur maupun isi pengaturannya dalam bentuk pernyataan-pernyataan dan tulisan dalam media cetak dan televisi.<sup>26</sup>

Menanggapi reaksi negative tersebut, pada tanggal 5 Juni 2006 oleh Presiden ditandatangani Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Tujuan dari diterbitkannya Peraturan Presiden nomor 65 Tahun 2006 ini adalah untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>27</sup>

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ini dilengkapi oleh keluarnya peraturan pelaksanaannya dalam bentuk Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 .

Dalam realita kehidupan dimasyarakat pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menimbulkan gejolak dalam

---

<sup>26</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi Cetakan 11, Jakarta, Djambatan, 2007, hlm. LX.

<sup>27</sup> Rubaie, *Op.Cit.*, hlm.11.

praktiknya dimana adanya pemaksaan dari para pihak baik pemerintah yang menetapkan harga secara sepihak maupun pemilik tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut akhirnya terjadi dengan cara pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Setelah melalui perjalanan waktu yang cukup panjang, Rancangan Undang-Undang (RUU) Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum akhirnya disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam sidang Paripurna tanggal 16 Desember 2011 yang lalu sesuai dengan pasal 73 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka RUU tersebut menjadi sah sebagai undang-undang paling lama 30 hari sejak RUU tersebut disahkan. Diharapkan dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang disahkan pada tanggal 14 Januari 2012 maka Indonesia memiliki payung hukum yang kuat setingkat undang-undang guna memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum.

## **2. Pengertian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Undang-Undang Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan

Untuk Kepentingan Umum yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan manipulasi dari fungsi sosial hak atas tanah dipandang sebagai langkah awal dari pelaksanaan pembangunan yang merata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atau masyarakat itu sendiri.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah :

“Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak”

Menurut ketentuan Pasal 4 UU No.2 tahun 2012 tentang Pokok-Pokok Pengadaan tanah adalah sebagai berikut:

- “(1) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum.
- (2) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya pendanaan untuk Kepentingan Umum.”

Berdasarkan Pasal 5 Pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Menurut ketentuan Pasal 6 Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan oleh Pemerintah.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
- c. Rencana Strategis; dan
- d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.”

Selanjutnya yang dimaksud dengan Penyelenggaraan Pengadaan Tanah diatur dalam Pasal 10 adalah:

- “Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:
- a. pertahanan dan keamanan nasional;
  - b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
  - c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
  - d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
  - e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
  - f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
  - g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
  - h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
  - i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
  - j. fasilitas keselamatan umum;
  - k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
  - l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
  - m. cagar alam dan cagar budaya;
  - n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
  - o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
  - p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
  - q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
  - r. pasar umum dan lapangan parkir umum.”

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dapat dilakukan dengan memberikan ganti rugi. Hal ini berarti adanya unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan

dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum. Hal tersebut berbeda dengan ketentuan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 tahun 2006, tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menentukan pengertian pengadaan tanah adalah:

“Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau meyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan dengan berlakunya ketentuan yang baru tersebut, dalam pengadaan tanah tidak ada lagi istilah “pencabutan hak atas tanah”.

Hal ini berarti tidak ada lagi unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukan dan kemanfaatan maupun tata cara perolehan tanahnya. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan tanah bukan subyek yang berhak untuk memiliki tanah dengan status yang sama dengan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Oleh karena itu yang dimaksud dengan Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta adalah kepentingan yang diperuntukan memperoleh keuntungan semata, sehingga peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas. Sebagai contoh untuk perumahan elit, kawasan industri,

pariwisata, lapangan golf dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut, melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja.

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum.<sup>28</sup> Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan,

---

<sup>28</sup> Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:<sup>29</sup>

- “1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:
  - a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
  - b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
  - c. Rencana Strategis; dan
  - d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
3. Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
4. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
5. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.”

### **3. Prinsip-Prinsip Kepentingan Umum dan Musyawarah dalam pengadaan tanah**

#### **a. Kepentingan Umum.**

Menurut pendapat Adrian Sutendi, prinsip-prinsip criteria kepentingan umum dapat diuraikan lebih rinci, yakni meliputi sifat kepentingan umum, bentuk kepentingan umum, dan ciri-ciri kepentingan umum. Demikian metode penerapan tiga aspek tersebut sehingga kriteria kepentingan umum dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima oleh masyarakat.<sup>30</sup>

Permasalahan yang masih timbul adalah sejauh mana sifat tersebut harus melekat pada suatu jenis kegiatan untuk kepentingan umum. Apakah sifat tersebut harus melekat secara kuat dan dominan,

---

<sup>29</sup> Ibid, penjelasan Umum UU Nomo2 2 Tahun 2012

<sup>30</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.* Hal. 70.

atau sekedarnya, serta bagaimana ukurannya. Karena dalam prakteknya, suatu kegiatan sebenarnya hanya sedikit terlekat ke kepentingan umum, namun disimulasikan untuk kepentingan umum.

Masih adanya permasalahan mengenai sifat itulah maka sifat kepentingan umum yang demikian itu masih memerlukan penjelasan yang lebih konkrit. Sifat yang pertama, adalah kepentingan bangsa dan negara. Terhadap penyebutan yang demikian itu timbul pertanyaan, benarkah kepentingan negara identik dengan kepentingan umum. Sehubungan dengan hal tersebut tentunya tergantung jenis negaranya, yang hal ini sangat dipengaruhi oleh paradigma suatu negara yang bersangkutan dalam memahami hubungan antara kepentingan umum dan kepentingan individu.

Paling tidak ada tiga golongan negara berkaitan dengan pengaturan kepentingan umum dan individu, yaitu paham negara *sosialis*, paham negara *korporasi*, dan paham negara *sublimasi*.<sup>31</sup>

Menurut paham negara *sosialis*, segala kekayaan dalam negara dikuasai dan dimiliki oleh negara. Negara mengatur segala aspek kehidupan individu. Dalam konteks kepemilikan tanah, kepada warga negara tidak diberi hak milik tanah, namun hanya diberi hak menggarap atas tanah. Kepentingan umum identik dengan kepentingan negara, dengan kata lain bahwa setiap kepentingan negara adalah kepentingan umum. Kepentingan individu ada dalam sektor yang sempit, misalnya

---

<sup>31</sup> *Ibid*, Hal. 71

sektor keluarga, isteri, anak. Jadi, kepentingan individu ada namun relatif sempit dan dalam prakteknya terkalahkan oleh kepentingan negara. Sebaliknya, menurut paham negara *korporasi*, negara dalam banyak hal dapat bertindak sebagaimana badan hukum perusahaan dapat mempunyai hak milik dan dapat menjalankan segala kegiatan yang bersifat profit. Dalam paham ini, negara relatif memberikan peluang seluas-luasnya kepada kepentingan individu. Bahkan, Negara dapat berkedudukan sebagaimana individu, misalnya sebagai pihak penjual atau pembeli dengan pihak swasta. Kepentingan umum dapat saja dilakukan oleh Negara ataupun oleh swasta. Akibatnya sifat kepentingan umum tidak jelas wujudnya. Kepentingan negara belum tentu kepentingan umum, mengingat negara dapat bertindak sebagai individu yang dapat melakukan kegiatan profit.

Sementara di negara-negara yang berpaham *sublimasi* menerangkan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat mempunyai wewenang menguasai dan mengatur kepentingan umum ataupun kepentingan individu. Negara dapat menguasai berbagai sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak. Namun tidak dapat mempunyai suatu barang atau tanah misalnya dengan status hak milik. Negara menurut paham ini, memberikan pengakuan terhadap hak-hak atas tanah individu dalam posisi seimbang dengan kepentingan umum dalam hubungannya yang tidak saling merugikan. Walaupun terpaksa kepentingan umum harus dimenangkan, maka kepentingan individu

harus tetap dilindungi dengan memberikan kompensasi ganti keuntungan atau rugi yang layak.

Hukum Tanah Nasional yang diatur dalam Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Undang-Undang No 5 tahun 1960, pada Penjelasan Umum butir kedua disebutkan bahwa negara atau pemerintah bukanlah subyek yang mempunyai hak milik (*eigenaar*), demikian pula tidak dapat sebagai subyek jual beli dengan pihak lain untuk kepentingan sendiri. Pengertian lainnya, negara hanya diberi hak menguasai dan mengatur dalam rangka kepentingan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan (kepentingan umum).

Sifat dan bentuk kepentingan umum di atas masih saja dapat disimpangi dalam penafsirannya ataupun dalam operasionalnya sehingga sangat penting dalam tulisan ini dibahas tentang karakteristik yang berlaku sehingga kegiatan kepentingan umum benar-benar untuk kepentingan umum, dan dapat dibedakan secara jelas dengan kepentingan-kepentingan yang bukan kepentingan umum. Dengan kata lain, akan dibahas hal-hal yang paling prinsip sehingga suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum.

Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu :

- a. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah.  
Mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak

dimiliki oleh perorangan atau swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.

- b. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah, Memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah.
- c. Tidak mencari keuntungan Membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan mencari keuntungan sehingga terkuualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

Kriteria kepentingan umum di atas agar secara efektif dapat dilaksanakan di lapangan harus memenuhi kriteria sifat, kriteria bentuk, dan kriteria karakteristik atau ciri-ciri :

1. Penerapan untuk kriteria sifat suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memiliki kualifikasi untuk kepentingan umum harus memenuhisalah satu sifat dari beberapa sifat yang telah ditentukan dalam daftar sifat kepentingan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Undang- Undang nomor 20 tahun 1961. Jadi, penggunaan daftar sifat tersebut bersifat wajib alternatif

2. Penerapan untuk kriteria bentuk suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar mempunyai kualifikasi sebagai kegiatan untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu syarat untuk kepentingan umum sebagaimana daftar bentuk kegiatan kepentingan umum tersebut tercantum dalam Pasal 2 Instruksi Presiden tahun 1973 dan Pasal 5 Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005.
3. Penerapan untuk kriteria suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi ciri-ciri kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan bukan kepentingan umum, maka harus memasukkan ciri kepentingan umum, yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah, dikelola pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan.

Kriteria kepentingan umum serta prosedur untuk menerapkannya tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila tidak tersedia sumber daya manusia pelaksana yang memenuhi kualifikasi, baik secara moral maupun profesional.

*Pertama*, kualifikasi moral, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang secara jelas mempunyai sikap, prilaku dan komitmen terhadap moral, menjaga kejujuran, dan kebenaran dalam menentukan pemanfaatan kepentingan umum tersebut sehingga tidak ada lagi kepentingan umum sekedar kedok untuk mewujudkan kepentingan pribadi.

*Kedua*, kualifikasi profesional, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang benar mengerti segala kompleksitas persoalan hukum tanah, baik hukum positif maupun hukum yang hidup di masyarakat. Persoalan sengketa tanah yang akhir-akhir ini justru menggejala dan menimbulkan korban manusia terjadi diakibatkan oleh kecerobohan dan ketidaktahuan aparat tentang hukum tanah. Misalnya, kasus pembunuhan masyarakat transmigran oleh penduduk adat setempat, hal ini terjadi akibat tidak tahu kepemilikan hukum adat yang hidup di masyarakat setempat.

Menurut pendapat Ali Ahmad Chomzah, bahwa<sup>32</sup> pengambilan keputusan oleh Pemerintah pada setiap jenjang pemerintahan untuk mendapatkan hak atas tanah harus selalu didasarkan pada kebutuhan tanah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana dirumuskan pada alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dari konsep di atas dapat dipahami bahwa tujuan dan perolehan tanah yang dilakukan pemerintah sepenuhnya untuk kepentingan umum dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga manakala pemerintah membutuhkan tanah masyarakat haruslah

---

<sup>32</sup> Chomzah, Ali Ahmad, *Op. Cit.* Hal. 308.

dilakukan dengan cara-cara atau sesuai dengan prosedur hukum sehingga tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kepentingan umum tidak bersebrangan dengan pemilik tanah yang berhak atas tanah tersebut.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Perolehan hak atas tanah dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia, serta penghormatan terhadap hak atas tanah yang sah.

**b. Musyawarah.**

Salah satu prosedur yang harus ditempuh bilamana suatu instansi pemerintah memerlukan suatu areal tanah untuk keperluan tertentu dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah dilaksanakannya musyawarah antar panitia pengadaan tanah,

pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Musyawarah itu sendiri akan merupakan kegiatan yang saling mendengar, memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan<sup>33</sup>.

Unsur yang esensial dalam musyawarah adalah kesatuan pendapat diantara kedua belah pihak mengenai suatu persoalan. Kehendak setiap warga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan pendapat tersebut. Hasil musyawarah adalah adanya kesepakatan bersama di antara seluruh pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah.

Dalam praktek, musyawarah sering tidak dapat dilakukan secara baik oleh karena para pihak yang bermusyawarah tidak tergambar dalam kedudukan yang sama sehingga lebih cenderung bersifat pengarah dan pihak warga masyarakat diarahkan untuk menerima apa yang diinginkan oleh panitia, karena itu bilamana masyarakat ingin berhasil maka harus diberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada mereka dan kedudukan yang sama ketika dilakukan

---

<sup>33</sup> Indonesia, Peraturan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, *Op.Cit*, Pasal 1 angka 10.

musyawarah.<sup>34</sup> Seperti yang dikatakan oleh Prof.Maria S.W.Sumardjono:

“bahwa walaupun secara prosedural musyawarah memenuhi syarat, namun apabila keputusan yang dihasilkan dilandasi adanya tekanan,maka tidak dapat dikatakan telah dicapai kesepakatan karena tekanan itu merupakan perwujudan dari pemaksaan kehendak satu pihak untuk menekan pihak lain agar mengikuti kehendaknya. Dengan kata lain kesepakatan itu terjadi dalam keadaan terpaksa, disamping itu, kehadiran atau keterlibatan orang-orang diluar kepanitiaan yang resmi yang tidak jelas fungsi atau tanggung jawabnya jelas akan semakin mengaburkan arti musyawarah itu secara substansial<sup>35</sup>.

Musyawarah tidak cukup hanya dilakukan satu kali tetapi dilakukan berulang kali yang berarti memerlukan waktu yang lama. Dalam hubungan ini kendala waktu juga harus diperhitungkan terutama yang berkaitan dengan tahun anggaran. Bilamana kita ingin memperoleh hasil yang sebaik mungkin maka administrasi keuangan Negara yang berkenaan dengan masalah ini juga perlu dibuat sedemikian rupa sehingga tidak mempersulit posisi instansi yang memerlukan tanah<sup>36</sup>.

Pengalaman masa lalu menunjukkan adanya kecenderungan bahwa yang dianggap sebagai musyawarah lebih dititik beratkan pada segi formalitas atau prosedur belaka, misalnya: ada undangan musyawarah, frekuensi dilakukannya musyawarah, jumlah yang

---

<sup>34</sup> Abdurrahman, *Op.Cit*, hlm.137

<sup>35</sup> Maria S.W.Sumardjono(4), "Tinjauan Yuridis Keppres Nomor.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pelaksanaannya", (makalah disampaikan pada seminar nasional "pengadaan tanah untuk pembangunan (kosep hukum,permasalahan dan kebijaksanaan dalam pemecahannya)," 3 Desember 1994), hlm. 6.

<sup>36</sup> Abdurrahman, *Op.Cit*,hlm.139

menghadiri dan sebagainya, ketimbang masalah substansialnya. Padahal suatu musyawarah untuk dapat menghasilkan kesepakatan haruslah dilandasi asas kesejajaran antara pihak-pihak yang bermusyawarah dan dilaksanakan tanpa tekanan berupa apapun<sup>37</sup>.

Dalam praktek pengadaan tanah pengertian musyawarah perlu diperluas, sehingga tujuannya tidak hanya terbatas untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya kompensasi, tetapi juga untuk menyelesaikan masalah-masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah, misalnya masalah pemukiman kembali bagi warga masyarakat yang terkena dampak akibat pengadaan tanah untuk pembangunan serta pembinaannya pasca pengadaan tanah<sup>38</sup>.

Pelaksanaan musyawarah diatur dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005, yaitu dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu 90 hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama yang kemudian dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 diubah menjadi 120 hari kalender sejak tanggal undangan pertama<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Maria.S.W.Sumardjono (4), *Loc.Cit*, hlm.5.

<sup>38</sup> Arie Sukanti Hutagalung (4), Paper “*Analisa Yuridis Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Pelaksanaannya*”, 2001, hlm.16. (Catatan:RPP ini tidak pernah diselesaikan,tetapi dibuat RUU “pengambilalihan atau perolehan tanah untuk kegiatan pembangunan” oleh Badan Pertanahan Nasional).

<sup>39</sup> Indonesia,Peraturan Presiden tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum,.Op.Cit.,Pasal 10.

Kemudian Pasal 10 (2) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 menentukan bahwa apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud pada Pasal 13 dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan (konsinyasi). Sedangkan pada Perpres Nomor 65 Tahun 2006 penetapan ganti rugi yang dimaksud pada Pasal 13 huruf a yaitu berupa uang.

Waktu musyawarah diatur dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yaitu 90 hari kalender terhitung tanggal undangan pertama disempurnakan menjadi 120 hari pada Perpres Nomor 65 Tahun 2006 untuk memberi kesempatan bagi pemegang hak atas tanah mempersiapkan hal-hal yang perlu dikemukakan dalam musyawarah. Pembatasan waktu musyawarah memberikan kepastian hukum bagi para pihak. Kemudian pada Pasal 10 ayat (2) Perpres Nomor 65 Tahun 2006, yang menegaskan bahwa apabila setelah diadakan dan tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Ketentuan mengenai penitipan ganti rugi uang ini setelah 120 hari masa musyawarah, apakah sesuai dengan definisi musyawarah yang menyebutkan adanya kesetaraan, apakah sesuai dengan asas-asas

pengadaan tanah? Nampaknya justru sebaliknya, penitipan ganti rugi tersebut merupakan kesalahan fatal terhadap asas-asas pengadaan tanah yang menyatakan bahwa dalam keadaan biasa, perolehan tanah termasuk untuk kepentingan umum harus melalui musyawarah. Kalau musyawarah tidak tercapai, sepanjang diperlukan untuk kepentingan umum, bukankah dimungkinkan pencabutan hak. Tetapi perlu diingat, bahwa sekalipun dilakukan pencabutan hak, tetap pemegang hak atas tanah berhak menerima ganti rugi, bahkan mengenai ganti rugi yang ditetapkan, pemegang hak dalam ini berhak menolaknya, yang dapat diupayakan melalui banding di mana pengadilan tinggi yang kemudian akan menetapkan besarnya ganti rugi<sup>40</sup>. Kemudian hal tersebut diakomodir dalam Pasal 18 A Perpres Nomor 65 Tahun 2006 bahwa pemegang hak atas tanah yang haknya dicabut dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi apabila tidak ada kesepakatan ganti rugi yang ditetapkan dalam hal pencabutan hak.

Secara keseluruhan, peraturan perundang-undangan tentang pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum di Indonesia hanya memberikan hak kepada pemegang hak atas tanah untuk mengajukan keberatan mengenai besarnya ganti rugi, bukan pada substansi pengambilalihan hak atas tanah itu sendiri, yaitu kepentingan umum.

---

<sup>40</sup> Arie Sukanti Hutagalung, "Tinjauan Kritis Terhadap Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Khususnya Menyangkut Pengertian Kepentingan Umum," (Makalah ini disampaikan pada lokakarya Pengadaan Tanah: Kebijakan dan Implementasi Perpres 36/2005 terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Infrastruktur), Jakarta, 24 Agustus 2005.

Hal ini juga bisa dilihat dari tidak disertakannya lembaga legislatif sebagai wakil rakyat dalam perumusan kepentingan umum tersebut karena pengaturannya yang hanya dalam bentuk regulasi yang dibuat oleh pemerintah. Sosialisasi dari kegiatan untuk kepentingan umum yang dilakukan lebih menempatkan masyarakat sebagai pihak yang pasif dalam proses perumusan kepentingan umum. Demikian juga dengan adanya lembaga musyawarah yang menyertakan hanya dalam hal penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi, bukan pada substansi pengambilalihan hak atas tanah itu sendiri, yaitu kepentingan umum.

Musyawarah yang dibatasi dengan waktu 120 hari dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 meskipun bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi kedua belah pihak tetapi batas waktu ini dapat mengurangi perlindungan hukum bagi rakyat yang diambilalih hak atas tanahnya, terutama jika kemudian ganti rugi ditetapkan secara sepihak dan dititipkan ke Pengadilan. Sedangkan dari segi upaya hukum yang diberikan adalah sebagai berikut:

1. Penyelesaian secara internal, dalam arti dilakukan tanpa melibatkan lembaga lain yaitu hanya di lingkungan eksekutif. Hal ini bisa dilihat dalam upaya penyelesaian, yaitu pengajuan keberatan kepada Gubernur (Eksekutif). Penyelesaian ini dimungkinkan dalam pembebasan tanah dan pengadaan tanah berdasar pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;

2. Penyelesaian sengketa yang melibatkan lembaga yudikatif (Pengadilan) diberikan dengan pengajuan upaya hukum Banding ke Pengadilan Tinggi pada tingkat pertama dan terakhir. Tetapi perlu diperhatikan bahwa keterlibatan pengadilan yang diatur di sini hanya mengenai ganti rugi, tidak diatur mengenai kemungkinan dilakukannya penafsiran atau penemuan hukum oleh Pengadilan terhadap substansi “untuk kepentingan umum”. Batas waktu pengajuan keberatan ini hanya satu bulan setelah diperolehnya Keputusan Presiden tentang pencabutan hak atas tanah tersebut oleh pemilik atau pemegang hak atas tanah. Selain itu juga ditentukan bahwa proses ini tidak menghentikan pelaksanaan pencabutan hak atas tanah<sup>41</sup>.
3. Pada dasarnya setelah dikenal adanya Pengadilan Tata Usaha Negara maka dimungkinkan pula mengajukan keberatan atas suatu tindakan pemerintah atau Keputusan Tata Usaha Negara ke Pengadilan tersebut. Hal ini dimungkinkan, apabila suatu tindakan pemerintah berupa pengambilalihan hak atas tanah itu tidak sesuai dengan prosedur atau tidak sesuai dengan kewenangan yang diberikan, atau tindakan yang melawan hukum. Kemungkinan terjadinya perbuatan melawan hukum misalnya dalam bentuk penetapan ganti rugi yang tidak mengindahkan dasar pertimbangan

---

<sup>41</sup> Ibid

yang layak, daerah penampungan yang tidak memenuhi standar persyaratan hidup dan terisolir secara social<sup>42</sup>.

#### **4. Prinsip-Prinsip Pemberian Ganti Rugi dan Dasar Perhitungan**

Dalam setiap pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, di samping tidak berdaya, dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut. Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak. Di berbagai negara berkembang tersedia indeks alternatif yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk menentukan besarnya ganti rugi. Di Brasil, faktor taksiran nilai untuk keperluan pemungutan pajak, lokasi, keadaan tanah (terpelihara/tidak), nilai pasar selama lima tahun terakhir dari hak atas tanah lain yang sebanding menjadi bahan pertimbangan penentuan besarnya ganti rugi.

Tampaknya sering dilupakan bahwa interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, disamping 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

---

<sup>42</sup> Marmin M. Roosadijo, *Tinjauan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hlm 31-32.

keseluruhan. Dalam kaitannya dengan masalah ganti rugi, tampaklah bahwa menentukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum itu tidak mudah.<sup>43</sup> Ganti rugi sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, menjadi lebih miskin daripada keadaan semula.

### C. Tinjauan Umum Konsinyasi

Dalam kamus besar bahasa Indonesia, kata konsinyasi diartikan sebagai penitipan uang. Dalam Hukum Perdata konsinyasi diartikan sebagai penitipan uang di Pengadilan Negeri, yang dilatar belakangi adanya hubungan utang piutang antara debitur dengan kreditur.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tentang penitipan uang ganti kerugian diatur dalam Pasal 42 ayat:

- (1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.
- (2) Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:
  - a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
  - b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
    1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
    2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
    3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau

---

<sup>43</sup> Maria, S.W.Sumardjono, *Op. It*, Hal.78.

#### 4. menjadi jaminan di bank.

Pasal 43:

“Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.”

Ganti kerugian dititipkan di Pengadilan negeri / Mahkamah agung tanpa kemungkinan menempuh upaya pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.<sup>44</sup> Secara garis besar Konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUH Perdata<sup>45</sup>.

Beberapa ketentuan tersebut antara lain sebagai berikut;<sup>46</sup>

##### 1. Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan:

“jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berhutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangkan, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berhutang dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang.”

##### 2. Pasal 1405 KUH Perdata menyatakan:

“Agar supaya penawaran yang sedemikian itu sah adalah perlu :

---

<sup>44</sup> Maria. S.W. Sumardjono, *Makalah*, disampaikan pada peringatan haul ke 90 Prof. Budi Harsono, S.H. (alm) diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta, 3 Mei 2012, hlm.10.

<sup>45</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004, hlm.57-58.

<sup>46</sup> Maria. S.W. Sumardjono, *Op.Cit.* hlm.225.

- a. bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang berkuasa menerimanya untuk dia;
  - b. bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;
  - c. bahwa ia mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan mengenai sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;
  - d. bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;
  - e. bahwa syarat dengan mana utang yang telah dibuat, telah dipenuhi;
  - f. bahwa pembayaran dilakukan di tempat, dimana menurut persetujuan pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada si berpiutang atau ditempat tinggal yang telah dipilihnya;
  - g. bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua saksi.
  - h. Pasal 1407 KUH Perdata menyatakan :  
 “biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh si berpiutang, jika perbuatan-perbuatan telah dilakukan menurut undang-undang.”
3. Pasal 1408 KUH Perdata menyatakan :

“selama apa yang dititipkan tidak diambil oleh si berpiutang, si berhutang dapat mengambilnya kembali dalam hal itu orang-orang yang turut berhutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain sebagai berikut :

- a. Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (Konsinyasi) terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut “*mora kreditoris*”.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Bandung, Alumi, 1983, hlm. 171.

- b. Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang-piutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif.<sup>48</sup>

Selanjutnya di dalam Pasal 17 ayat (2) Keppres No.55/Tahun 1993 dinyatakan bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti rugi yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Konsinyasi yang dikenal di dalam Keppres No.55/Tahun 1993 hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti rugi yang telah disepakati, akan tetapi orang yang bersangkutan tidak diketemukan.<sup>49</sup> Berdasarkan ruang lingkup Keppres No.55/Tahun 1993 jelas diketahui bahwa peraturan pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti rugi untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak: yang

---

<sup>48</sup> Oloan Sitorus, SKH Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994, dalam Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004, hlm. 80.

<sup>49</sup> Abdulrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 66.

membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.<sup>50</sup>

Berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, belum ada keseragaman pendapat para sarjana baik akademisi maupun praktisi tentang boleh tidaknya konsinyasi diterapkan dalam pelepasan atau penyerahan hak (dahulu disebut pembebasan tanah oleh Instansi Pemerintah), sedangkan untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh swasta, semua sarjana sepakat menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan ketidaksepakatan ganti rugi.

Mahkamah Agung Republik Indonesia juga menegaskan melalui putusannya Reg. No. 3757 PK/Pdt/1991 tanggal 6 Agustus 1991 yang menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Konsinyasi hanya dikenal atau diatur dalam KUHPdata dan Keppres No.55/Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang sekarang telah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan 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 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

---

<sup>50</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Op. Cit*, hlm. 59.

Pada tanggal 21 Mei 2007 terbit Peraturan Kepala BPN No 3/2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No 36/2005 yang telah diubah dengan Perpres No 65/2006 tentang Perubahan atas Perpres No 36/2005. Secara garis besar butir-butir penting dalam Peraturan Kepala BPN No 3/ 2007 itu berkaitan dengan konsinyasi adalah penilaian harga tanah oleh Tim Penilai Harga Tanah didasarkan pada NJOP atau nilai nyata dengan memerhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada 6 (enam) variabel yakni lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan RTRW, sarana dan prasarana, dan faktor-faktor lain.

Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau bendabenda lain dilakukan oleh instansi terkait. Hasil penilaian diserahkan kepada P2T untuk digunakan sebagai dasar musyawarah. Ketentuan musyawarah diatur dalam Pasal 31-38, kesepakatan dianggap telah tercapai bila 75 persen lugs tanah telah diperoleh atau 75 persen pemilik telah menyetujui bentuk dan besarnya ganti rugi. Jika musyawarah tidak mencapai 75 persen, maka dapat terjadi 2 (dua) kemungkinan, yakni:

1. Jika lokasi dapat dipindahkan, P2T mengusulkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan lokasi;
2. Jika lokasi tersebut tidak dapat dipindahkan (sesuai kriteria dalam Pasal 39), maka kegiatan pengadaan tanah tetap dilanjutkan. Jika 25 persen dah pemilik belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti rugi atau 25 persen lugs tanah belum diperoleh, P2T melakukan musyawarah kembali dalam jangka waktu 120 hari kalender.

Jika jangka waktu 120 hari lewat, maka:

“Bagi yang telah sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, ganti rugi diserahkan dengan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi atau Berita Acara Penawaran Ganti Rugi. Bagi yang tetap menolak, ganti rugi dititipkan oleh instansi pemerintah di Pengadilan Negeri (PN) setempat berdasarkan Berita Acara Penyerahan Ganti Rugi.”

P2T Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah dan Penetapan Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang ditandatangani oleh seluruh anggota P2T, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik. Putusan P2T tentang bentuk dan/atau besarnya ganti rugi diatur dalam Pasal 40-42. Pemilik yang berkeberatan terhadap putusan P2T dapat mengajukan keberatan disertai alasannya kepada Bupati/Wah Kota/Gub/Mendagri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari.

Putusan penyelesaian atas keberatan diberikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Bila pemilik tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Wali Kota/Gub/Mendagri mengajukan usul pencabutan hak atas tanah menurut UU No 20/1961.

Berkaitan dengan pembayaran ganti rugi, ketentuan Pasal 43-47 mengatur yang berhak menerima ganti rugi adalah:

1. Pemegang hak atas tanah;
2. Nazir untuk tanah wakaf;
3. Ganti rugi tanah untuk HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemegang HGB/HPL

4. Ganti rugi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda tersebut.

Ganti rugi dalam bentuk uang diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan. Untuk ganti rugi yang tidak berupa uang, penyerahannya dilakukan dalam jangka waktu yang disepakati para pihak.

Ganti rugi diberikan dalam bentuk:

- (1) Uang;
- (2) Tanah dan/atau bangunan pengganti atau permukiman kembali;
- (3) Tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan;
- (4) *Recognise* berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat (untuk tanah ulayat), atau sesuai keputusan pejabat yang berwenang untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

Penitipan ganti rugi karena sebab-sebab tertentu (Pasal 48), yakni:

1. Yang berhak atas ganti rugi tidak diketahui keberadaannya;
2. Tanah, bangunan, tanaman dan atau benda lain terkait dengan tanah sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
3. Sengketa pemilikan yang masih berlangsung dan belum ada penyelesaiannya;

4. Tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sedang diletakkan serta oleh pihak yang berwenang.
5. Penitipan ganti rugi dilakukan dengan permohonan penitipan kepada Ketua Pengadilan Negeri.

Perpres maupun Peraturan Kepala BPN No 3/2007 menyebutkan tentang bentuk ganti kerugian berupa permukiman kembali, namun tidak rincinya lebih lanjut. Sebagaimana diketahui, permukiman kembali itu merupakan proses tersendiri yang memerlukan perhatian mengenai berbagai hal, antara lain: bahwa pemilihan lokasi permukiman kembali harus merupakan hasil musyawarah dengan pihak yang akan dipindahkan dengan mengikutsertakan masyarakat penerima; lokasi pemindahan harus dilengkapi sarana dan prasarana serta fasilitas umum. Prasarana dan sarana tersebut harus dapat juga dimanfaatkan oleh masyarakat setempat. Demikian juga perpres tidak menyinggung tentang ganti kerugian terhadap faktor nonfisik berupa upaya pemulihan pendapatan (*income restoration*).

#### **D. Hak Menguasai Negara Atas Tanah**

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan Politik dan Hukum Tanah Nasional, yang berisi perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan Negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, Negara Republik Indonesia harus mempunyai hubungan

hukum dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah atas nama Bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan, yaitu UUPA.

Hubungan hukum tersebut dinamakan Hak Menguasai Negara. Hak ini tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.<sup>51</sup>

Menurut Urip Santoso, hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.<sup>52</sup>

Penguasaan Negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersumber pada Hak Bangsa, meliputi kewenangan Negara yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,

---

<sup>51</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2008, hlm 23.

<sup>52</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, kencana 2009, hlm 77.

3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 UUPA tersebut, pada prinsipnya UUPA memberikan *interpretasi autentik* mengenai hak menguasai dari Negara yang dimaksud oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai hubungan hukum yang bersifat publik sematamata.

Dengan demikian, tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai Negara. Terkait dengan penguasaan tanah oleh Negara yang diperoleh berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA tersebut di atas, Muhammad Bakri menyimpulkan bahwa penguasaan tanah oleh Negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Penguasaan secara penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Tanah ini dinamakan “tanah bebas/tanah negara” atau “tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”. Negara dapat memberikan tanah ini kepada suatu subyek hukum dengan suatu hak.
2. Penguasaan secara terbatas/tidak penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Tanah ini dinamakan “tanah hak” atau “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh Negara” Kekuasaan Negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh Negara terhadap tanah hak, dibatasi oleh isi dari hak itu. Artinya,

kekuasaan Negara tersebut dibatasi kekuasaan (wewenang) pemegang hak atas tanah yang diberikan oleh Negara untuk menggunakan haknya.<sup>53</sup>

Sebagai konsekuensi dari hak menguasai oleh Negara agar dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, UUPA memberikan kekuasaan yang besar dan kewenangan yang sangat luas kepada Negara untuk mengatur alokasi atas sumber-sumber agraria.

Keberadaan dan kelangsungan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria menjadi sangat tergantung kepada politik hukum dan kepentingan Negara.<sup>54</sup> Oleh karena itu, dengan hak menguasai Negara yang sematamata kewenangannya bersifat publik, Negara mempunyai kewenangan untuk menentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang diberikan dan dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum, cara perolehan dan peralihan hak-hak atas tanah, sampai kepada kewenangan mencabut kembali hak-hak atas tanah tersebut menurut syarat dan cara yang diatur berdasarkan peraturan perundangundangan.

#### **E. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan pembangunan. Semua kebutuhan manusia juga dapat terpenuhi dengan adanya tanah, dengan kata lain bahwa tanah merupakan faktor pokok dalam kelangsungan hidup manusia. Dalam kerangka berfikir yang didasarkan pada sifat *komunalistik*

---

<sup>53</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Yogyakarta, Citra Media, 2007, hlm 38.

<sup>54</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm 268.

yang terkandung dalam Hukum Tanah Nasional, maka hak-hak perseorangan atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi selalu ada batasnya yakni kepentingan orang lain. masyarakat atau negara. Dengan demikian BPN dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan dituntut secara wajar dan bertanggung jawab, disamping tidak melupakan bahwa dalam setiap hak atas tanah yang dipunyai seseorang diletakkan pula kewajiban tertentu.<sup>55</sup>

Hal ini dikarenakan ada pertanggungjawaban individu terhadap masyarakat melalui terpenuhinya kepentingan bersama (kepentingan umum), karena manusia tidak dapat berkembang sepenuhnya apabila berada di luar keanggotaan suatu masyarakat. Konsep hubungan seperti hal di atas sebetulnya telah juga diterjemahkan di dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyebutkan bahwa **“semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”**. Dalam konsep fungsi sosial terkandung makna yang mendalam, bahwa dalam setiap hak seseorang terkandung hak orang lain. Sehingga hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan rugi bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Ketentuan itu tidak berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak oleh kepentingan umum.

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 158.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa : “Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat.

Oleh karena itu pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, maka telah dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa :

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA sebagai berikut :

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:

- 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa”.

Hal tersebut bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur tersebut dapat mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat.

Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak.

Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.

Di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa :

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Isi dari Pasal 4 ayat (1) tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara mempunyai wewenang memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Pada dasarnya setiap Hak Atas Tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, dimana Hak Bangsa tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal tersebut mengandung arti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial. Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa : “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan rugi bagi masyarakat luas. Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa

penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.