

## BAB II

### TINJAUAN UMUM MENGENAI PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

#### A. Pengertian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

##### 1. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengertian Pengadaan Tanah menurut John Salindeho arti atau istilah menyediakan kita mencapai keadaan ada, karena didalam mengupayakan, menyediakan sudah terselib arti mengadakan atau keadaan ada itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya kita menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang tersedia, sebab sudah diadakan, kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut namun tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada satu pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.<sup>22</sup>

Sedangkan menurut Imam Koeswahyono pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.<sup>23</sup>

Terdapat berbagai macam pengertian pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perubahan peraturan akan diikuti

---

<sup>22</sup> John Salindeho, Op cit hal 31

<sup>23</sup> Imam Koeswahyono, Artikel, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, 2008, hal 1

pula dengan perubahan pengertian dari lembaga pengadaan tanah itu sendiri.

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut:

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut”.

Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan Pasal 1 angka 2 mendefinisikan pengadaan tanah sebagai berikut:

“Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.

Beberapa pendapat para sarjana mengenai pengadaan tanah dikutip sebagai perbandingan, antara lain:

a. Boedi Harsono

“Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan,

dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya”.

b. Gunanegara

“Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum”.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, pengadaan tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara
- b. Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum
- c. Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan
- d. Disertai ganti rugi yang adil dan layak

## 2. Pengertian Kepentingan Umum

Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.<sup>24</sup>

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikentalkan mengenai pengertian kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan

---

<sup>24</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hlm. 6

umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh Karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.<sup>25</sup> Sedangkan Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum kepentingan umum adalah kepentingan Bangsa, Negara dan Masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

### 3. Asas-Asas Dalam Pengadaan Tanah

Pranata hukum pengadaan tanah akan lebih utuh dipahami bila tetap berpegang pada konsepsi hukum tanah nasional. Konsepsi hukum tanah nasional diambil dari hukum adat, yakni berupa konsepsi yang: ”komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan”.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 1988), Hlm. 40

<sup>26</sup> Boedi Harsono, *Op Cit*, Hlm 1

Menurut Boedi Harsono Konsepsi hukum tanah nasional itu kemudian lebih dikonkretkan dalam asas-asas hukum pengadaan tanah paling tidak ada enam asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah, yaitu:<sup>27</sup>

1. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.
2. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.
3. Cara memperoleh tanah yang dihaki seseorang harus melalui kesepakatan antara para pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Tegasnya, dalam keadaan biasa, pihak yang mempunyai tanah tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan tanahnya.
4. Dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat, untuk kepentingan umum, penguasa (dalam hal ini Presiden Republik Indonesia) diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa, tanpa persetujuan yang empunya tanah, melalui pencabutan hak.
5. Baik dalam acara perolehan tanah atas dasar kata sepakat, maupun dalam acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, berupa uang, fasilitas dan/atau tanah lain sebagai gantinya, sedemikian rupa hingga keadaan sosial dan keadaan ekonominya tidak menjadi mundur.
6. Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek-proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman dari Pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa.

Menurut Maria Sumardjono, dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak yakni instansi pemerintah yang

---

<sup>27</sup> Boedi Harsono, *Kasus-kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan Suatu Tinjauan Yuridis*, Makalah Disajikan Dalam Seminar Nasional "Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (Konsepsi Hukum, Permasalahan dan kebijaksanaan Dalam Pemecahannya)", Kerjasama Fakultas Hukum Trisakti dengan Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 3 Desember 1994, Hlm 4.

memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya “pemaksaan kehendak” satu pihak terhadap pihak lain. Disamping itu, mengingat bahwa masyarakat harus merelakan tanahnya untuk suatu kegiatan pembangunan, maka harus dijamin bahwa kesejahteraan sosial ekonominya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaan semula, paling tidak harus setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan oleh pihak lain, oleh karena itu Pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan asas-asas berikut:<sup>28</sup>

- a. Asas Kemanusiaan, adalah Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. Asas Kesepakatan, yakni bahwa seluruh kegiatan Pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.
- c. Asas Kemanfaatan, Pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang

---

<sup>28</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Op Cit*, Hlm 282.

terkena dampak dan masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.

- d. Asas Keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
- e. Asas Kepastian, Pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.
- f. Asas Keterbukaan, dalam proses Pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada), dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatannya.
- g. Asas Keikutsertaan/Partisipasi, peran serta seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam setiap tahap Pengadaan tanah (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi) diperlukan agar menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalkan penolakan masyarakat terhadap kegiatan yang bersangkutan.
- h. Asas Kesetaraan, asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah. Minimalisasi dampak dan

kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi. Dampak negative pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.

- i. Asas Kesejahteraan, adalah bahwa Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat nilai tambahan bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
- j. Asas Keberlanjutan, adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

#### **4. Dasar Hukum Pengadaan Tanah**

Sebelum berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah .

Pelaksanaan pengadaan tanah menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dalam pengadaan tanah dikenal istilah pembebasan tanah, yang berarti melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang atau penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Sedangkan di dalam Pasal 1 butir 2 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa: “Pelepasan atau penyerahan hak adalah kegiatan



melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.

Kemudian untuk musyawarah itu diatur dalam butir ke 5 (lima) yang menyatakan bahwa: “Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar, dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas sikap kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian”.

Setelah berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 istilah tersebut berubah menjadi pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Oleh karena itu, segi-segi hukum materilnya pelaksanaan pelepasan hak atau pelepasan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah, yaitu Hukum Perdata.

Dengan perkataan lain bahwa keabsahan atau ketidak absahan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah ditentukan ada tidaknya kesepakatan diantara kedua belah pihak yang berarti sah tidaknya perbuatan hukum yang bersangkutan, berlaku antara lain syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata.<sup>29</sup>

Perbedaannya hanya terdapat pada segi-segi intern administrasinya yaitu pembebasan tanah pada umumnya berdasarkan pada Permendagri

---

<sup>29</sup> Boedi Harsono, *Aspek-Aspek Yuridis Penyediaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Nasional* (Makalah: 1990), Hlm. 4.

Nomor 15 Tahun 1975, sedangkan pelepasan atau penyerahan hak-hak atas tanah berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.<sup>30</sup>

Secara hukum kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, yaitu sebagai peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang didalamnya mengatur mengenai ketentuan-ketentuan mengenai tata cara untuk memperoleh tanah dan pejabat yang berwenang dalam hal tersebut. Menurut Boedi Harsono, oleh karena Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan suatu peraturan intern-administrasi, maka tidak mengikat pihak yang mempunyai tanah meskipun ada rumusan yang memberi kesan demikian, dan karena bukan undang-undang, maka tidak dapat dipaksakan berlakunya pada pihak yang mempunyai tanah.

Oleh karena tidak dapat dipaksakan, maka sebagai konsekuensi dari keputusan administrasi negara yang dimaksud untuk menyelesaikan ketidak sediaan pemegang hak atas tanah terhadap besarnya ganti kerugian bukan merupakan keputusan yang bersifat akhir atau final. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang menyatakan bahwa “apabila upaya penyelesaian yang dit empuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah, dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak sebagaimana diatur dalam

---

<sup>30</sup> Oloan Sitoros dan Dayat Limbong, Op cit , Hlm. 19.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda di atasnya”.<sup>31</sup>

Selain itu Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya yaitu Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang memiliki kekurangan atau kelemahan khususnya hal-hal yang mengenai pihak-pihak yang boleh melakukan pembebasan tanah, dasar perhitungan ganti rugi yang didasarkan pada harga dasar, tidak adanya penyelesaian akhir apabila terjadi sengketa dalam pembebasan tanah, khususnya mengenai tidak tercapainya kesepakatan tentang pemberian ganti rugi.

Oleh sebab itu kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 sebagai dasar hukum formal dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang pada waktu berlakunya Permendagri Nomor 15 tahun 1975 disebut pembebasan tanah. Namun, seiring berjalannya waktu Keppres Nomor 55 tahun 1993 kemudian digantikan dengan Peraturan baru dengan tujuan mencari jalan untuk meminimalisir potensi konflik yang mungkin timbul dalam implementasi pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum dan perubahan pertama Perpres Nomor 40 Tahun 2014 dan perubahan kedua Perpres Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk

---

<sup>31</sup> Indonesia, Keputusan Presiden *Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Nomor 55 Tahun 1993, Pasal 21 ayat 1.

Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

## **B. Pelepasan Hak Untuk Kepentingan Umum**

### **1. Pengertian Pelepasan Hak Atas Tanah.**

Pelepasan hak atas tanah adalah suatu penyerahan kembali hak itu kepada Negara dengan sukarela.<sup>32</sup>Perbuatan ini dapat bertujuan agar tanah tersebut diberikan kembali kepada suatu pihak tertentu dengan suatu hak tanah baru sesuai ketentuan-ketentuan dan syarat-syarat yang berlaku.

Sedangkan menurut Prof Boedi Harsono, SH, yang dimaksud pelepasan hak atas tanah adalah setiap perbuatan yang dimaksud langsung maupun tidak langsung melepaskan hubungan hukum yang ada antara pemegang hak atau penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi yang berhak atau penguasa tanah itu.<sup>33</sup>

### **2. Maksud Dan Tujuan Pelepasan Hak Atas Tanah**

Pelepasan hak atas tanah dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak baik mengenai teknis pelaksanaannya maupun bentuk atau besar ganti rugi kalau si pemegang hak tidak bersedia melepaskan atau menyerahkan tanahnya maka pemerintah melalui musyawarah baik dengan instansi terkait serta para pemilik tanah yang terkena proyek

---

<sup>32</sup> John Salindeho, *Op cit*, Hlm 33, 28

<sup>33</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta, Penerbit Djambatan, 1996), Hlm 898.

pembangunan pembuatan Jalan Tol untuk kepentingan umum dengan diberikan ganti rugi agar tanah tersebut bisa digunakan proyek tersebut. Oleh karena itu dalam acara pelepasan hak dilihat dari para pemegang hak yaitu melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan umum atau kepentingan bersama diberikan ganti rugi yang layak sesuai dengan harga dasar yang ditentukan pada tempat proyek pembangunan tersebut dilaksanakan.

Namun untuk pembebasan hak atas tanah apabila dikaitkan dengan kepentingan umum para pemegang hak atas tanah dituntut kesadaran lain tidak hanya terdapat pertimbangan harga ganti rugi yang telah diberikan para pihak yang memerlukan tanah untuk proyek pembangunan untuk kepentingan umum tersebut, karena maksud dan tujuan pelepasan hak atas tanah tersebut sekedar melihat dari pandangan kepentingan individu saja melainkan dihubungkan dengan kepentingan umum.

Maka dari itu dilihat dari sudut pelepasan hak atas tanah adalah melepaskan hak dari pemilik kepada para pihak yang memerlukannya dengan dasar memberikan ganti rugi hak atas tanah yang diperlukan oleh para pihak yang membutuhkan tanah untuk proyek pembangunan untuk kepentingan umum.

### **3. Hak Atas Tanah.**

Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.

“Sesuatu” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.<sup>34</sup>

Dengan adanya Hak Menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa :

“Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”.

atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa:

Atas dasar Hak Menguasai dari negara sebagaimana 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-orang lain serta badan-badan hukum”.

Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa :

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan,

---

<sup>34</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, ( Jakarta : Djambatan, 2003), Hlm. 24

demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi“.

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, maka negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah tersebut diatas yang bersifat sementara diatur lebih lanjut dalam Pasal 53 ayat (1) yang menyatakan bahwa :

“Hak-hak yang bersifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah Hak Gadai, Hak Usaha-Bagi-Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat”.

Seseorang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, oleh UUPA dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula memelihara termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut.

Selain itu, UUPA juga menghendaki supaya hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan

semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat umum atau dengan kata lain semua hak atas tanah tersebut harus mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Pihak yang dapat mempunyai hak atas tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa : “tiap-tiap warga negara Indonesia, baik Laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Sedangkan yang bukan warga negara Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sangat dibatasi, hanya hak pakai atau hak sewa saja. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA Untuk badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua hak atas tanah kecuali hak milik yang terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf b dan Pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA.

Bila melihat pengaturan yang terdapat dalam UUPA maka hak-hak tanah terdiri dari:

#### **1) Hak Atas Tanah Bersifat Tetap**

Hak atas tanah menurut UUPA diatur dalam Pasal 16 yaitu :

##### **a. Hak Milik**



Sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUPA menyebutkan bahwa Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak milik dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain. Dapat dikatakan bahwa sifat khas dari hak milik adalah turun temurun, terkuat, terpenuh. Hak yang tidak ketiga ciri sekaligus bukan merupakan hak milik. Bersifat turun temurun artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama hidupnya orang yang mempunyai, tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia.<sup>35</sup>

Terkuat menunjukkan :<sup>36</sup>

- a. Jangka waktu haknya tidak terbatas. Jadi berlainan dengan hak guna usaha atau hak guna bangunan yang jangka waktunya tertentu.
- b. Hak yang terdaftar dan adanya tanda bukti hak terpenuh artinya:<sup>37</sup>
  1. Hak Milik itu memberikan kewenangan kepada yang empunya yang paling luas jika dibandingkan dengan hak lain.
  2. Hak Milik merupakan induk dari hak-hak lain artinya seorang pemilik tanah bisa memberikan tanah kepada pihak lain dengan hak-hak yang kurang dari pada hak milik.
  3. Hak Milik tidak berinduk kepada hak atas tanah lain, karena hak milik adalah hak yang paling penuh, sedangkan hak lain kurang penuh.

---

<sup>35</sup> Ibid Hlm 237

<sup>36</sup> Ibid

<sup>37</sup> Ibid

4. Dilihat dari peruntukannya hak milik juga tidak terbatas.

Seorang pemilik tanah dengan hak milik pada dasarnya bebas menggunakan tanahnya. Pembatasan penggunaan tanah berkaitan dengan fungsi sosial dari tanah. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai hak maupun bagi masyarakat dan Negara.

Hal yang tidak dikehendaki dan tidak dibenarkan adalah apabila tanah itu dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi hak itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat (penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960). Berkaitan dengan fungsi sosial, sudah sewajarnya apabila tanah itu dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya (ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960). Kewajiban itu tidak hanya dibebankan kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, tetapi juga kepada setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan Hukum dengan tanah itu.

Hak Milik pada dasarnya mempunyai ciri-ciri sebagai berikut;

- a. Hak Milik dapat dijadikan hutang
- b. Boleh digadaikan
- c. Hak Milik dapat dialihkan kepada orang lain
- d. Hak Milik dapat dilepaskan dengan sukarela

Ketentuan Pasal 27 UUPA menyebutkan bahwa hak milik hapus apabila;

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

Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota. Sifat demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” mempunyai maksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki, hak miliklah yang terkuat dan terpenuh.

Dengan demikian maka pengertian terkuat seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota berlainan dengan yang dirumuskan dalam Pasal 20 UUPA, karena dalam UUPA disebutkan bahwa segala hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan hal ini

berbeda dengan pengertian hak eigendom yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdara.

**b. Hak Guna Usaha**

Dalam ketentuan Pasal 29 UUPA menyebutkan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara selama jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Hak Guna Usaha terbatas pada usaha pertanian, perikanan, peternakan. Namun walaupun tanah yang dipunyai dengan hak guna usaha tetapi boleh mendirikan bangunan di atasnya. Bangunan-bangunan yang dihubungkan dengan usaha pertanian, perikanan, peternakan, tanpa memerlukan hak lain. Hak Guna Usaha mempunyai ciri khusus yaitu;

- a. Hak Guna Usaha tergolong hak atas tanah yang kuat artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu hak guna usaha salah satu hak yang wajib didaftar.
- b. Hak Guna Usaha dapat beralih yaitu diwaris oleh ahli waris yang empunya hak.
- c. Hak Guna Usaha jangka waktunya terbatas, pada suatu waktu pasti berakhir.
- d. Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

- e. Hak Guna Usaha dapat dialihkan kepada pihak lain, yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat.
- f. Hak Guna Usaha dapat dilepaskan oleh empunya, hingga tanahnya menjadi tanah Negara.
- g. Hak Guna Usaha hanya dapat diberikan guna keperluan usaha pertanian, perikanan, dan peternakan.

Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu 25 tahun. Atas permintaan pemegang hak maka jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu 25 tahun. Masalah subyek Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 30 UUPA

1. Subyek dari Hak Guna Usaha adalah;
  - a. Warga Negara Indonesia.
  - b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
2. Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) Pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak yang memenuhi syarat.

Hak Guna Usaha terjadi karena adanya penetapan pemerintah, sedangkan hak ini dapat hapus karena;

1. Jangka waktu berakhir.

2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.
3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
4. Dicabut untuk kepentingan umum.
5. Tanahnya diterlantarkan.
6. Tanahnya musnah.
7. Karena ketentuan Pasal 30 ayat 2 UUPA.

**c. Hak Guna Bangunan**

Pasal 35 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Berlainan dengan Hak Guna Usaha, peruntukan dari hak guna bangunan adalah untuk bangunan. Sungguh pun khusus diperuntukan mendirikan bangunan, namun hal itu tidak berarti bahwa diatas tanah tersebut, pemilik hak tidak diperbolehkan menanam sesuatu, memelihara ternak atau mempunyai kolam untuk memelihara ikan, asal tujuan penggunaan tanahnya yang pokok adalah untuk bangunan. Sebagaimana Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan diadakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat modern. Hak ini bukan hak yang berasal dari hukum adat.

Berkaitan dengan subyek Hak Guna Bangunan telah diatur dalam ketentuan Pasal 36 ayat (1), yaitu;

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Hak Guna Bangunan pada dasarnya mempunyai ciri sebagai berikut;

- a. Hak Guna Bangunan tergolong hak yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu hak ini termasuk salah satu hak yang wajib didaftarkan.
- b. Hak Guna Bangunan dapat beralih, artinya dapat diwaris oleh ahli waris yang empunya hak.
- c. Hak Guna Bangunan jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu pasti berakhir.
- d. Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.
- e. Hak Guna Bangunan dapat dialihkan kepada pihak lain yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat.
- f. Hak Guna Bangunan dapat dilepaskan oleh yang empunya hingga tanahnya menjadi tanah Negara.
- g. Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan untuk keperluan pembangunan bangunan-bangunan.

Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang haknya dan dengan mengingat

keperluan serta keadaan bangunan, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Hak Guna Bangunan terjadi karena;

- a) Mengenai tanah yang dikuasai oleh Negara karena penetapan pemerintah.
- b) Mengenai tanah milik, Karena perjanjian yang berbentuk autentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan itu yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Hak Guna Bangunan hapus karena;

- a. Jangka waktunya berakhir.
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir, karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d. Dicabut untuk kepentingan Umum.
- e. Diterlantarkan.
- f. Tanahnya musnah.
- g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2) UUPA.

**d. Hak Pakai**

Pasal 41 ayat (1) UUPA pada dasarnya menyebutkan bahwa Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai Negara atau tanah milik orang lain,



yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa.

Subyek dari hak pakai adalah;

- a) Warga Negara Indonesia
- b) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- c) Badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia.

Badan-badan hukum yang mempunyai perwakilan di Indonesia.UUPA pada dasarnya tidak memuat ketentuan khusus mengenai hapusnya hak pakai. Biarpun demikian dapat dikemukakan bahwa hak tersebut jika:<sup>38</sup>

- a. Jangka waktu berakhir
- b. Diberhentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu yang harus dipenuhi oleh pemegang haknya yang bersangkutan dengan statusnya.
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d. Dicabut untuk kepentingan umum.
- e. Tanahnya musnah.

**e. Hak Sewa**

Pasal 44 UUPA menyebutkan bahwa;

---

<sup>38</sup> Effendi Perangin, Op cit, hlm 295

- a. Seorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- b. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan;
  - a) satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu.
  - b) sebelum atau sesudah tanah dipergunakan.
- c. Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Berdasarkan isi dari ketentuan Pasal tersebut dapat dikatakan bahwa hak sewa adalah hak yang member kewenangan kepada orang lain untuk menggunakan tanahnya. Perbedaannya dengan hak pakai adalah dalam hak sewa penyewa harus membayar uang sewa.

Hak sewa untuk bangunan harus dibedakan dengan hak sewa atas bangunan. Dalam hal sewa untuk bangunan, pemilik menyerahkan tanahnya dalam keadaan kosong kepada penyewa dengan maksud supaya penyewa dapat mendirikan bangunan diatas tanah itu.

## **2) Hak Atas Tanah Bersifat Sementara**

Hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 UUPA. Hak tersebut dimaksudkan sebagai hak yang bersifat sementara karena pada suatu ketika hak tersebut akan dihapus. Hal tersebut disebabkan karena hak tersebut bertentangan dengan asas yang terdapat

dalam Pasal 10 UUPA yaitu, “seseorang yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan, namun sampai saat ini hak-hak tersebut masih belum dihapus”.

Oleh karena itu yang dimaksud dengan Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah :

a) Hak gadai tanah/jual gadai/jual sende

Hak gadai/jual gadai/jual sende adalah menyerahkan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan tanah mempunyai hak untuk meminta kembalinya tanah tersebut dengan memberikan uang yang besarnya sama.

b) Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil merupakan hak seseorang atau badan hukum untuk menggarap di atas tanah pertanian orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi diantara kedua belah pihak menurut perjanjian yang telah disetujui sebelumnya.

c) Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak sewa tanah pertanian adalah penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemilik tanah dengan perjanjian bahwa setelah pihak yang memberi uang menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan dikembalikan kepada pemiliknya.

d) Hak menumpang

Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas pekarangan orang lain. Pemegang hak menumpang tidak wajib membayar sesuatu kepada yang empunya tanah, hubungan hukum dengan tanah tersebut bersifat sangat lemah artinya sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh yang empunya tanah jika yang bersangkutan memerlukan sendiri tanah tersebut. Hak menumpang dilakukan hanya terhadap tanah pekarangan dan tidak terhadap tanah pertanian

#### **4. Fungsi Tanah**

Kata tanah atau land memiliki definisi yang luas. Apabila diterjemahkan secara harfiah, maka terdapat banyak definisi tentang tanah. Menurut Prof Boedi Harsono, tanah adalah permukaan bumi, yang penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang berada dibawahnya dan sebagian dari ruang yang ada diatasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4 UUPA yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.<sup>39</sup>

Sedangkan menurut Prof. Imam Sudayat, S.H., sebagai pengertian geologis-agronomis, tanah adalah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas, yang dapat dimanfaatkan untuk menanam tumbuh-tumbuhan disebut penggarap, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan,

---

<sup>39</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan (Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, edisi revisi*, (Jakarta; Djembatan, 2007), hlm 262.

sedangkan untuk digunakan untuk mendirikan bangunan dinamakan tanah bangunan.<sup>40</sup>

Tanah merupakan faktor produksi, yang dapat diartikan bahwa manusia mempunyai fungsi untuk mengolah tanah, sehingga mempunyai nilai tambah bagi manusia itu untuk dapat dimanfaatkan eksistensinya bagi kehidupan manusia itu sendiri, kehidupan masyarakat bahkan sebagai penunjang kemakmuran bangsa dan Negara. Hal ini berarti tanah mempunyai korelasi yang erat atas peranan tanah sebagai lahan pertanian, yang dapat dimanfaatkan kesuburannya bagi manusia pada umumnya khususnya para petani.

Tanah juga dapat dijadikan tabungan, karena nilainya semakin bertambah seiring dengan pertumbuhan penduduk yang meningkat, oleh karena itu tanah akan menjadi barang yang langka. Hal ini dapat menimbulkan dampak pada manusia untuk berfikir memanfaatkan tanah demi kelangsungan hidup manusia. Misalnya tanah dijadikan obyek perdagangan Jual-beli.

Fungsi tanah memang beraneka ragam dimana tanah dapat dipandang dari sudut faktor produksi, yang secara ekonomi sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia dan menunjang keperluan manusia, misalnya tanah sebagai tabungan di hari tua, sarana investasi dan sarana untuk mengembangkan usaha. Jika dilihat dari sosial dan budaya, tanah merupakan warisan dari leluhur yang ditujukan untuk

---

<sup>40</sup> Imam Sudayat, *Berbagai Masalah Penguasaan Tanah Diberbagai Masyarakat Sedang Berkembang* (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm 1.

generasi yang akan datang. Dengan demikian pengelolaan tanah adalah amanat yang harus di emban untuk kepentingan manusia.<sup>41</sup>

Secara skematis fungsi tanah dalam pembangunan sebagai berikut:<sup>42</sup>

1. Sebagai Wadah (di kota)
  - I. Hak-Hak Primer
    - a. Hak Milik (untuk perumahan/usaha)
    - b. Hak Guna Bangunan (untuk kantor, tempat pabrik atau industri)
    - c. Hak Pakai
    - d. Hak Pengelola
  - II. Hak-Hak Sekunder
    - a. Hak Sewa
    - b. Hak Pakai
    - c. Hak Guna Usaha
    - d. Hak Menumpang
  
2. Sebagai Faktor Produksi (di desa)
  - I. Hak-Hak Primer
    - a. Hak Milik (untuk sawah dan kebun)
    - b. Hak Guna Usaha (untuk perkebunan, usaha peternakan dan perikanan)
  - II. Hak-Hak Sekunder
    - a. Hak Sewa
    - b. Hak Pakai
    - c. Hak Usaha Bagi Hasil

Dalam rangka pembagian ruang (lingkungan) kehidupan dilakukan pengembangan dalam pembangunan, semua hak-hak tersebut diperlukan untuk memenuhi kebutuhan manusia, sebagai berikut:<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Gunawan Sumodiningrat, *Pemberdayaan Manusia Dari Aspek Pertanahan*, makalah disampaikan pada forum diskusi terfokus dalam rangka meningkatkan usaha mikro dan penggerak ekonomi rakyat, diselenggarakan oleh permodalan Nasional madani dan ikatan mahasiswa magister kenotariatan Universitas Indonesia (Jakarta, 1 Mei 2003) hlm.2-3

<sup>42</sup> Arie Sukanti Hutagalung, Supardjo Sujadi, dan Rahayu Nurwidari, *Azas-Azas Hukum Agraria*, (Jakarta, Bahan bacaan pelengkap perkuliahan UI, 2000) Hlm 60-61.

- a. Marga (*circulation*), yaitu untuk memenuhi kebutuhan manusia dibidang perhubungan, baik didalam kota maupun diluar kota.
- b. Wisma (*home*), yaitu untuk memenuhi kebutuhan manusia sebagai tempat tinggal bagi keluarga beserta keturunannya.
- c. Karya (*work*), yaitu untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam rangka tercapainya tujuan pekerjaan atas bangunan wujud karya manusia.
- d. Suka (*recreation*), yaitu untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam rangka memuaskan kebutuhan batin, sebagai tempat rekreasi bagi manusia.
- e. Penyempurnaan, yaitu guna menumpang segala keperluan manusia yang tidak termasuk empat poin diatas, misalnya;
  - a) Jasmasi (olah raga).
  - b) Rohani (agama).
  - c) Pendidikan.
  - d) Kesenian.
  - e) Lembaga-lembaga ilmu pengetahuan.
  - f) Pemakaman.

Dengan demikian jelaslah bahwa, semua hak atas tanah dibagi sesuai dengan fungsi untuk sebesar-besarnya kebutuhan manusia agar tercapai kemakmuran dan kesejahteraan seluruh manusia khususnya di Indonesia.

---

<sup>43</sup> B.N. Marbun, *Kota Indonesia Masa Depan; Masalah Dan Prospek* (Jakarta; Erlangga,1979) hlm 43.

## 5. Tata Cara Memperoleh Hak Atas Tanah

Dalam Hukum Tanah Nasional disediakan berbagai cara memperoleh tanah yang diperlukan baik perorangan maupun badan hukum. Tanah yang dikuasai wajib dalam keadaan legal, baik untuk keperluan pribadi, kegiatan usaha (bisnis) maupun untuk keperluan Instansi Pemerintah.

Adapun yang dimaksud dengan tata cara memperoleh hak atas tanah ini ialah prosedur yang harus ditempuh dengan tujuan untuk menimbulkan suatu hubungan yang legal antara subjek tertentu dengan tanah tertentu.<sup>44</sup>

Ada 3 faktor pokok yang mempengaruhi seseorang, badan hukum maupun instansi pemerintah untuk menguasai tanah yang diperlukan, yaitu:

- a. Status tanah yang tersedia.
- b. Status hukum pihak yang hendak menguasai tanah tersebut.
- c. Keinginan pemegang hak atas tanah yang diperlukan untuk melepas tanahnya.<sup>45</sup>

Dalam rangka menuju perolehan hak atas tanah yang secara legal, subjek hukum perorangan maupun badan hukum harus memperhatikan asas-asas dalam penguasaan tanah demi terciptanya perlindungan hukum pemegang hak atas tanah, sebagai berikut :

---

<sup>44</sup> Arie Sukanti Hutagalung, dan Nurwidari, *Op cit*, hlm. 66.

<sup>45</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi Suatu (kumpulan Karangan)*, cet. 2. (Depok, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 111.



- a. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi dengan hak atas tanah, yang disediakan Hukum Tanah Nasional;
- b. Bahwa penguasaan dan Penggunaan tanah tanpa ada alas haknya (illegal), tidak dibenarkan bahkan diancam dengan sanksi pidana (UU No 51 Prp Tahun 1960);
- c. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak mempunyai dasar hukum.
- d. Bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada, seperti gangguan dari sesama masyarakat dilakukan melalui cara gugatan melalui Pengadilan Negeri atau minta perlindungan kepada Bupati/ Walikota, sedangkan gangguan dari penguasa Negara, gugatan melalui Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara.
- e. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan manapun juga untuk kepentingan proyek-proyek kepentingan umum perolehan tanah yang menjadi hak seseorang harus melalui musyawarah untuk mufakat, baik penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang

merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.

- f. Bahwa sehubungan dengan apa yang tersebut diatas, dalam keadaan biasa untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga penawaran pembayaran yang diikuti konsinyasi pada Pengadilan Negeri, seperti yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara.
- g. Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk menyelenggarakan kepentingan umum, dan tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya.
- h. Bahwa dalam memperoleh atau pengambilalihan hak atas tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama ataupun pencabutan hak, pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian, tidak hanya meliputi tanah, bangunan dan tanaman milik pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian yang dideritanya sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.
- i. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian yang diberikan kepada yang berhak atas hak atas tanah yang diperlukan untuk

kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, sehingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.

Selanjutnya perlu diketahui bahwa status tanah yang tersedia meliputi :

- a. Tanah Negara, tanah yang langsung dikuasai negara.
- b. Tanah Hak, yaitu tanah-tanah yang sudah dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah oleh orang atau badan hukum; jenis-jenisnya adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai;
- c. Tanah Hak Pengelolaan, yaitu hak yang menyediakan tanah bagi keperluan pihak lain dan pihak lain dapat menguasai bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, melalui pemberian hak.

Menurut sifat hakekatnya Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya (Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2014) sedang tanah yang dikuasainya adalah tanah negara, oleh karena itu bagian-bagiannya dapat diberikan kepada pihak lain yang memerlukan dengan Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Hak Pengelolaan hanya dapat diberikan kepada subjek-subjek tertentu, yaitu Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara. Secara garis besar tata cara memperoleh tanah menurut Hukum Tanah Nasional adalah sebagai berikut :

- a. Acara Permohonan dan Pemberian Hak Atas tanah, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah Negara.
- b. Acara Pemindahan Hak, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah hak, Pihak yang memerlukan tanah boleh memiliki hak yang sudah ada, serta pemilik bersedia menyerahkan tanah.
- c. Acara Pelepasan Hak, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah hak/hak ulayat masyarakat hukum adat, Pihak yang memerlukan tanah tidak boleh memiliki tanah yang sudah ada, serta pemilik bersedia menyerahkan hak atas tanah.
- d. Acara Pencabutan Hak, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah hak, pemilik tanah tidak bersedia melepaskan hak atas tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan umum.

### **C. Ganti Rugi Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum**

#### **1. Pengertian Ganti Rugi.**

Istilah ganti rugi atau penggantian kerugian biasanya dipakai dalam bidang keperdataan, baik itu mengenai ingkar janji (wanprestasi), pelanggaran hukum maupun bidang penggantian pertanggungan kerugian. Sehubungan dengan istilah tersebut diatas, maka R Setiawan, S.H. pernah mengatakan bahwa ganti rugi dapat berupa penggantian dari pada prestasi, tetapi dapat berdiri sendiri disamping prestasi.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, (Bandung, Bina Cipta, 1987) Hlm 18

Sedangkan Prof. R. Subekti, S.H. mengatakan: Bahwa seorang debitur telah diperingatkan dengan tegas dan ditagih janjinya, apabila tetap tidak melaksanakan prestasinya maka dinyatakan lalai atau alpa dan kepadanya diberikan sanksi-sanksi yaitu ganti rugi, pembatalan perjanjian dan peralihan resiko. Demikian juga beliau menyatakan bahwa Undang-undang pertanggungan merupakan suatu perjanjian, dimana penanggung menerima premi dengan kesanggupan mengganti kerugian keuntungan yang ditanggung atau yang mungkin diderita sebagai akibat tertentu.<sup>47</sup>

Jadi kalau dilihat dari pendapat sebagaimana tersebut bahwa tuntutan ganti rugi hanya dapat dinyatakan dengan uang. Dan selanjutnya timbul pertanyaan apa yang dimaksud dengan pengertian ganti rugi tersebut, istilah ganti rugi biasanya terjadi akibat adanya ingkar janji dan perbuatan melanggar hukum. Dalam pemenuhan prestasi kewajiban terletak pada debitur, sehingga apabila debitur tidak melaksanakan kewajiban tersebut bukan karena keadaan memaksa, maka si debitur dinyatakan lalai. Adapun bentuk dari pada ingkar janji ada tiga macam yaitu:

1. Tidak memenuhi prestasi.
2. Terlambat memenuhi prestasi.
3. Memenuhi prestasi secara tidak baik.<sup>48</sup>

Sehubungan dengan dibedakan ingkar janji seperti diatas timbul persoalan apakah debitur yang tidak memenuhi prestasi tepat pada

---

<sup>47</sup> R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, (Bandung, Alumni 1985), Hlm163.

<sup>48</sup> R. Setiawan, *Loc cit*, Hlm.18

waktunya harus dianggap terlambat atau tidak memenuhi prestasi sama sekali. Dalam hal debitur tidak lagi mampu memenuhi prestasinya, maka debitur tidak memenuhi prestasinya sama sekali. Sedangkan jika prestasi debitur masih dapat diharapkan pemenuhannya, maka digolongkan kedalam terlambat memenuhi prestasi. Jika debitur memenuhi prestasi secara tidak baik, ia dianggap terlambat memenuhi prestasi jika prestasinya masih dapat diperbaiki dan jika tidak, maka dianggap tidak memenuhi prestasi sama sekali.

Seorang debitur yang dinyatakan lalai dapat membawa akibat kerugian pada dirinya, karena sejak itu si debitur berkewajiban mengganti kerugian dikarenakan perbuatannya, sehingga si Kreditur dapat menuntut kepada debitur berupa:

- 1) Pemenuhan perikatan.
- 2) Pemenuhan perikatan dengan ganti rugi.
- 3) Ganti rugi.
- 4) Pembatalan persetujuan timbal balik.
- 5) Pembatalan dengan ganti rugi.<sup>49</sup>

Di dalam tuntutan ganti rugi karena wanprestasi ketentuan yang dipakai adalah Pasal 1365 KUH perdata, pada dasarnya untuk tuntutan karena wanprestasi harus dapat dibuktikan dahulu bahwa kreditur telah menderita kerugian dan beberapa jumlah kerugian itu.

---

<sup>49</sup> Ibid Hlm 18

Dalam Pasal 1246 KUH Perdata disebutkan bahwa faktor-faktor yang dapat menentukan tuntutan ganti rugi karena wanprestasi yaitu:

1. Kerugian yang nyata diderita.
2. Keuntungan yang harus diperoleh.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas apabila ganti rugi ditafsirkan secara luas yaitu suatu perjanjian atau perikatan yang diadakan antara debitur dan kreditur yang mengikat secara hukum dimana salah satu pihak (*debitur*) melakukan kelalaian atau alpa karena sesuatu hal tertentu yang karena keadaan memaksa yang menyebabkan pihak lain (*kreditur*) mengalami kerugian dan dengan kejadian itu pihak yang merasa dirugikan dapat menuntut pemenuhan prestasinya.

Pengertian ganti rugi berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014, ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Jadi istilah ganti rugi dimaksud dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbeda dengan pengertian ganti rugi sebagai akibat dari ingkar janji dan atau akibat suatu perbuatan melanggar hukum.

## **2. Bentuk Dan Dasar Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 74, bentuk ganti rugi dapat berupa:

- a). Uang.
- b). Tanah pengganti.
- c). Permukiman kembali.
- d). Kepemilikan saham, atau
- e). Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Sedangkan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Luasnya Kurang Dari Satu Hektar menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 59 ayat :

- (1) Bentuk dan/atau besarnya ganti rugi pengadaan tanah secara langsung ditetapkan berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik.
- (2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan di sekitar lokasi.

Sebagaimana mana tersebut maka penuliskan menguraikan pendapat John Salindeho mengenai pengertian harga dasar dan harga umum setempat atas tanah yang terkena pembebasan hak atas tanah.<sup>50</sup>

Karena dikatakan Harga dasar atau NJOP maka harus menjadi dasar untuk menentukan hargatanah/uang ganti rugi untuk tanah. Sedangkan harga umum setempat diartikan suatu harga tanah yang terdapat secara umum dalam rangka transaksi tanah di suatu

---

<sup>50</sup> John Salindeho, *Op cit.* Hlm 61



tempat.<sup>51</sup> Boleh dikata harga umum yaitu setempat atau harga pasaran adalah hasil rata-rata harga penjualan pada suatu waktu tertentu, sedangkan tempat berarti suatu wilayah/lokasi didalam suatu kabupaten/kota dapat saja bervariasi menurut keadaan tanah, harga dasar yang tumbuh dari dan berakar pada harga umum setempat, ditinjau harga umum tahun berjalan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu kiranya dikemukakan pendapat Boedi Harsono yaitu bahwa hak milik atas tanah yang diperlukan itu dilepaskan oleh pemiliknya setelah ia menerima uang ganti kerugian dari pihak yang mengadakan pembebasan, ganti rugi tersebut sudah barang tentu sama dengan harga tanah sebenarnya.<sup>52</sup> Jadi jelas bahwa pengertian uang ganti itu sama dengan harga tanah.

Dari uraian tersebut yang menjadi substansi ganti rugi harus didasarkan diantaranya;

1. didasarkan pada produk hukum putusan yang bersifat mengatur.
2. ganti rugi baru dapat dibayarkan setelah diperoleh hasil keputusan final musyawarah.
3. mencakup bidang tanah, bangunan serta tanaman yang dihitung berdasarkan tolok-ukur yang telah disepakati.
4. wujud ganti rugi: uang dan/atau tanah pengganti dan/atau pemukiman kembali, gabungan atau bentuk lain yang disepakati para pihak.

---

<sup>51</sup> Ten Haar, dikutip dari John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan* (Jakarta, Sinar Grafika 1987), Hlm 62

<sup>52</sup> Boedi Harsono, dikutip dari John salindeho, *Op cit*, Hlm 66