

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI TENTANG
PELEPASAN HAK ATAS TANAH DAN GANTI RUGI TERHADAP
TANAH MILIK AHLI WARIS NY.YUYU YUHANA

A. Tinjauan Pustaka Dan Landasan Teori

1. Pengertian Tanah

Pengertian tanah menurut kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh Balai Pustaka Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah lapisan permukaan bumi yang diatas sekali. Pengertian tanah menurut kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh Balai Pustaka Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah lapisan permukaan bumi yang diatas sekali.

Lanjut pengertian tanah menurut kamus Besar Bahasa Indonesia adalah :

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
- b. Keadaan bumi di suatu tempat;
- c. Permukaan bumi yang diberi batas;
- d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

2. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak Atas Tanah (HAT) sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan menurut Pasal 4 Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria sebagai hak-hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang

kepada pemegang hak atas tanah tersebut untuk menggunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Hal itu mengandung arti bahwa hak atas tanah itu di samping memberikan wewenang juga membebaskan kewajiban kepada pemegang haknya.

Jelaslah, bahwa dalam pengertian hak atas tanah itu pada pokoknya meliputi permukaan bumi saja sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Umum Angka II (1). Kalaupun diperkenankan penggunaan ruang yang meliputi tubuh bumi dan ruang udara, maka penambahan itu merupakan kriteria pembatasan yang fleksibel dan adil, sebagaimana tampak dalam kata-kata “sekedar diperlukan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.¹⁸

Pemahaman lebih lanjut sehubungan dengan pembatasan tersebut tampak, antara lain, dengan adanya ketentuan yang harus dipenuhi dalam rangka penataan ruang atau penatagunaan tanah, khususnya yang berkaitan dengan tiga serangkai pengaturan yang memuat ketentuan tentang jenis penggunaan (*use*), ukuran luas (*bulk*), dan ketinggian (*height*). Tampaknya pembatasan pengertian hak atas tanah dengan “permukaan bumi” tersebut dimaksudkan untuk

¹⁸Maria S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi & Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, hlm. 128

menunjukkan bahwa penguasaan seseorang terhadap tanah hanyalah terbatas pada bagian atas dari bumi (*substratum*), sehingga dengan demikian memberikan hak kepada Negara untuk menguasai bahan-bahan tambang yang berada di tubuh bumi.

3. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

a. Hak Milik

Hak Milik oleh Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 belum ada Undang-Undang tersendiri yang mengatur mengenai Hak Milik, yang memang perlu dibuat berdasarkan Pasal 50 ayat (1)

Pengertian dalam Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria, pengertian hak milik dirumuskan dalam pasal 20 Undang–Undang Pokok Agraria, yakni:

- 1) Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6
- 2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Sifat-Sifat dari hak milik membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuh” yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang “mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat” sebagaimana hak milik atas tanah menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan terang

bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak lain seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang “ter” (paling) kuat dan terpenuh.¹⁹

Jadi, sifat khas dari hak milik ialah hak yang turun-temurun terkuat dan terpenuh. Bahwa hak milik merupakan hak yang kuat, berarti hak itu tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu, hak tersebut wajib didaftar.²⁰

Hak milik mempunyai sifat turun-temurun, artinya dapat diwarisi oleh ahli waris yang mempunyai tanah, hal ini berarti hak milik tidak ditentukan jangka waktunya. Hak milik tidak hanya akan berlangsung selama hidup orang yang mempunyainya, melainkan kepemilikannya akan dilanjutkan oleh milik (hubungan hukumnya) itu tetap, artinya tanah yang dipunyai dengan hak milik tidak berganti, melainkan tetap sama.²¹

Selama tidak ada pembatasan-pembatasan dari pihak penguasa, maka wewenang dari pemilik, tidak terbatas seorang pemilik bebas dalam mempergunakan tanahnya. Pembatasan itu ada yang secara umum berlaku terhadap masyarakat, dan juga ada yang khusus, yaitu

¹⁹Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisaksi, Jakarta, 2003, hlm. 12.

²⁰Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Bagian Pertama*, Djembatan, Jakarta, 1971, hlm. 58.

²¹*Ibid.* hlm.27.

terhadap tanah yang berdampingan, harus saling berdampingan, harus saling menghormati, tidak boleh merusak.

Sifat dan ciri-ciri hak milik:²²

- (a) Hak milik adalah hak yang terkuat (Pasal 20 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria);
- (b) Dapat beralih, artinya dapat diwariskan kepada ahli warisnya;
- (c) Dapat dialihkan kepada pihak yang memenuhi syarat. (Pasal 26 Undang-Undang Pokok Agraria);
- (d) Dapat menjadi induk dari hak-hak atas tanah yang lain, artinya dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lain, yaitu hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak gadai, hak guna bagi hasil, dan hak menumpang. Hak milik sebaliknya tidak dapat berinduk pada hak atas tanah lainnya;
- (e) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (Pasal 25 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria);
- (f) Dapat dilepaskan oleh yang mempunyai hak atas tanah (Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria);
- (g) Dapat diwakafkan (Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria).

Hak milik menurut Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria adalah hak milik yang mempunyai fungsi sosial seperti juga semua hak atas tanah lainnya (Pasal 6 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria) sehingga

²² *Ibid*, hlm. 54.

hal ini mengandung arti bahwa hak milik atas tanah tersebut di samping hanya memberikan manfaat bagi pemiliknya, harus diusahakan pula agar sedapat mungkin dapat bermanfaat bagi orang lain atau kepentingan umum bila keadaan memang memerlukan. Penggunaan hak milik tersebut tidak boleh mengganggu ketertiban dan kepentingan umum.²³

b. Subjek Hak Milik

Dalam kaitannya dengan Hak milik atas tanah, maka hanya warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik, seperti yang secara tegas tegas dirumuskan dalam Pasal 21 Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria:

- 1) Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik;
- 2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya;
- 3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraan wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya

²³Pumadi H. Purbacaraka, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 28.

jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung;

- 4) Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.²⁴

Sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria maka menurut Pasal 9 Jo Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria, hanya warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat (2)), orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian pada dasarnya badan-badan hukum dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (2)). Adapun pertimbangan melarang badan-badan hukum untuk mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik, tetapi cukup hak-hak lainnya, asal ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan, (HGB) hak pakai (HP) menurut Pasal 28, Pasal 35 dan Pasal 41).

Pada dasarnya badan hukum tidak dimungkinkan untuk mempunyai hak milik atas tanah, hal ini dikecualikan oleh Undang-

²⁴Boedi Harsono , *op cit*, hlm. 12.

Undang serta peraturan lainnya, seperti dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang penunjukan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, bahwa badan-badan hukum yang dapat diberikan hak milik adalah:

Bank-bank yang didirikan oleh Negara:

- a. Perkumpulan-Perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958;
- b. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- c. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

Hak milik yang diberikan kepada badan-badan hukum tersebut hanya yang sudah dipunyai sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria, sedangkan sesudah Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria diberikan hak guna bangunan atau hak pakai.

c. Terjadinya Hak Milik

Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria hanya menegaskan hak milik itu hapus karena pencabutan hak untuk kepentingan umum dan karena itu hapus karena pencabutan hak untuk kepentingan umum dan karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya. Sedangkan di dalam Pasal 34 dan Pasal 40 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria

hanya mengenai hapusnya hak-hak tertentu, seperti hak guna usaha dan hak guna bangunan.²⁵

Terjadinya hak milik atas tanah merupakan rangkaian pemberian hak milik atas tanah yang diatur di dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang di dalam Pasal 22 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria disebutkan:

- a) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah;
- b) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini hak milik terjadi karena;
- c) Penetapan, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah;
- d) Ketentuan undang-undang.²⁶

d. Hapusnya Hak Milik

Menurut Pasal 27, hak milik hapus apabila:

- a. Tanahnya jatuh kepada Negara.
 - 1) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
 - 2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 - 3) Karena diterlantarkan;
 - 4) Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).
- b. Tanahnya musnah.

²⁵ Soedharyo Soimim, *op.cit*, hlm.72.

²⁶ *Ibid*, hlm. 12.

e. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama tiga puluh tahun. Dengan demikian Hak Guna Bangunan adalah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Berbeda dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan tidak mengenal tanah pertanian, melainkan tanah yang merupakan milik orang atau pihak lain maupun tanah yang merupakan milik orang atau pihak lain maupun tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Hak Guna Usaha (HGU) diatur dalam pasal 35 - Pasal 40 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria.

Ciri Hak Guna Bangunan:

- 1) Hak Guna Bangunan (HGB) jangka waktunya terbatas, pada suatu waktu pasti berakhir;
- 2) Hak Guna Bangunan (HGB) dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain sepanjang jangka waktunya berlakunya HGB tersebut belum habis;
- 3) Hak Guna Bangunan (HGB) dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan;
- 4) Hak Guna Bangunan (HGB) tergolong hak yang terkuat, artinya tidak mudah dihapus dan mudah dipertahankan

terhadap gangguan pihak lain, oleh karena itu wajib didaftarkan;

5) Dapat dilepaskan hingga tanahnya menjadi tanah negara.

f. Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria. Hak Pakai merupakan hak atas tanah baik untuk tanah bangunan maupun tanah pertanian. Hak Pakai diatur dalam Pasal 41- Pasal 43 Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria.

Ciri Hak Pakai :

- 1) Hak Pakai diberikan atas tanah yang dikuasai oleh Negara maupun tanah milik seseorang atau badan hukum;
- 2) Hak Pakai atas tanah negara diberikan sesuai dengan keputusan pejabat yang berwenang maupun sesuai perjanjian antara pemilik tanah dengan pihak yang akan mendapat Hak Pakai;
- 3) Perjanjian pemberian Hak Pakai tidak boleh bertentangan dengan Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria;

- 4) Hak Pakai dapat diberikan secara cuma-cuma, dengan pembayaran, atau pemberian jasa apa pun;
- 5) Hak pakai diberikan selama jangka waktu tertentu;
- 6) Pemberian Hak Pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasaan.

Selain Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan ada beberapa Hak Atas Tanah lain seperti Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan juga Hak Pengelolaan.

Dalam Pasal 6 Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria dimuat suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah, yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional. Pasal 6 tersebut berbunyi sebagai berikut:“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Tidak hanya hak milik, tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, demikian ditegaskan dalam penjelasan pasal tersebut. Dalam Penjelasan Umum fungsi sosial hak-hak atas tanah tersebut disebut sebagai dasar yang keempat dari Hukum Tanah Nasional. Dinyatakan dalam Penjelasan Umum tersebut ini berarti, bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan

keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu, ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat).

Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat (3)). Demikianlah Penjelasan Umum mengenai ketentuan Pasal 6 Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria tersebut,²⁷ tanah yang dihaki seseorang bukan hanya mempunyai fungsi bagi yang punya hak itu saja, tetapi juga bagi Bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan bukan hanya kepentingan yang berhak sendiri saja yang dipakai sebagai pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan tentang kepentingan masyarakat sekitar juga.

4. Pengertian Pelepasan Hak Atas Tanah

Dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, yang ditentukan pengertian dari pembebasan tanah ialah “Melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat

²⁷Boedi Harsono, *op. cit.* hlm 14.

diantara pemegang hak atau penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi". Oleh karena itu pembebasan tanah juga disebut pelepasan hak atas tanah atau penyerahan hak atas tanah.

Pelepasan hak atas tanah juga dapat diartikan dengan penyerahan hak atas tanah oleh pemilik atau pemegang hak atas tanah kepada pihak atau panitia pembebasan tanah yang memerlukan atau yang melakukan pembebasan tanah.

Pada dasarnya, pelepasan hak atas tanah meliputi banyak aspek. Seperti, pelepasan hak atas tanah dalam rangka pembaharuan hak atau perubahan hak, pelepasan hak atas tanah dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta maupun pelepasan hak atas tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal.

Adapun pelepasan hak atas tanah dalam rangka perolehan tanah bagi orang maupun badan hukum yang hendak mendapatkan tanah dilakukan dengan pemberian ganti kerugian atas dasar musyawarah dengan orang yang melepaskan hak tersebut. Namun, pelepasan hak tersebut tidak secara otomatis menjadikan kedudukan si pemberi ganti kerugian kemudian menjadi pemegang hak atas tanah. Tanah yang dilepaskan tersebut akan menjadi tanah negara, dan kemudian diberikan kepada si pemberi ganti kerugian tersebut.

Dalam praktiknya, masing-masing aspek pelepasan hak atas tanah sebagaimana diuraikan di atas memiliki bentuk (*form*) Surat

Pernyataan Pelepasan Hak atas Tanah (“SPPHT”) dan ketentuan-ketentuan yang mengaturnya. Misalnya, apakah harus dibuat di hadapan dan disaksikan oleh Kepala Kantor Pertanahan, atau dibuat dalam bentuk akta notaris atau juga disaksikan oleh Camat setempat maupun disaksikan oleh saksi-saksi lain.

Pelepasan hak milik atas tanah dapat dilakukan dengan akta yang menyatakan bahwa hak yang bersangkutan telah dilepaskan oleh pemegang haknya, secara notarill atau di bawah tangan, yaitu dengan:

- a) Akta notaris yang menyatakan bahwa pemegang yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah (dalam hal ini Hak Milik);
- b) Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah (dalam hal ini Hak Milik) yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan;
- c) Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah (dalam hal ini Hak Milik) yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Pelepasan hak atas tanah, pelaksanaan pemberian ganti kerugian, pelepasan hak dan penyerahan tanah dilakukan secara bersamaan. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah oleh pemegang/pemilik tanah dilakukan dihadapan anggota Panitia

Pengadaan Tanah dengan menyerahkan tanda bukti hak atas tanah asli (sertipikat) 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 Kota/kota dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang anggota panitia, sedangkan untuk pelepasan/penyerahan tanah yang belum terdaftar disaksikan oleh Camat dan Lurah atau Kepala Desa setempat.

Biaya Panitia Pengadaan Tanah yang diperlukan untuk pelaksanaan panitia pengadaan tanah ditanggung oleh instansi yang memerlukan tanah, besarnya tidak lebih dari 4% dari jumlah nilai ganti kerugian dengan perincian sebesar 1% untuk Honorarium Panitia Pengadaan Tanah, 1% untuk biaya administrasi Panitia Pengadaan Tanah, dan sebesar 2% untuk biaya operasional Panitia Pengadaan Tanah dengan berpedoman pada Surat Edaran Menteri Keuangan RI Nomor SE.132/A/63.

5. Pembebasan Hak Atas Tanah

Pasal 24 Undang–Undang Pokok-Pokok Agraria menyebutkan bahwa penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan. Pasal ini memberikan kemungkinan untuk membebani hak milik dengan hak pakai atas tanah lain. Kebutuhan nyata dari masyarakat menurut agar diberikan kesempatan kepada bukan pemilik untuk mempergunakan tanah hak

milik. Inilah yang menjadi alasan bahwa hak milik dapat menjadi induk dari hak-hak atas tanah lainnya, hak-hak yang dapat membebani hak milik adalah hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak gadai, hak usaha bagi hasil, menumpang.

6. Peralihan Hak Atas Tanah

Hak milik dapat dipindahkan haknya kepada pihak lain (dialihkan) dengan cara jual beli, hibah, tukar menukar, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik. Hal tersebut diatur didalam Pasal 26 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria.

Orang asing dan badan hukum pada dasarnya tidak dapat menjadi subjek hak milik. Oleh karena itu, peralihan hak milik kepada orang asing dan badan hukum adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara.

B. Ganti Rugi Tanah

Pengertian ganti rugi tanah ada di dalam Hukum Perdata dasar hukum ganti rugi dapat dilihat dalam Pasal 1244, 1245 dan 1246 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, sedangkan masalah rugi yang berhubungan dengan tanah hal itu dapat dilihat dalam Hukum Agraria.²⁸

Menurut Mariam Darus, ganti rugi (*schade*) adalah kerugian nyata yang timbul sebagai akibat ingkar janji jumlahnya ditentukan dengan

²⁸ Ediwarman, *Victimologi Katiannya Dengan Pelaksanaan Ganti Rugi Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm.7.

suatu perbandingan di antara keadaan kekayaan sesudah terjadinya ingkar janji dan keadaan seandainya tidak terjadi ingkar janji.²⁹

Menurut A.P Parlindungan ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.³⁰

1. Dasar Hukum Dan Syarat-Syarat Ganti Rugi Tanah.

a. Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Di dalam Hukum Perdata dasar hukum ganti rugi dapat dilihat dalam Pasal 1244, 1245 dan 1246 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, sedangkan masalah ganti rugi yang berhubungan dengan tanah hal itu dapat dilihat dalam Hukum Agraria, Ganti Rugi (*Schadevergoeding*) menurut Pasal 1244, 1245 dan 1246 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, anasir-anasir dari ganti rugi ialah biaya rugi dan bunga.

Pengertian ganti rugi (*schade*) adalah kerugian nyata (*Feitelijknadeel*) yang timbul sebagai akibat ingkar janji jumlahnya ditentukan dengan suatu perbandingan di antara keadaan kekayaan sesudah terjadinya ingkar janji dan keadaan seandainya tidak ingkar janji.³¹

Dalam kitab Undang-Undang Hukum Perdata tidak ada memberikan penjelasan tentang ukuran yang dipergunakan untuk

²⁹ Mariam Darus, *op.cit.*, hlm.7.

³⁰ A.P. Parlindungan, *op.cit.*,hlm.16.

³¹ Mariam Darus, *KUHPerdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung 1993, hlm 28.

menentukan adanya hubungan sebab akibat. Namun dalam hal ini ajaran yang lazim dianut adalah teori *Adquate* yang dikemukakan oleh Von Kries.

b. Menurut Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria

Dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria ganti rugi, tanah diatur dalam Pasal 18 yang berbunyi:“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dan rakyat hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”

Di dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria di atas ganti rugi tersebut hanya dilakukan untuk kepentingan umum termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat demikian juga kepentingan pembangunan.

Menurut A.P Perlindungan, ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.³²

2. Syarat-Syarat Persetujuan Ganti Rugi Tanah

Ganti rugi merupakan unsur terpenting dalam pembebasan hak atas tanah, karena ganti rugi merupakan hak mutlak dari pemegang

³² A.P Perlindungan, *op.cit* hlm. 16.

hak atas tanah yang akan dilepaskan atau diserahkan tanahnya, dengan demikian tidak ada suatu kewenangan bagi siapapun termasuk pemerintah (Negara) untuk mengambil alih tanah rakyat tanpa diberi ganti rugi. Masalah pemberian ganti rugi ini sering menimbulkan gejolak dalam pelaksanaan pembebasan tanah perlu diadakan terlebih dahulu musyawarah dan mufakat guna mencapai persetujuan ganti rugi secara baik.

Untuk sahnya persetujuan-persetujuan diperlukan empat syarat seperti yang disebutkan di dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu :

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Cakap untuk membuat suatu perikatan;
- c. Suatu hal tertentu;
- d. kausa yang halal.

3. Bentuk-Bentuk Ganti Rugi Tanah

Menurut Mariam Darus Badruzaman, bentuk dari ganti rugi yang lazim dipergunakan ialah uang, karena uang merupakan alat yang paling praktis serta yang paling sedikit menimbulkan selisih dalam menyelesaikan suatu sengketa.³³ Selain uang, masih ada bentuk-bentuk lain yang diperlukan sebagai bentuk ganti rugi, yang pemulihan keadaan semula (*in natura*) dan larangan untuk mengulangi. Keduanya ini kalau tidak ditepati dapat dilakukan dengan uang paksa. Tetapi

³³Mariam Darus Badruzaman, *KUHPerdata Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 146.

harus diingat bahwa uang paksa bukan merupakan bentuk atau wujud ganti rugi tanah.

4. Penerima Ganti Rugi Tanah

a. Pemegang hak atas tanah

Ganti rugi merupakan imbalan terhadap nilai tanah yang dilepaskan/diserahkan oleh pemegang Hak atas tanah.³⁴ Dengan demikian tanah yang diberikan ganti rugi haruslah tanah yang berstatus hak.

Di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata penerima ganti rugi tanah adalah pemegang hak milik. Di dalam Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatakan bahwa hak kepemilikan (hak milik pada umumnya) adalah hak untuk menikmati sesuatu kebendaan dengan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan atau pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasarkan atas ketentuan undang-undang dengan pembayaran ganti rugi.

Pasal ini menunjukkan empat ciri dari hak pemilikan yaitu:³⁵

³⁴Sito Oloan.Karolina.S. *Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah* Dasa media utama. Jakarta.1995.hlm.37.

³⁵ Marius Darus, *Mencari Sistem Hukum Belanda Nasional*, Alumni, Bandung. 1983, hlm,27

1. Berhak menikmati kegunaan pada sesuatu benda dengan beban;
2. Merupakan hak menguasai terkuat;
3. Tidak melanggar undang-undang dan peraturan umum;
4. Tidak mengganggu hak orang lain;
5. Jika perlu dapat dicabut untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti rugi;
6. Tidak menyalahgunakan hak dalam pelaksanaannya.

Pada umumnya hak kepemilikan adalah hak terkuat (*volstrekte*) yang memberikan sejumlah wewenang menguasai (*beschikking*) yang maksimal untuk menikmati dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum atas benda (*feitejilke Rechthandelingen*).

5. Asas-Asas

Dalam berbagai sektor kehidupan manusia, tanah memiliki beberapa aspek yaitu aspek ekonomi, politik dan hukum serta sosial.³⁶ Tanah mempunyai peran dan fungsi sosial, dikarenakan tanah tidak hanya dipergunakan untuk kepentingan individu saja tetapi juga untuk kepentingan masyarakat. Dalam penggunaan tanah untuk kepentingan masyarakat diperlukan aturan yang jelas sehingga tidak ada yang dirugikan.

³⁶Sutedi, A, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinagrafika, Jakarta, 2002 hlm, 30-35.

Di dalam pengadaan hak atas tanah dikenal pola adanya asas-asas yang menjadi dasar pelaksanaannya. Asas-asas hukum adalah prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas-asas tersebut dapat juga disebut pengertian dan nilai yang menjadi titik tolak bagi pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang tersebut.³⁷

Asas-asas tersebut terbagi atas :

- a. Asas Hukum obyektif prinsip yang menjadi dasar bagi pembentukan peraturan hukum.
- b. Asas Hukum subyektif prinsip yang menyatakan kedudukan subyek berhubungan dengan hukum.

Asas-asas hukum tersebut diklasifikasikan menjadi 3, sebagai berikut.³⁸ Pertama asas hukum obyektif bersifat moral. Kedua, asas hukum obyektif yang bersifat rasional (prinsip yang termasuk pengertian hukum dan aturan hidup bersama yang rasional). Dan ketiga, asas hukum subyektif bersifat moral atau irasional (hak yang ada pada manusia yang menjadi titik tolak pembentukan hukum).

Pengadaan tanah termasuk dalam asas obyektif rasional serta subyektif, karena berkaitan langsung dengan masyarakat sebagai subyek pengguna tanah. Tujuan dari asas ini adalah untuk melindungi hal setiap orang atas tanahnya agar tidak dilanggar atau dirugikan pada saat harus

³⁷ Theo Huijabers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm 81.

³⁸ *Ibid.* hlm.22.

melepaskan tanahnya untuk pengadaan pembangunan. Untuk pengadaan tanah harus berkaitan dengan asas hukum yang berlaku yaitu.³⁹

a. Asas Kesepakatan

Semua kegiatan pengadaan tanah khususnya masalah ganti rugi harus didasarkan pada kesepakatan antara pihak yang mempunyai tanah dan pihak yang memerlukan untuk pelaksanaannya harus didasarkan tanpa ada paksaan dan dilakukan dengan itikad baik.

b. Asas Keadilan

Dalam pengadaan tanah, asas keadilan sebagai dasar penentuan besarnya ganti rugi yang harus diberikan kepada pemilik tanah yang berkaitan dengan tanah yang dicabut atau dilepaskan haknya Asas keadilan diterapkan dalam pemberian ganti rugi dan dapat memberikan sesuatu yang layak kepada mereka yang melepaskan haknya dan tidak jauh lebih susah daripada sebelumnya. Prinsip ini juga harus mencakup pihak yang membutuhkan tanah agar dapat tanah sesuai dengan kebutuhan dan sesuai dengan perencanaan.

c. Asas kemanfaatan

Pada saat tanah dilepaskan haknya, maka prinsipnya memberikan manfaat bagi pihak yang membutuhkan tanah dan tanah yang dilepaskan haknya. Sehingga pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana.

³⁹Rubaie, H.A., *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Banyu Media Publishing, Surabaya, 2001, hlm. 30.

d. Asas Kepastian Hukum

Pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan yang diatur oleh perundang-undangan dimana tiap pihak mengerti mengenai kewajiban dan haknya. Disampingnya itu kepastian hukum juga harus jelas membahas mengenai pemberian ganti rugi terhadap tanah yang dilepaskan dari haknya. Dan pihak yang membutuhkan tanah juga harus memperoleh kepastian mengenai kapan dapat mengusahakan tanah tersebut tanpa ada gangguan dari pihak manapun.

e. Asas Musyawarah

Asas ini dilakukan agar dalam pelaksanaan pengadaan tanah agar dapat mengetahui apa dan bagaimana penyelesaian yang akan dilakukan. Musyawarah untuk mufakat, musyawarah menunjuk pada pembentukan kehendak bersama dalam urusan mengenai kehidupan bersama dalam masyarakat yang bersangkutan sebagai keseluruhan, sedangkan mufakat menunjukan pada pembentukan kehendak bersama antara dua orang atau lebih, dimana masing-masing berpangkal dari perhitungan untuk melindungi kepentingan masing-masing sejauh mungkin.⁴⁰

Dalam Musyawarah ada unsur yang paling mendasar, yaitu satunya pendapat antara pihak yang saling membutuhkan. Sementara hasil dari musyawarah adalah kesepakatan yang disetujui oleh pihak yang bersangkutan. Pada pengadaan tanah musyawarah dilakukan untuk

⁴⁰Kusnoe, M, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga Univ Press, Surabaya, 1978, hlm.45

menentukan berapa besar ganti rugi yang akan diberikan oleh pihak yang membutuhkan tanah dan pemilik hak atas tanah.

Dalam hal ini tidak boleh ada unsur penipuan dan pemaksaan atau menyesatkan. Musyawarah dilakukan berdasarkan perundingan. Perundingan tersebut dilakukan atas titik yang berbeda antara dua belah pihak. Dalam hal ini pihak yang bersangkutan harus berada pada posisi yang sama, karena jika tidak terjadi ketidak seimbangan maka dapat menimbulkan konflik. Untuk itu adanya kepatutan, dimana kepatutan dalam hal ini mengatakan bahwa masing-masing pihak tidak merasa rugi atau dirugikan.

f. Asas Keterbukaan

Rencana pengadaan tanah harus dikomunikasikan kepada masyarakat. Sehingga pada saat pengadaan tanah masyarakat dapat mengetahui apa yang akan dilakukan atas tanah yang akan mereka lepaskan kepemilikannya. Besar kecil ganti rugi juga harus dikomunikasikan agar tidak terjadi selisih paham yang dapat menimbulkan permasalahan. Informasi yang disampaikan bisa juga dilakukan dengan cara penyuluhan hukum serta media yang dapat dijangkau masyarakat.

g. Asas Kesetaraan

Dalam asas ini posisi kedua belah pihak adalah sama. Karena bila kedudukan itu setara maka diharapkan pengadaan tanah bisa dilaksanakan dengan baik, karena masing-masing pihak bisa menyampaikan pendapatnya.

h. Asas Minimalisasi Dampak dan kelangsungan Kesejahteraan Ekonomi

Manfaat dari asas ini adalah meminimalisasikan efek negatif atau dampak yang timbul dari pengadaan tanah tersebut. Selain itu juga untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang hak atas tanahnya dilepaskan. Jangan sampai menjadi lebih menurun sebelum pengadaan tanah.

C. Beberapa Pengaturan Ganti Rugi Tanah Di Dalam Perundang-Undangan.

Ganti rugi berkaitan erat dengan pengadaan tanah. Karena ganti rugi berhubungan dengan rasa adil bagi masyarakat yang hak atas tanahnya terkena dampak dari pengadaan tanah. Meskipun demikian, ganti rugi tidak hanya dipergunakan pada saat pengadaan tanah saja. Tetapi ada dalam Hukum Perdata, Hukum Pidana, Hukum Administrasi, Hukum Campuran.⁴¹

Dalam hukum perdata berkaitan dengan perjanjian. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 1243- Pasal 1246 mengatur tentang ganti rugi. Tetapi harus kasualitas antara ganti rugi dan ingkar janji (Pasal 1248 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata).⁴² Ganti Rugi dalam perdata berhubungan dengan wanprestasi dari suatu perjanjian yang mengakibatkan kerugian pada salah satu pihak. Syarat yang harus dipenuhi jika perbuatan itu termasuk adanya perbuatan melawan hukum (baik

⁴¹Guna Negara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, PT. Tatanusa Jakarta, 2008, hlm. 172.

⁴² Mariam Darius Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Edisi Pertama, Alumni. Bandung 1994. hlm 12.

berbuat maupun tidak berbuat) adanya kerugian, adanya kesalahan (*schuld*).⁴³

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, tinjauan mengenai ganti rugi meliputi persoalan yang menyangkut apa yang dimaksud dengan ganti rugi, bilamana ganti rugi itu timbul dan apa ukuran ganti rugi serta bagaimana pengaturannya.

Pasal 1243 KUHPerdata dirumuskan bahwa:

“Penggantian biaya kerugian dan bunga karena tidak terpenuhinya suatu perikatan mulai diwajibkan bila debitur, walaupun telah dinyatakan lalai tetap lalai untuk memenuhi perikatan itu, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dilakukannya hanya dapat diberikan atau dilakukannya dalam waktu yang melampau tenggang waktu yang telah ditentukan.”

Dari ketentuan tersebut dapat terlihat bahwa ganti rugi adalah karena tidak dipenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan apabila debitur telah lalai memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya atau sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya. Artinya, ganti rugi adalah kerugian yang timbul karena debitur melakukan perbuatan melawan hukum atau wanprestasi terhitung sejak ia dinyatakan lalai.

Ganti rugi menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata terdiri dari 3 unsur yaitu: biaya, rugi dan bunga, kecuali wanprestasi dapat dibuktikan karena adanya *overmacht* dan tidak ada itikad buruk dari debitur.

⁴³Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata dan Hukum Perutangan*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta. 1975, hlm 61-62.