

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejak dulu tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari dan merupakan kebutuhan hidup manusia yang mendasar. Manusia hidup, berkembang biak, serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Dapat dikatakan, hampir semua kegiatan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya berhubungan dengan tanah. Karena pentingnya tanah bagi kehidupan, manusia selalu berusaha untuk memiliki dan menguasai tanah. Penguasaan tanah diupayakan semaksimal mungkin untuk dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Berbagai upaya dilakukan oleh manusia untuk dapat menguasai tanah dan tentunya mempertahankannya juga dari pihak lain.<sup>1</sup>

Tanah merupakan sesuatu yang diciptakan Allah SWT untuk kelangsungan hidup makhluk hidup terutama manusia. Hal mengenai tanah tidak dapat terlepas dari manusia yang merupakan suatu kebutuhan yang penting.<sup>2</sup>

Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi. Oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang.

---

<sup>1</sup> MARIHOT P. SIAHAAN, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, Teori dan Praktik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 1.

<sup>2</sup> Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 2008, hlm.84.

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain.

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. 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, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-

pokok Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai berikut:

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
5. kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
6. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

Pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggaran kepentingan umum dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara. Tiga cara tersebut antara lain meliputi pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah), pencabutan hak atas tanah dan perolehan tanah secara langsung (jual beli, tukar-menukar atau cara lain yang disepakati secara suka rela).<sup>3</sup>

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang

---

<sup>3</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, 2004, hlm. 14.

tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan agar tercapai kesepakatan, salah satu kesepakatan yang ingin dicapai dalam musyawarah adalah masalah ganti rugi.<sup>4</sup>

Pembangunan oleh pemerintah, khususnya pembangunan fisik mutlak memerlukan tanah. Tanah yang diperlukan itu, dapat berupa tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara (tanah negara) atau tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum (tanah hak).

Problematika pertanahan terus mencuat dalam dinamika kehidupan bangsa kita. Berbagai daerah di nusantara tentunya memiliki karakteristik permasalahan pertanahan yang berbeda di antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Keadaan ini semakin nyata sebagai konsekuensi dari dasar pemahaman dan pandangan orang Indonesia memandang tanah sebagai sarana tempat tinggal dan memberikan penghidupan sehingga tanah mempunyai fungsi yang sangat penting.<sup>5</sup>

Fungsi sosial ini menuntut adanya keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum. Adanya keseimbangan antara kedua kepentingan tersebut diharapkan dapat tercapai keadilan dan kesejahteraan seluruh rakyat.<sup>6</sup>

Dengan demikian pada saat Negara memerlukan tanah atas nama kepentingan umum maka rakyat dianjurkan untuk dengan sukarela melepaskan

---

<sup>4</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 9.

<sup>5</sup> Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 1.

<sup>6</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1990, hlm. 21.

hak-hak kepemilikannya untuk kepentingan umum. Hal yang demikian itu adalah pengejawantahan kongkrit dari keseimbangan antara hak privat dengan hak publik yang dianut oleh hukum pertanahan nasional.<sup>7</sup>

Hak untuk memiliki tanah atau dalam pembahasan Undang-Undang Pokok Agraria disebut dengan hak atas tanah, pada hakekatnya mengandung kekuasaan atau kewenangan bagi pemegangnya, secara bersamaan dibebani kewajiban. Sudikno Mertokusumo menyatakan :<sup>8</sup>

“Bahwa setiap hubungan hukum yang diciptakan oleh hukum selalu mempunyai dua segi yang isinya di satu pihak hak sedang di pihak yang lain kewajiban. Tidak ada hak tanpa kewajiban, sebaliknya tidak ada kewajiban tanpa hak.”

Dalam hukum tanah nasional, hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menggunakan dan memanfaatkan, maupun memungut segala manfaat dari tanah itu. Disadari bahwa tanah sebagai obyek hak mempunyai kedudukan yang penting dalam kehidupan dan penghidupan manusia, dalam tata pergaulan masyarakat, maupun dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu hak yang obyeknya tanah atau yang selanjutnya disebut hak atas tanah, didalamnya melekat pula kepentingan-kepentingan yang menuntut untuk diperhatikan. Pemilikan tanah secara pribadi dibolehkan oleh hukum, tetapi penggunaan dan pemanfaatannya wajib memperhatikan kepentingan sosial dan kepentingan umum.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Gunagera, *Rakyat & Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2008, hlm. 8.

<sup>8</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Edisi Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 39-40.

<sup>9</sup> Gunagera, *op. cit*, hlm. 14.

Negara dalam hal menguasai bumi, air dan ruang angkasa, sering ditafsirkan dan dipergunakan sebagai dalil untuk pembebasan hak atas tanah yang telah dikuasai oleh rakyat sejak lama (dalam hukum keperdataan melebihi masa daluarsa selama 20 tahun bagi yang punya hak atas tanah yang sah dan 30 tahun bagi beziter yang tidak mempunyai alat bukti yang sah).<sup>10</sup>

Subjek hukum adalah sesuatu yang disebut sebagai pembawa hak, yaitu yang mampu mendukung hak dan kewajiban. Negara dipandang sebagai subjek hukum, dalam konsep hukum adalah karena negara tersebut dipersonifikasi serta dianggap sebagai pembawa hak, yang disebut badan hukum (*rechtspersoon*), dan secara khusus lagi badan hukum publik (*publiek rechtsperson*), yakni pendukung hak dan kewajiban publik yang padanya melekat kewenangan untuk menyelenggarakan kepentingan publik.<sup>11</sup>

Tanah Negara seperti hal sebutan tanah yang lain misalnya tanah milik dan sebagainya hal ini menunjukkan suatu status hubungan hukum tertentu antara obyek dan subyeknya yang dalam konteks ini lebih kepada hubungan kepemilikan atau kepunyaan antara subyek dan obyek yang bersangkutan. Dalam pengertian tersebut maka jika kita menyebutkan tanah Negara artinya adalah tanah sebagai obyek dan Negara sebagai subyeknya dimana Negara sebagai subyek mempunyai hubungan hukum tertentu dengan obyeknya yakni tanah. Adapun hubungan hukum itu dapat berupa hubungan kepemilikan kekuasaan atau kepunyaan.

---

<sup>10</sup> Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa*, CV Mandar Maju, Bandung, 2006 hlm. 11.

<sup>11</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 228.

Sepanjang tidak didaftarkan haknya dengan cara menundukkan diri secara suka rela kepada hukum barat maka tanah yang dikuasai rakyat merupakan bagian dari atau berstatus sebagai tanah Negara yang diistilahkan sebagai tanah Negara yang diduduki oleh rakyat.<sup>12</sup>

Menurut Mariam Darus Badruzaman menyatakan bahwa :<sup>13</sup>

“Kemutlakan hak milik atas tanah dalam hukum perdata, dapat dilihat dari kelima ciri berikut: hak menikmati secara leluasa, hak menguasai terkuat, tidak bertentangan dengan undang-undang, tidak mengganggu hak orang lain, dan dapat dicabut untuk kepentingan umum dengan ganti rugi.”

Pengertian pengambilan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Hubungan hukum hak atas tanah yang diwakilinya atau yang dikuasainya dikenal dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) maupun hak adat. Pemberian ganti rugi dari pelepasan hak karena adanya prinsip menghormati hak yang sudah ada. Keabsahan pelaksanaan pengambilalihan hak atas tanah didasarkan pada kesepakatan antara pemegang hak atas tanah atau yang dikuasainya dengan pihak yang akan memperoleh tanah atau yang membutuhkan tanah. Dalam proses pengambilalihan hak atas tanah secara hukum materiil adalah hukum perjanjian dalam hukum perdata. Ini berarti bahwa bagi sahnya perbuatan hukum pengambilalihan berlaku antara lain syarat-syarat yang telah

---

<sup>12</sup> Boedi Djatmiko, Tanah Negara dan Wewenang pemberian haknya, diakses dari <http://sertifikattanah.blogspot.co.id/2008/08/tanah-negara-dan-wewenang-pemberian.html> pada tanggal 07 Desember 2017 Pukul 13.44 WIB.

<sup>13</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Banda Nasional*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 128.

ditentukan dalam hukum perjanjian. Hak-hak dan kewajiban para pihak, termasuk perlindungan hukum yang tersedia bagi mereka masing-masing.<sup>14</sup>

Pihak yang berwenang dan berhak untuk mempergunakan tanah adalah setiap orang atau badan hukum yang diberikan hak atas tanah oleh Negara yang dibuktikan dengan Sertifikat atau surat/izin lainnya yang ditentukan dalam undang-undang. Setiap penggunaan tanah yang tidak didasarkan atas hak atas tanah adalah suatu tindakan yang melawan hukum.

Penguasaan tanah tanpa hak merupakan suatu bentuk penggunaan ataupun pemanfaatan sebidang tanah tanpa seijin atau sepengetahuan bahkan secara melawan hukum atas suatu bidang tanah. Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu. Penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (ilegal) tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana. Penguasaan tanpa hak disebabkan oleh kebutuhan, mata pencaharian, kesempatan, dan kurangnya pengawasan. Akibat hukumnya adalah bahwa mereka yang menguasai tanpa adanya alas hak secara hukum tidak sah karena tidak adanya izin dari pejabat yang berwenang.

Perbuatan yang melawan hukum, yaitu suatu perbuatan yang melanggar hak subyektif orang lain atau yang bertentangan dengan kewajiban hukum dari si pembuat sendiri yang telah diatur dalam undang-undang. Dengan perkataan lain melawan hukum ditafsirkan sebagai melawan undang-undang. Selain

---

<sup>14</sup> Afifuddin Manan dan Amrullah, "*Hak Pemilikan Atas Tanah*", *Forum Diskusi Terfokus Rekonstruksi dan Rehabilitasi di Aceh*, Banda Aceh, 2006, hlm. 14.

perbuatan tersebut melanggar undang-undang, juga melanggar kepentingan umum, kepatutan kesusilaan dan oleh karena perbuatan tersebut menimbulkan kerugian bagi orang lain. Selain itu orang yang melakukan perbuatan melawan hukum harus memiliki kesalahan baik itu sengaja ataupun lalai, juga harus ada kerugian yang ditimbulkan. Dalam pengertian bahwa kerugian yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum dapat berupa : kerugian materil maupun immaterial dan ada hubungan kausalitas atau sebab akibat antara perbuatan dan akibat.

Penguasaan tanah tanpa hak merupakan suatu penguasaan tanah yang dilakukan oleh seseorang untuk menikmati atau menggunakan tanah tersebut atau badan hukum untuk menikmati atau menggunakan tanah tersebut yang bukan tanah miliknya tanpa alas hak, sertifikat hak atas tanah dan juga secara melawan hukum. Kenyataan menunjukkan bahwa hampir semua kasus yang berkaitan dengan pertanahan merupakan suatu perbuatan melawan hukum yaitu dengan menguasai tanah milik orang lain atau pendudukan tanah dikuasai negara secara tanpa hak. Seperti kasus yang terjadi dalam perkara Nomor 18/Pdt.G/2017/PN.Srg, bermula dari gugatan warga Cikuasa Pantai dan Keramat Raya, Kelurahan Gerem, Kecamatan Gerogol, Kota Cilegon Provinsi Banten sebagai Penggugat yang menggugat Walikota Cilegon sebagai tergugat dan PT KAI Daops I Jakarta, PT KAI Daops Cilegon sebagai pihak tergugat.

PT. Kereta Api Indonesia (Persero) termasuk kedalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maka atas tanahnya diberikan beberapa hak yaitu Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dengan jangka waktu tertentu. PT KAI merupakan

pemegang hak pengelolaan, atas hak pengelolaannya PT KAI memanfaatkan tanah dengan baik dan pada akhirnya membuat PT KAI menyewakan tanah-tanah tersebut pada pihak ketiga, baik kepada badan hukum maupun perseorangan.

Dalam gugatannya warga Cikuasa Pantai dan Keramat Raya, Kelurahan Gerem, Kecamatan Gerogol, Kota Cilegon yang telah lama tinggal diatas tanah PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) yang terletak di Lingkungan Cikuasa Pantai dan Warga Lingkungan Keramat Raya RT.01 dan RT.02 / RW.02 Kelurahan Gerem Kecamatan Gerogol Kota Cilegon Provinsi Banten yang telah menempati tanah tersebut sejak tahun 1983 atau sekitar 35 (Tiga Puluh Lima) tahun lamanya. Penggugat tidak terima atas penggusuran yang dilakukan oleh Pemerintah karena lahan yang ditempati dari hasil menyewa kepada PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI). Tapi yang melakukan penggusuran tersebut adalah Pemerintah Kota (Pemkot).

Menurut Penggugat, tanggal 19 Juli 2016 Penggugat sudah menerima Perihal Pemberitahuan lisan Pembongkaran bangunan sebagai Peringatan pertama dari Pemerintah Kota Cilegon, lalu pada tanggal 29 Juli 2016 Penggugat mendapatkan surat kembali dengan Perihal Pemberitahuan Pembongkaran Bangunan Liar sebagai Peringatan kedua, selanjutnya karena tidak ada warga yang mengosongkan tanah tersebut maka Pemerintah memberikan Peringatan ketiga dengan Perihal surat Perintah Pembongkaran Bangunan Tidak Berijin. Surat Pembongkaran tersebut tidak ada surat dari PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) sebagai pemilik Aset atas tanah tersebut.

Pemerintah baru mendapat surat izin pemanfaatan lahan dari PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) pada tanggal 15 Mei 2017. Lalu pada tanggal 8-9 Agustus 2016 terjadi penggusuran oleh pemerintah tanpa merelokasikan warga gusuran dan tidak memberi kompensasi yang secara tidak langsung pemerintah sudah melakukan perbuatan melawan hukum.

Penguasaan tanah yang dilakukan oleh Penggugat yang mendirikan bangunan tempat tinggal dan usaha disekitar rel kereta api dinilai mengganggu keindahan dan ketertiban Kota Cilegon.

Perbuatan tersebut di atas jelas sangatlah merugikan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, dan perbuatan tersebut haruslah dipertanggungjawabkan baik secara perdata yaitu dengan membayar ganti rugi maupun pidana. Oleh karena itu perbuatan pendudukan tanah tanpa hak tersebut haruslah dipertanggungjawabkan dengan cara membayar ganti rugi.

Pada ketentuannya, Ganti Kerugian diberikan kepada pemegang Hak Tanah. Untuk hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di atas tanah yang bukan miliknya, Ganti Kerugian diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya, sedangkan Ganti Kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan.

Pihak yang menguasai tanah negara yang dapat diberikan Ganti Kerugian adalah pemakai tanah negara yang sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, bekas

pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa-menyewa, atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan “pemegang dasar penguasaan atas tanah” adalah pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan atas tanah yang bersangkutan, misalnya pemegang akta jual beli atas Hak atas Tanah yang belum dibalik nama, pemegang akta jual beli atas hak milik adat yang belum diterbitkan sertifikat, dan pemegang surat izin menghuni.

Dalam penjelasan umum Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dijelaskan bahwa bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang belum atau tidak dipunyai dengan Hak atas Tanah, Ganti Kerugian diberikan kepada pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Dari apa yang telah diuraikan dalam penjelasan diatas, maka penulis tertarik untuk mengambil judul untuk skripsi ini yaitu **“PEMBERIAN GANTI RUGI TERHADAP MASYARAKAT ATAS PENDUDUKAN TANAH YANG DIKUASAI NEGARA DIHUBUNGAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas dapat penulis identifikasikan sebagai berikut:

1. Bagaimana penguasaan tanah yang dikuasai oleh Negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?
2. Bagaimana pemberian ganti rugi terhadap masyarakat atas pendudukan tanah yang dikuasai Negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?
3. Bagaimana penyelesaian terhadap kendala yang dihadapi dalam pemberian ganti rugi terhadap masyarakat atas pendudukan tanah yang dikuasai Negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis penguasaan tanah yang dikuasai oleh Negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis pemberian ganti rugi terhadap masyarakat atas pendudukan tanah yang dikuasai Negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis penyelesaian terhadap kendala yang dihadapi dalam pemberian ganti rugi terhadap masyarakat atas pendudukan tanah yang dikuasai Negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Dalam penelitian ini diharapkan dapat membantu atau memberikan kegunaan dan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu :

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan masukan-masukan yang berarti bagi penyelesaian kasus-kasus pertanahan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Terutama dalam permasalahan masyarakat atas pendudukan tanah yang dikuasai Negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

##### **2. Kegunaan Praktis**

1. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak yang terkait dalam menangani penyelesaian pemberian ganti rugi terhadap masyarakat atas pendudukan tanah yang dikuasai Negara.
2. Bagi pihak lain penelitian ini juga diharapkan dapat membantu pihak lain dalam penyelesaian masalah pertanahan untuk mengadakan penelitian serupa dengan kasus yang berbeda.

### **E. Kerangka Pemikiran**

Negara Hukum berdasarkan Pancasila yang bertujuan mencapai masyarakat adil dan makmur, spiritual dan material yang merata tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat saja, akan tetapi lebih luas dari pada itu, oleh sebab itu juga berkewajiban turut serta dalam semua sektor kehidupan dan penghidupan. Turut sertanya pemerintahan dalam semua sektor dan penghidupan itu, berkaitan dengan telah ditetapkan tujuan Negara Indonesia, sebagaimana dinyatakan dalam alinea keempat “Pembukaan Undang-Undang 1945”, yang berbunyi sebagai berikut: “.....melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarakan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial”.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengamanatkan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, dengan demikian segala perbuatan harus diatur berdasarkan hukum. Termasuk pembangunan nasional dilaksanakan untuk mencapai tujuan bangsa seperti tertuang dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu

melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kebijakan mengenai pertanahan bersumberkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pernyataan tersebut menjelaskan dua hal, yaitu bahwa secara konstitusional Negara memiliki legitimasi yang kuat untuk menguasai tanah sebagai bagian dari bumi, namun penguasaan tersebut harus dalam kerangka untuk kemakmuran rakyat.<sup>15</sup>

Tanah memang menjadi hal penting dalam kehidupan manusia, untuk itu penting diatur keberadaannya, dan negara sebagai penguasa tanah bertanggung jawab untuk membuat peraturan tentang pertanahan tersebut. Maka setelah Indonesia merdeka situasi politik agak normal, pada tanggal 24 September 1960 disusunlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang

---

<sup>15</sup> Sampe Purba, Hak Menguasai Tanah Oleh Negara, diakses dari <https://maspurba.wordpress.com/2008/05/10/hak-menguasai-tanah-oleh-negara/>, pada Tanggal 05 Desember 2017 Pukul 19.00 WIB.

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu:

“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.”

Dengan demikian yang dimaksud istilah tanah dalam pasal diatas adalah permukaan bumi.<sup>16</sup> Maka permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul diatas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk didalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat diatasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan hukum yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antar tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat diatasnya.<sup>17</sup>

UUPA sebagai turunan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung asas (prinsip) bahwa semua hak atas tanah dikuasai oleh negara, dan asas bahwa hak milik atas tanah “dapat dicabut untuk kepentingan umum”. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 18 UUPA. Berdasarkan Pasal 2 UUPA ini negara menjadi pengganti semua pihak yang mengaku sebagai penguasa tanah yang sah. Negara dalam hal ini merupakan Lembaga hukum sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah sebagai lembaga pelaksana undang-

---

<sup>16</sup> Citra Aditya Bakti, *Tafsiran Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria*, cetakan kesepuluh, Bandung, 1997, hlm. 94.

<sup>17</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 3.

undang negara dalam proses ini bertindak sebagai pihak yang melaksanakan dan menetapkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 UUPA tersebut.<sup>18</sup>

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

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan negara dalam pengertian sebagai suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat untuk mengatur masalah agrarian (pertanahan). Kedudukan negara sebagai penguasa (Hak menguasai dari negara) tersebut tidak lain adalah bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur. Dalam kerangka tersebut negara diberi kewenangan untuk mengatur mulai dari perencanaan, penggunaan, menentukan hak-hak yang dapat diberikan kepada seseorang, serta mengatur hubungan hukum antara orang-orang serta perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah.<sup>19</sup>

Berdasarkan Pasal 18 UUPA yang menyebutkan:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas

---

<sup>18</sup> Martin Roestamy, *Pembaharuan Hukum Agraria Dalam Memperoleh Hak Serta Akses Untuk Mendapatkan Manfaat Dari Tanah Dan Sumber Daya Alam Di Dalamnya*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005, hlm. 46.

<sup>19</sup> Herawan Sauni, *Politik Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Kampus USU, 2006, hlm. 125.

tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.”

Hal ini diperkuat oleh Pasal 6 UUPA yang menyebutkan bahwa :

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”

Berkaitan dengan itu secara eksplisit dijelaskan dalam poin II angka 4 Penjelasan UUPA, menyebutkan fungsi sosial, artinya apapun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi menimbulkan kerugian bagi masyarakat.<sup>20</sup> Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

Hanya jikalau pemerintah akan melakukan fungsi sosialnya terhadap sebidang tanah seharusnya berlandaskan suatu ketentuan undang-undang untuk mencegah penyalahgunaan hak, dan ditetapkan sampai seberapa jauh pemerintah daerah boleh mempergunakan Lembaga fungsi sosial ini.<sup>21</sup>

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang punya tanah maupun bagi masyarakat dan negara. Hal yang prinsip dalam fungsi sosial adalah dalam pelaksanaannya, kepentingan perorangan tidak terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. Kepentingan masyarakat dan perorangan harus saling mengimbangi, sehingga pada gilirannya akan tercapai tujuan

---

<sup>20</sup> Aslan Noor, *op.cit*, hlm. 82.

<sup>21</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 69.

pokok UUPA, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi seluruh rakyatnya.

Hal ini diperkuat oleh Pasal 2 ayat (3) UUPA menyebutkan :

“Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.”

Berdasarkan Pasal 15 UUPA menyebutkan bahwa :

“Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.”

Amanat UUPA sehubungan dengan makna fungsi sosial, menyebutkan adalah suatu hal yang wajar bahwa tanah itu dipelihara dengan sebaik-baiknya, agar bertambah kesuburannya dan dicegah rusaknya. Kewajiban untuk memelihara tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang hak, melainkan menjadi beban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan kepentingan pihak ekonomi lemah.<sup>22</sup>

Otoritas penguasaan negara atas tanah, berkaitan dengan kewenangan untuk : mengatur, mengurus, dan mengawasi. Berkaitan dengan itu dalam hak penguasaan, negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan fungsi

---

<sup>22</sup> Aslan Noor, *op.cit*, hlm. 83.

pengelolaan (*beheersdaad*) dan tidak melakukan yang bersifat kepemilikan (*eigensdaad*).<sup>23</sup>

Prinsip fungsi sosial hak atas tanah ini mengandung makna bahwa, hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, maka tidak dibenarkan bahwa tanahnya itu digunakan atau tidak digunakan, semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dalam setiap hak individu, terdapat hak masyarakat (dwi tunggal). Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan subjek haknya dan bermanfaat pula bagi masyarakat, bangsa dan Negara. Kepentingan masyarakat dan kepentingan subjek hak harus saling mengimbangi, sehingga dapat tercapai kesejahteraan bagi subjek hak dan rakyat secara keseluruhan.<sup>24</sup>

Ada beberapa konsekuensi dari penerapan fungsi sosial atas tanah, antara lain:<sup>25</sup>

1. Penggunaan tanah harus sesuai dengan perencanaan, peruntukan dan penggunaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Setiap hak atas tanah dapat dicabut demi kepentingan umum, dengan catatan pada siempunya tanah yang dicabut haknya dalam itu diberikan kompensasi yang layak, perbuatan paksa tersebut hanya dapat dilakukan oleh Presiden.

---

<sup>23</sup> Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH. Unpad, Bandung, 1999, hlm. 1.

<sup>24</sup> Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis; Hak Menguasai Negara Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hlm. 55-56.

<sup>25</sup> Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Jogjakarta, 2006, hlm. 81.

3. Setiap jengkal tanah tidak boleh ditelantarkan. Bahkan Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa “penelantaran tanah “ merupakan salah satu cara untuk mengakhiri hak atas tanah (Pasal 27 ayat (3) untuk Hak Milik), (Pasal 34 huruf e bagi Hak Guna Usaha), dan (Pasal 40 huruf e untuk Hak Guna Bangunan). Pengaturan tanah terlantar ini dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan.
4. Tanah bukan merupakan komoditi perdagangan. Dimungkinkan untuk menjual tanah hanya karena adanya suatu keperluan / kebutuhan. Kalaupun ada istilah penyediaan tanah oleh kawasan industri sebagaimana dikenal dalam Keppres Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri dan Oleh Kawasan Siap Bangun sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman, hal itu merupakan upaya untuk mempermudah perusahaan industri dan perusahaan pembangunan dalam memperoleh tanah yang diperlukan (berikut prasarana dan sarananya). Tegasnya, penyediaan tanah tersebut bukan merupakan kegiatan perdagangan.

Penguasaan tanah tanpa hak merupakan suatu perbuatan melawan hukum. Dalam Pasal 1365 KUHPdata tersebut memuat ketentuan sebagai berikut:

“Tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut”.

Pada Pasal 20 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum disebutkan bahwa pemakai tanah tanpa ada suatu hak atas tanah akan diberikan santunan. Besarnya ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah menurut pedoman yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikutan bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.<sup>26</sup> Dalam pelaksanaan ganti rugi tanah unsur yang terpenting dalam pembebasan-pelepasan hak atas tanah tersebut agar tidak menimbulkan korban harus dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mendapatkan persetujuan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Pasal 3 yang menyebutkan :

“Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.”

---

<sup>26</sup> A.P. Parlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah, Suatu Perbandingan*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm. 55.

Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah yang dibutuhkan bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang terdapat dalam ketentuan Pasal 17 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menyebutkan :

“Pihak yang berhak meliputi:

1. Pemegang hak atas tanah;
2. Pemegang pengelolaan;
3. Nadzir untuk tanah wakaf;
4. Pemilik tanah bekas milik adat;
5. Masyarakat hukum adat;
6. Pihak yang menguasai tanah negara dengan iktikad baik;
7. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
8. Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.”

Hal itu mengandung arti bahwa hak atas tanah itu disamping memberikan wewenang juga membebankan kewajiban kepada pemegang haknya.<sup>27</sup>

Dalam Pasal 13 butir 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian yaitu:

“Perkeretaapian dikuasai oleh Negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah.”

Pemerintah mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan pengelolaan perkeretaapian. Pengelolaan perkeretaapian di Indonesia dikelola oleh PT. Kereta Api Indonesia (Persero) sebagai pihak yang mempunyai pengelolaan terhadap jalannya perkeretaapian di Indonesia.

---

<sup>27</sup> Maria S.W Sumardjono, *Tanah Dalam Hak Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 128.

PT. Kereta Api Indonesia (Persero) yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1998 tentang Pengalihan bentuk Perusahaan Umum (Perum) Kereta Api menjadi Perusahaan Perseroan merupakan salah satu bentuk perusahaan milik Negara. PT. Kereta Api Indonesia yang merupakan perusahaan milik Negara yang mempunyai hak untuk mengelola perkeretaapian di Indonesia tentunya ditunjang dengan berbagai sarana dan prasarana untuk menjalankan pengelolaan perkeretaapian dan salah satu penunjang perkeretaapian adalah tanah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan dasar dari hukum agrarian di Indonesia tidak mengatur mengenai hak pengelolaan. Meskipun demikian, UUPA telah mengandung cikal bakal hak pengelolaan yang dapat kita temukan dalam Penjelasan Umum angka II menyatakan Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu, pemegang haknya diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan Negara. Hak Pengelolaan adalah hak penguasaan atas tanah Negara dengan maksud di samping digunakan sendiri oleh si pemegang hak, juga oleh pihak ketiga. Menurut ketentuan Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria

Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan-Selanjutnya, yaitu:

“Wewenang yang diberikan kepada pemegang hak pengelolaan adalah:

- a. Merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah tersebut;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu enam (enam) tahun;
- d. Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.”

Jenis-jenis hak atas tanah yaitu :

#### 1. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, yang dapat berupa tanah negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik orang lain dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Setelah berakhir jangka waktu dan perpanjangannya dapat diberikan pembaharuan baru Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.

Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak Guna Bangunan dapat dipunyai warga negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hak Guna Bangunan terjadi karena penetapan Pemerintah

Hak Guna Bangunan setiap peralihan, hapusnya dan pembangunannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat. Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.<sup>28</sup>

## 2. Hak pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian 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-ketentuan undang-undang.

Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.

Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.<sup>29</sup>

## 3. Hak Sewa, seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain

---

<sup>28</sup> Martin Roestamy, *Op.Cit*, hlm. 27-28.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 28-29.

untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.<sup>30</sup>

Berikut ini beberapa asas yang digunakan :<sup>31</sup>

1. Asas Fungsi Sosial

Adalah asas yang mencerminkan bahwa tanah harus digunakan sebaik-baiknya dengan memperhatikan kepentingan umum.

2. Asas Kebangsaan

Di dalam hukum agrarian, menyatakan bahwa: “setiap warga negara Indonesia baik asli maupun warga Indonesia keturunan berhak memiliki hak atas tanah.

3. Asas Unifikasi

Dengan asas ini diartikan bahwa berkaitan dengan benda tanah, hanya ada satu pengaturan bagi seluruh Indonesia yaitu yang diatur dalam UUPA. Demikian juga tentang jenis benda tanah yang hanya diatur dalam UUPA.

4. Asas Publisitas

Asas ini memberikan pengumuman pemilikan kepada masyarakat luas, yaitu pengumuman hak-hak atas tanah dengan jalan pendaftaran. Pendaftaran memberikan pengakuan hukum umum terhadap adanya hak atas benda tersebut.

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 29.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 95.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian yang penulis lakukan adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan di atas.<sup>32</sup> Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu pemberian ganti rugi terhadap masyarakat atas pendudukan tanah yang dikuasai Negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sedangkan analitis berarti mengelompokkan, menghubungkan dan memberi tanda pada pemberian ganti rugi terhadap masyarakat atas pendudukan tanah yang dikuasai Negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

### **2. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu pendekatan atau penelitian hukum dengan meneliti asas,

---

<sup>32</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 97.

norma serta kaidah.<sup>33</sup> Antara lain, mengkaji permasalahan dengan Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan ini yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang lain yang terkait serta sumber-sumber lainnya. Asas-asas yang terkait dengan permasalahan ini yaitu asas fungsi sosial, asas kebangsaan, asas unifikasi dan asas publisitas.

### 3. Tahap Penelitian

Penelitian ini menggunakan dua tahap penelitian diantaranya, yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan ini menggunakan data sekunder, yang terdiri dari:

1. Bahan-bahan Hukum Primer, yaitu pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemberian ganti rugi terhadap masyarakat atas pendudukan tanah yang dikuasai Negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu :
  - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
  - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata).
  - c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
  - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian.

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 15.

- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
  - f) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
  - g) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya.
  - h) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
2. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu mengkaji, menganalisa, dan memahami bahan hukum primer seperti buku-buku referensi, hasil penelitian hukum dan karya ilmiah yang relevan dengan pemberian ganti rugi terhadap masyarakat atas pendudukan tanah yang dikuasai negara dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

3. Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan lainnya.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan adalah cara memperoleh data yang bersifat primer. Studi atau penelitian dilapangan yang dimaksudkan untuk memperoleh data primer dengan menganalisa permintaan ganti rugi pihak masyarakat kepada pemerintah dan pemberian ganti rugi terhadap masyarakat dari pemerintah untuk menunjang data sekunder. Dalam hal ini data yang diperoleh langsung dari instansi terkait guna memperoleh data yang bersifat primer sebagai penunjang data sekunder yaitu melalui Pengadilan Negeri Serang dan Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, serta mengadakan tanya jawab (wawancara) dengan pihak terkait.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan suatu proses pengadaan data untuk keperluan penelitian. Adapun Teknik yang dipakai dalam pengumpulan data dalam penelitian, yaitu :

a. Studi Dokumen

Studi kepustakaan yaitu untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan,<sup>34</sup> diantaranya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 98.

Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan peraturan perundangan lainnya.

b. Wawancara

Wawancara, adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi.<sup>35</sup> Studi lapangan ini digunakan untuk mengumpulkan data primer yang diperoleh dari Pihak Masyarakat yang terkena penggusuran.

## 5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Alat pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan berupa laptop, buku-buku referensi dan catatan-catatan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier.
- 2) Alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan, kamera, *tape recorder*, *flashdisk*, dan laptop.

## 6. Analisis Data

Data hasil studi kepustakaan berupa data sekunder dan data hasil studi lapangan berupa data primer. Data yang diperoleh dari hasil kepustakaan dan hasil penelitian lapangan dianalisis dengan menggunakan metode yuridis kualitatif. Yuridis karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif yaitu analisis data yang

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 57.

bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi.<sup>36</sup> Informasi yang diperoleh tentang pemberian ganti rugi atas pendudukan tanah yang dikuasai Negara.

## **7. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian guna memperoleh bahan-bahan yang diperlukan dalam penelitian ini adalah :

a. Penelitian Kepustakaan meliputi :

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung  
Jalan Lengkong Dalam No. 17, Kota Bandung, Jawa Barat;
2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran  
Jalan Dipatiukur No. 35, Kota Bandung, Jawa Barat;
3. UPT Perpustakaan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa  
Jalan Raya Jakarta KM. 4, Panancangan, Cipocok Jaya, Kota Serang,  
Banten 42124;
4. Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Banten  
Jalan Raya Jakarta, KM. 4, Pakupatan, Panancangan, Kec. Serang,  
Kota Serang, Banten 42124;

b. Penelitian Lapangan :

1. Pengadilan Tata Usaha Negara Serang  
Jalan Syech Nawawi Al-Bantani KM.5 No.3, Banjarsari, Serang,  
Kota Serang, Banten 42123;
2. Pengadilan Negeri Serang

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 98.

Jalan Raya Pandeglang KM.6, Tembong, Cipocok Jaya, Kota  
Serang, Banten 42126;

3. Lingkungan Cikuasa Pantai dan Warga Lingkungan Kramat RT.01  
dan RT.02 / RW.02 Kelurahan Gerem Kecamatan Gerogol Kota  
Cilegon Provinsi Banten.