

BAB II

TINJAUAN UMUM HAK-HAK ATAS TANAH, PENGATURAN PENGADAAN TANAH, KONVERSI *EIGENDOM VERPONDING* DAN KEBIJAKSANAAN DALAM RANGKA PEMBERIAN HAK BARU ATAS TANAH ASAL KONVERSI BEKAS HAK BARAT

A. Hak-Hak Atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai

Macam-macam hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang No 5 Tahun 1996 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yaitu:³⁵

Hak-hak atas tanah sebagai dimaksud dalam Pasal 4 Ayat(1) ialah:

- 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 sebagai yang di sebutkan dalam Pasal 53.

1. Hak Milik

a. Pengertian dan Dasar Hukum

Hak milik oleh UUPA diatur dalam Pasal 20-27. Di dalam Pasal 20 UUPA di sebutkan bahwa:³⁶

³⁵Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Op.cit*, Pasal 16 Ayat (1).

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

Sifat khas dari hak milik ialah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh, hak yang tidak mempunyai ciri yang tiga itu sekaligus bukanlah hak milik.³⁷ Turun-temurun artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama hidupnya orang yang mempunyai, tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia. Terkuat menunjukkan jangka waktu hak milik tidak terbatas, hak milik juga hak yang kuat, karena terdaftar dan yang empunya diberi tanda bukti hak, berarti mudah dipertahankan terhadap pihak lain.³⁸ Sedangkan terpenuh artinya hak milik itu memberikan wewenang kepada yang empunya, yang paling luas jika dibandingkan dengan hak yang lainnya, hak milik bias merupakan induk dari pada hak-hak lainnya, hak milik tidak berinduk kepada hak atas lainnya, dan dilihat dari peruntukannya, hak milik juga tak terbatas.

Dari Pasal-Pasal mengenai Hak Milik dalam UUPA, kita dapat sebutkan ciri-cirinya sebagai berikut:

1. Bila diperlukan dapat dijadikan jaminan hutang;
2. Boleh digadaikan;
3. Hak milik dapat dialihkan kepada orang lain;
4. Hak milik dapat dilepaskan secara sukarela;

³⁶*Ibid*

³⁷ Efendi Perangin-angin, *Hukum Agraria Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2009, hlm.236.

³⁸ Kartini Muljadi, *Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2004, hlm. 30

5. Hak milik dapat diwakafkan.

b. Subjek dan Jangka Waktu Hak Milik Atas Tanah

Di dalam Pasal 21 Ayat (1) UUPA disebutkan bahwa hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Ayat (3) Pasal tersebut menyebutkan bahwa:³⁹

“Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-Undang ini kehilangan kewarganegaranya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun: sejak diperolehnya hak tersebut atas hilangnya kewarga negaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut, lampauan hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara dan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.”

Pada prinsipnya hanya warga Negara Indonesia tunggal yang boleh mempunyai tanah dengan Hak Milik. Hak Milik hanya boleh dipunyai orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama dengan orang lain. Badan hukum tidak boleh mempunyai tanah dengan Hak Milik, kecuali yang ditunjuk berdasarkan Peraturan Pemerintah.⁴⁰Jangka waktu Hak Milik tidak terbatas, jadi berlainan dengan Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang jangka waktunya terbatas. Tidak ada pihak lain yang dapat menjadi pemegang Hak Milik atas tanah di Indonesia. Dengan ketentuan yang demikian berarti setiap orang tidaklah dapat dengan begitu saja melakukan pengalihan Hak Milik atas tanah.

³⁹*Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Op.cit*, Pasal 21 ayat (1) dan (2).

⁴⁰ Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 288.

Ini berarti Undang-Undang Pokok Agraria memberikan pembatasan peralihan Hak Milik atas tanah.

c. Terjadinya Hak Milik Atas Tanah

Di dalam Pasal 22 Undang-undang Pokok Agraria disebutkan bahwa:

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Selain cara sebagai yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini hak milik terjadi karena:
 - a. penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - b. ketentuan Undang-Undang.

- 1) Terjadinya Hak Milik Atas Tanah Menurut Ketentuan Hukum Adat

Atas dasar ketentuan hukum adat, Hak Milik atas tanah dapat terjadi karena proses pertumbuhan tanah di tepi sungai, di pinggir lautan. Pertumbuhan tanah ini menciptakan tanah baru yang disebut "lidah tanah". Lidah tanah ini biasanya menjadi milik yang punya tanah yang berbatasan. Dengan demikian, maka terjadilah Hak Milik atas tanah hasil pertumbuhan itu. Selain itu, dapat juga terjadi Hak Milik atas tanah karena pembukaan tanah, misalnya tanah yang semula hutan, dibuka atau dikerjakan seseorang, tetapi dengan dibukanya tanah itu saja, Hak Milik atas tanah itu belumlah tercipta, yang membuka tanah baru mempunyai hak utama untuk menanam tanah itu, kalau tanah sudah ditanami maka terciptalah Hak Pakai. Menurut Effendi Perangin Hak Pakai atas tanah ini lama-kelamaan bias bertumbuh menjadi Hak Milik atas tanah,

kalau usaha atau modal yang ditanam oleh orang yang membuka tadi di atas tanah itu terjadi terus-menerus.⁴¹

2) Terjadinya Hak Milik Atas Tanah Menurut Ketentuan Undang-Undang

Terjadinya Hak Milik atas tanah yang kedua ini adalah atas dasar ketentuan konvensi menurut UUPA. Pada tanggal 24 September 1960, semua hak-hak atas tanah yang ada, diubah menjadi salah satu hak yang baru, perubahan itu disebut konversi. Hak-hak yang dikonversi menjadi Hak Milik atas tanah, yaitu yang berasal dari Hak Eigendom kepunyaan badan-badan hukum yang memenuhi syarat, Hak Eigendom yang dipunyai oleh WNI tunggal, Hak Milik Indonesia dan hak-hak semacam itu, dan Hak Gogolan yang bersifat tetap. Cara terjadinya Hak Milik atas tanah berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria ini, tidak melihat studi pertumbuhan, tetapi terjadi sekitar pada tanggal 24 September 1960, begitu UUPA berlaku terciptalah Hak Milik atas tanah baru.

3) Terjadinya Hak Milik Atas Tanah Menurut Penetapan Pemerintah

Cara terjadinya Hak Milik atas tanah yang lazim adalah cara yang ketiga ini yaitu yang diberikan oleh Pemerintah dengan suatu penetapan, yang boleh memberikan Hak Milik hanya Pemerintah, seorang pemegang hak atas tanah lainnya tidak boleh memberikan Hak Milik atas tanah, yang boleh dilakukannya adalah

⁴¹Effendi Perangin, *Op.cit*, hlm.242.

mengalihkan Hak Miliknya. Tanah yang boleh diberikan oleh Pemerintah dengan Hak Milik atas tanah itu adalah Tanah Negara yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh Negara.⁴²

d. Cara Berakhirnya Hak Milik Atas Tanah

Di dalam Pasal 27 UUPA diatur tentang hapusnya Hak Milik atas tanah, yaitu:

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

2. Hak Guna Usaha

a. Pengertian dan Dasar Hukum

Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai dengan 34 UUPA. Di dalam Pasal 28 Ayat (1) disebutkan bahwa:

“Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan, pertanian, perikanan atau peternakan.”

Dari pasal-pasal UUPA dapat kita sebutkan ciri-ciri Hak Guna Usaha sebagai berikut:⁴³

- 1) Hak Guna Usaha tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu, maka Hak Guna Usaha termasuk salah satu hak yang wajib didaftarkan;

⁴²*Ibid*, hlm 243.

⁴³Kartini Muljadi, *Op. Cit*, hlm 260.

- 2) Hak Guna Usaha dapat beralih yaitu diwaris oleh ahli waris yang empunya hak;
- 3) Hak Guana Usaha jangka waktunya terbatas, pada suatu waktu pasti berakhir;
- 4) Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan utang;
- 5) Hak Guna Usaha dapat dialihkan kepada pihak lain yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat;
- 6) Hak Guna Usaha dapat juga dilepaskan oleh yang empunya, hingga tanahnya menjadi tanah negara;
- 7) Hak Guna Usaha hanya dapat diberikan guna keperluan usaha pertanian, peternakan dan perikanan.

b. Subjek dan Objek Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha adalah:⁴⁴

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Berlainan dengan Hak Milik, subjek Hak Guna Usaha tidak harus berkewarganegaraan Indonesia tunggal. Seorang warga negara Indonesia yang berkewarganegaraan rangkap boleh mempunyai tanah dengan Hak Guna Usaha. Badan hukum yang tidak didirikan menurut hukum Indonesia atau tidak berkedudukan di Indonesia, tidak diperbolehkan mempunyai Hak Guna Usaha, sungguhpun mempunyai perwakilan di Indonesia. Badan yang demikian itu hanya dapat menguasai tanah dengan Hak Pakai atau Hak Sewa.⁴⁵

Tujuan penggunaan tanah yang dipunyai dengan Hak Guna Usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan dan

⁴⁴ PP No. 40 Tahun 1996, *Op Cit*, Pasal 2.

⁴⁵Efendi, Perangin-angin, *Op Cit*, hlm 263.

peternakan. Dalam pengertian pertanian juga termasuk perkebunan, oleh karena itu maka Hak Guna Usaha tidak dapat dibebankan pada tanah hak milik, Hak Guna Usaha hanya dapat diberikan oleh negara (pemerintah).⁴⁶

c. Jangka Waktu Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 8 Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, jangka waktu Hak Guna Usaha yaitu:⁴⁷

- 1) Hak Guna Usaha sebagai mana dimaksud dalam Pasal 6 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun;
- 2) Sesudah jangka waktu Hak Guna Usaha dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha diatas tanah yang sama.

d. Tanah Yang Dapat Diberikan Dengan Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 4 Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, tanah dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah:⁴⁸

- 1) Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah tanah Negara;
- 2) Dalam hal tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu adalah tanah Negara yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian Hak Guna Usaha dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan;

⁴⁶*Ibid*, hlm. 258.

⁴⁷PP No 40 Tahun 1996, *Op.cit*, Pasal 8.

⁴⁸*Ibid*.Pasal 4.

- 3) Pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu sesuai ketentuan yang berlaku, pelaksanaan ketentuan Hak Guna Usaha tersebut baru dapat dilaksanakan setelah terselesaikannya pelepasan hak tersebut sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 4) Dalam hal diatas tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu terdapat tanaman dan/atau bangunan milik pihak lain yang keberadaannya berdasarkan atas hak yang sah, pemilik bangunan dan tanaman tersebut diberi ganti kerugian yang dibebankan pada pemegang Hak Guna Usaha baru;
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Tanah Negara yang diberikan dengan Hak Guna Usaha harus bebas dari kepentingan pihak lain. Oleh karena itu apabila tanah Negara itu termasuk di dalam kawasan hutan, yang berarti tanah itu harus dipergunakan untuk hutan sesuai dengan prarasturan yang berlaku, maka tanah tersebut harus terlebih dahulu dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan.⁴⁹

Di dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Tahun 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah disebutkan bahwa:⁵⁰

- 1) Luas minimum tanah yang dapat diberikan Hak Guna Usaha adalah lima hektar;
- 2) Luas maksimum tanah yang dapat diberi Hak Guna Usaha kepada perorangan adalah dua puluh lima hektar. Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada Badan Hukum ditetapkan oleh Menteri dengan memperhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang bersangkutan, dengan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu satuan usaha yang paling berdayaguna di bidang yang bersangkutan.

⁴⁹*Ibid*, penjelasan Pasal 4 ayat (2).

⁵⁰*Ibid*, Pasal 5.

e. Terjadinya Hak Guna Usaha

Menurut Pasal 6 Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, terjadinya Hak Guna Usaha yaitu:⁵¹

- 1) Hak Guna Usaha diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk;
- 2) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan pemberian Hak Guna Usaha diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

f. Hapusnya Hak Guna Usaha

Di dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan HAK Pakai Atas Tanah, diatur mengenai hapusnya Hak Guna Usaha,yaitu:⁵²

- (1) Hak guna usaha hapus karena:
 - a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;
 - b. dibatalkannya haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena :
 1. tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilnggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana di maksud dalam Pasal 12, Pasal 13 dan/atau Pasal 14;
 2. putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
 - d. dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
 - e. ditelantarkan;
 - f. tanahnya musnah;
 - g. ketentuan Pasal 3 ayat (2).
- (2) Hapusnya Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)mengakibatkan tanahnya menjadi tanah Negara.

⁵¹*Ibid*, Pasal 6.

⁵²*Ibid*

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Keputusan Presiden.

3. Hak Guna Bangunan

a. Pengertian dan Dasar Hukum

Dalam Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan pesan pokok Agraria, Hak Guna Bangunan diatur secara khusus dalam Pasal 35 sampai Pasal 40. Pasal 35 ayat (1) menyebutkan bahwa:⁵³

“Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.”

Di dalam Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, Hak Guna Bangunan diatur di dalam Pasal 19 sampai Pasal 38.

Kalau ditelaah pasal-pasal UUPA, maka akan ditemui ciri-ciri Hak Guna Bangunan sebagai berikut:⁵⁴

- 1) Hak Guna Bangunan tergolong hak yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain;
- 2) Hak Guna Bangunan dapat beralih; artinya dapat diwaris oleh waris yang mempunyai hak;

⁵³Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Op Cit*, Pasal 35 Ayat (1).

⁵⁴Efendi Perangin, *Op Cit*, hlm. 275.

- 3) Hak Guna Bangunan jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu pasti berakhir;
- 4) Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang;
- 5) Hak Guna Bangunan dapat dialihkan kepada pihak lain yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat;
- 6) Hak Guna Bangunan dapat juga dilepaskan oleh yang empunya hingga tanahnya menjadi tanah Negara;
- 7) Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan untuk keperluan pembangunan bangunan-bangunan.

b. Subjek dan Objek Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 19 Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, subjek Hak Guna Bangunan yaitu:⁵⁵

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Berlainan dengan Hak Guna Usaha, maka penggunaan tanah yang dipunyai Hak Guna Bangunan itu bukan untuk usaha pertanian, melainkan untuk bangunan. Oleh karena itu, maka baik tanah Negara maupun tanah milik seseorang atau badan hukum dapat diberikan Hak Guna Bangunan.⁵⁶ Dalam memori penjelasan atas PP No. 40 Tahun 1996 ini, bahwa yang dimaksud dengan badan hukum ini adalah semua

⁵⁵PP No. 40 Tahun 1996, *Op Cit*, hlm. 19.

⁵⁶Efendi Perangin, *Op Cit*, hlm. 275.

lembaga yang menurut peraturan yang berlaku diberi status sebagai Badan Hukum. Sebagai contoh disebut misalnya Perseroan Terbatas, Koperasi, Perhimpunan, Yayasan tertentu dan lain sebagainya.

Ada 3 (tiga) macam tanah yang dapat diletakkan Hak Guna Bangunan yaitu berupa : tanah Negara, tanah dengan hak pengelolaan, tanah hak milik. Tanah Negara menurut teori adalah semua tanah di atas mana pihak ketiga tidak menyatakan mempunyai hak. Tanah inilah yang secara bebas dapat diberikan oleh Negara kepada pihak yang berminat.

Selain daripada dapat diletakkan Hak Guna Bangunan ini atas tanah Negara, tanah Hak Guna Bangunan, juga dapat diletakkan atas tanah Hak Milik dari perseorangan. Jadi seorang yang mempunyai tanah Hak Milik dapat juga memberikan tanahnya dipakai oleh pihak lain dengan Hak Guna Bangunan tertentu. Tetapi kiranya dikemukakan di sini bahwa dalam praktek jarang dapat terjadi bentuk yang ketiga daripada pemberian Hak Guna Bangunan ini. (Pasal 21). Mengenai status HGB atas tanah Hak Milik ini dan terjadinya dengan cara pemberian oleh pemegang Hak Milik perlu dibuatkan suatu Akta di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

c. Terjadinya Hak Guna Bangunan

Di dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah disebutkan bahwa:⁵⁷

⁵⁷PP No. 40 Tahun 1996, *Op Cit*, hlm. 21.

- (1) Hak Guna Bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk;.
- (2) Hak Guna Bangunan atas tanah hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan
- (3) Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan da pemberian Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden

d. Hapusnya Hak Guna Bangunan

Pasal 35 hingga Pasal 38 PP No. 40 Tahun 1996 memberikan ketentuan mengenai hapusnya Hak Guna Usaha:⁵⁸

- 1) Hak Guna Bangunan hapus karena:
 - a) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya ayau dalam perjanjian pemberiannya;
 - b) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena:
 - (1) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan; atau
 - (2) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang pemegang Hak Guna Bangunan dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah hak Pengelolaan; atau
 - (3) Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
 - c) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
 - d) Dilepaskan secara sukarela oleh pernegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
 - e) Dicabut berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961;
 - f) Ditelantarkan;
 - g) Tanahnya musnah;
 - h) Ketentuan Pasal 20 ayat (2).
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.

⁵⁸*Ibid*

4. Hak Pakai

a. Pengertian Hak Pakai

Hak Pakai selain disebut dalam Pasal 16 ayat (1) sebagai salah satu hak atas tanah, secara khusus Hak Pakai diatur oleh UUPA dalam Pasal 41. Menurut Pasal 41 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1996 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria ditentukan bahwa:⁵⁹

- 1) Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah Hak Milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuanketentuan Undang-undang ini.
- 2) Hak pakaidapat diberikan:
 - a) Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu;
 - b) Deman cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
- 3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

b. Subjek Hak Pakai

Dalam ketentuan Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 subjek Hak Pakai dipertegas dengan memberikan uraian yang lebih lengkap dengan konsekuensi berlakunya Pasal 40 PP No. 40 Tahun 1996. Menurut Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996, yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah:⁶⁰

⁵⁹Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, *Op Cit*, Pasal 4 ayat (1)

⁶⁰PP No. 40 Tahun 1996, *Op Cit*, Pasal 35 ayat (1)

- 1) Warga negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 3) Departemen, lembaga Pemerintah Non-Departemen dan Pemerintah Daerah;
- 4) Badan-badan keagamaan dan sosial;
- 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 6) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Menurut Pasal 40 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996:

- (1) Pemegang hak pakai yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu pada pihak lain yang memenuhi syarat;
- (2) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan hak-hak pihak lain yang terikat di atas tanah tersebut tetap diperhatikan.

c. Jangka Waktu Hak Pakai

Hal-hal yang berhubungan dengan jangka waktu hak Pakai diatur dalam Pasal 45 hingga Pasal 49 PP No.40 Tahun 1960.

Dalam Pasal 45 PP No. 40 Tahun 1996 disebutkan:⁶¹

- 1) Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu;
- 2) Sesudah jangka waktu Hak pakai atau perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai atas tanah yang sama;
- 3) Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan kepada:
 - a) Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen dan

⁶¹*Ibid*, Pasal 31

- Pemerintah Daerah;
- b) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional;
- c) Badan keagamaan dan badan sosial.

Dari penjelasan Pasal 45 hingga Pasal 49 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, dapat diketahui bahwa jangka waktu pemberian Hak Pakai berbedabeda, dengan ketentuan;

1. Untuk Hak pakai yang diberikan di atas Tanah Negara:

a) Jika pemegang Hak Pakainya adalah:

- (1) Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen dan Pemerintah Daerah;
- (2) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional;
- (3) Badan keagamaan dan badan sosial.

Hak Pakai dapat diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas.

b) Jika pemegang Hak Pakainya bukanlah subjek hukum tersebut di atas, atau

- (1) Warga Negara Indonesia;
- (2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- (3) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- (4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Jangka waktu pemberiannya paling lama empat puluh lima tahun, yang terdiri dari 25 tahun untuk pemberian pertama kali dan 20 tahun untuk perpanjangan, perpanjangan

hanya diberikan jika:

- (1) Tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
- (2) Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
- (3) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai.

Setelah berakhirnya Hak Pakai tersebut, Hak Pakai dapat diperbaharui kembali untuk masa yang sama, pembaharuan Hak Pakai yang telah berakhir tersebut harus disampaikan dalam jangka waktu dua tahun sebelum berakhirnya Hak Pakai tersebut.

2. Untuk Hak Pakai yang diberikan di atas tanah dengan Hak pengelolaan, berlaku ketentuan yang telah disebutkan untuk Hak Pakai yang diberikan di atas tanah Negara, dengan ketentuan bahwa, jika Hak Pakai atas Tanah Negara dapat diperpanjang atau diperbaharui cukup atas permohonan pemegang haknya, Hak Pakai atas Tanah Hak Pengelolaan dapat diperpanjang atau diperbaharui atas usul pemegang Hak Pengelolaan.
3. Untuk Hak Pakai yang diberikan di atas tanah Hak Milik, jangka waktu pemberiannya paling lama dua puluh lima tahun, yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Setelah berakhirnya Hak Pakai ini, atas persetujuan bersama antara

pemegang Hak Milik dengan mantan pemegang Hak pakai di atas tanah Hak Milik tersebut, Hak Pakai telah habis tersebut dapat diperbaharui. Pembaharuan hak Pakai tersebut harus dibuat dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

d. Hapusnya Hak Pakai

Selanjutnya ketentuan mengenai hapusnya Hak Pakai dapat ditemukan dalam rumusan Pasal 55 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yang menyatakan bahwa:⁶²

Ketentuan Pasal 55 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa:

- (1) Hak Pakai hapus karena:
 - a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
 - b. Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pernegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena:
 1. Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya, ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50, Pasal 51, dan Pasal 52; atau
 2. Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara pemegang Hak Pakai dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan; atau
 3. Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
 - c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
 - d. Dicabut berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961;
 - e. Ditelantarkan;
 - f. Tanahnya musnah;

⁶²*Ibid*, Pasal 55.

- g. Ketentuan Pasal 40 ayat (2).
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

B. Pengaturan Pengadaan Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Dalam perkembangannya, landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) nomor 15 tahun 1975 yang kemudian digantikan dengan keputusanpresiden (Keppres) nomor 55 tahun 1993,yang kemudian juga digantikan dengan Perpres no 36/2005 yang telah diubah dengan Perpres no 65/2006.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 memperoleh reaksi luas dari masyarakat karena berbagai kelemahan.Pembahasannya difokuskan pada 4 hal yakni:

- a. Landasan hukum pengadaan tanah dan asas-asas pengadaan tanah.
- b. Pengaturan tentang kepentingan umum dalam berbagai peraturan perundangundangan terkait perolehan tanah.

- c. Pelaksanaan pengadaan tanah.
- d. Komentar/catatan terhadap butir-butir Peraturan Kepala BPN No 3/2007.

Sebelum berlakunya keppres no 55/1993, dalam UU no 20/1961 tentang pecabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya digunakan pendekatan yang luas tentang pengertian kepentingan umum dan dalam Inpres no 9/1973. Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres No.55/1993 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.⁶³

Pengadaan tanah melalui keppres yang dilakukan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah ini hanya dapat dilakukan oleh pemerintah. Berbeda dengan waktu yang lampau, dimana pihak swasta dapat memanfaatkan lembaga pembebasan tanah menurut tata cara yang diatur oleh Permendagri no 15/1975 berdasarkan Permendagri no 2/1976, maka sekarang jelas bahwa untuk kepentingan bisnis, pengambilalihan tanah harus dilakukan secara langsung antar pihak swasta dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan serta tanaman dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain atas dasar musyawarah (Pasal 2 ayat(3) Keppres no 55/1993).

⁶³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 21-43.

Bagi instansi pemerintahpun, bila kegiatan pembangunan yang direncanakan tidak termasuk dalam kategori kegiatan dalam Pasal 5 angka 1 tersebut, maka pengadaan tanahnya harus dilaksanakan secara langsung dengan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan,tanaman,dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah,atas dasar musyawarah (Pasal47 ayat(1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No 1/1994). Disamping itu Pasal 23 Keppres no 55/1993 menyebutkan bahwa pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luas tidak lebih dari 1 Ha (skala kecil) dapatdilakukan langsung oleh instansi Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, dengan cara jual-beli,tukar-menukar, atau cara-cara lain yang disepakati bersama. 24 Bagaimana dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh otorita, BUMN,dan BUMD.

Dalam surat Pengantar Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tanggal 29 juni 1994 disebutkan, bahwa untuk otorita,BUMN/BUMD bila kegiatannya termasuk dalam Pasal 5 angka 1, maka dapat dibantu oleh Panitia Pengadaan Tanah, tetapi harus dimohonkan terlebih dahulu kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi. Hal itu berarti bahwa bila kegiatan untuk kepentingan umum itu tidak termasuk dalam pasal 5 angka 1, maka Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tidak otomatis berlaku terhadapnya, melainkan harus dimohon oleh Menteri/Ketua Lembaga/Direktur BUMN/BUMD yang bersangkutan kepada Presiden

melalui Menteri Sekretaris Negara agar Keppre no 55/1993 dapat diberlakukan kepadanya.

Tugas panitia Pengadaan Tanah adalah :⁶⁴

- a. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan.
- b. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya
- c. Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan.
- d. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan pemegang hak atas tanah.
- e. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi.
- f. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah.

⁶⁴*Ibid*, hlm. 44.

- g. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
- h. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

Penggunaan tanah hanyalah untuk kepentingan umum dalam arti meliputi kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintahan atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki (bukan diartikan sebagai hak milik atas tanahnya) atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah meliputi:⁶⁵

- a. Jalan umum dan jalan tol,rel kreta api (di atas tanah, di ruang atas tanah ataupun di ruang bawah tanah) saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi,
- b. Waduk, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya
- c. Pelabuhan, bandara udara, stasiun kreta api dan terminal.
- d. Fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana.
- e. Tempat pembuangan sampah
- f. cagar alam dan cagar budaya.
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Musyawaharah yang mesti dilakukan untuk memperoleh kesepakatan terfokus kepada pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut, bentuk dan besarnya ganti rugi, ada beberapa hal yang perlu dipahami secara cermat, yaitu:

⁶⁵Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Pembangunan Umum Sosial dan Budaya*, Buku Kompas, Yogyakarta, 2008, hlm. 45-56.

- a. Bahwa pengadaan tanah itu ada untuk pembangunan:
 - 1) Kepentingan umum, dan
 - 2) Selain dari kepentingan umum.
- b. Bahwa pembangunan untuk kepentingan umum itu ada: 1) selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki Pemerintah/Pemerintah Daerah, dan 2) selanjutnya bukan untuk dimiliki atau akan dimiliki Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- c. Bahwa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum itu meliputi :
 - 1) yang tidak dapat diahlikan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke lokasi lain, dan 2) yang masih dapat diahlikan/dipindahkan ke lokasi lain.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian. Menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah.

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006, yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.⁶⁶

2. Asas-asas 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”.⁶⁷

Konsepsi hukum tanah nasional itu kemudian lebih dikonkretkan dalam asas-asas hukum pengadaan tanah, menurut Boedi Harsono paling tidak ada enam asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah, yaitu:

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.
- b. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.

⁶⁶Tampil Anshari Siregar, *Pendalaman tanah UUPA*, Jakarta, Penerbit Pustaka Bangsa Press, 2005, hlm. 7-9.

⁶⁷Boedi Harsono, *Op Cit*, halaman 1.

- c. 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.
- d. 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.
- e. 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 ekonominya tidak menjadi mundur.
- f. Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek-proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman dari Pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa.⁶⁸

⁶⁸Boedi 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.

Menurut Maria Sumardjono, dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak yakni instansi pemerintah yang 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:⁶⁹

- a. 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.
- b. Asas Kemanfaatan, pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas. Manfaat dari

⁶⁹Maria S.W. Sumardjono, *Op Cit*, hlm.282.

hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.

- c. Asas Keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikanganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
- d. Asas Kepastian, pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.
- e. 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.
- f. 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.
- g. Asas Kesetaraan, asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara seajar dalam proses pengadaan tanah.

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

Eksistensi pemegang hak atas tanah boleh jadi ditelantarkan demi pembangunan untuk kepentingan umum. Maka perlu adanya perlindungan hukum secara proposional kepada mereka.

Implementasi pengadaan tanah perlu memerhatikan beberapa prinsip sebagaimana tersirat dalam peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait yang mengaturnya. Prinsip-prinsip tersebut adalah:⁷⁰

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun harus ada landasan haknya.
- b. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.
- c. Cara untuk memperoleh tanah yang sudah dihaki oleh seseorang/badan hukum harus melalui kata sepakat antarpihak yang bersangkutan dan
- d. Dalam keadaan yang memaksa, artinya jalan lain yang ditempuh agar maka presiden memiliki kewenangan untuk melakukan pencabutan hak, tanpa persetujuan subyek hak menurut UU Nomor 20 Tahun 1961.

⁷⁰Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Edisi Revisi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm.9.

Di samping itu, dalam Hukum Tanah Nasional dikemukakan mengenai asas-asas yang berlaku dalam penguasaan tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yaitu:⁷¹

- 1) Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandaskan hak pihak penguasa sekalipun, jika gangguan atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah Nasional.
- 2) Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (illegal) tidak dibenarkan dan diancam dengan sanksi pidana.
- 3) 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 ada landasan hukumnya.
- 4) Bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada, yaitu:
 - a) Gangguan oleh sesama anggota masyarakat: gugatan perdata melalui pengadilan Negeri atau meminta perlindungan kepada Bupati/Walikota/madya menurut UU No.51 Prp Tahun 1960.
 - b) Gugatan oleh Penguasa: Gugatan melalui pengadilan Tata Usaha Negara.

⁷¹Arie.S.Hutagalung, *Seputar Masalah Hukum Tanah*, LPHI, Jakarta, 2005, hlm.377.

- 5) Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang, harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.
- 6) Bahwa hubungan dengan apa yang tersebut diatas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerakan tanah kepunyaanya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujui, termasuk juga penggunaan lembaga “penawaran pembayaran diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri” seperti yang diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- 7) Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum dan tidak mungkin digunakan tanah lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya, dengan menggunakan acara “pencabutan hak” yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

- 8) Bahwa dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian yang bukan hanya meliputi tanahnya, bangunan dan tanaman pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian lain yang diderita sebagai penyerahan tanah yang bersangkutan.
- 9) Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.

3. Tata Cara Pengadaan Tanah

a. Perencanaan

Perencanaan pengadaan tanah untuk Kepentingan umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan. Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang paling sedikit memuat:⁷²

- 1) Maksud dan tujuan rencana pembangunan;

⁷²Maria S.W.Sumarjono, *Tanah Dalam Prefektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Bukum Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 7

- 2) Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
- 3) Letak tanah;
- 4) Luas tanah yang dibutuhkan;
- 5) Gambaran umum status tanah;
- 6) Perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- 7) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- 8) Perkiraan nilai tanah; dan
- 9) Rencana penganggaran.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dokumen perencanaan tersebut dibuat dan ditetapkan oleh Instansi yang memerlukan tanah kemudian diserahkan kepada pemerintah provinsi.

b. Persiapan Pengadaan Tanah

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah:⁷³

- 1) Pemberitahuan rencana pembangunan

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung.

⁷³Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 1

2) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.

3) Konsultasi publik rencana pembangunan

Konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati. Pelibatan pihak yang berhak dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan. Setelah mencapai kesepakatan, maka dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Kemudian Instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur sesuai

dengan kesepakatan tersebut. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak di terimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja. Apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Apabila masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat. Gubernur akan membentuk tim untuk melakukan atas keberatan rencana lokasi pembangunan. Tim sebagaimana dimaksud terdiri atas:⁷⁴

- 1) Sekretaris Daerah Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
- 2) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota;
- 3) Instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;

⁷⁴Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Edisi Revisi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm.9.

- 4) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;
- 5) Bupati/Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan
- 6) Akademisi sebagai anggota.

Tim bentukan Gubernur tersebut bertugas sebagai berikut :

- 1) Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan
- 2) Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan
- 3) Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan
- 4) Hasil kajian tim berupa rekomendasi diterima atau ditolaknyakeberatan rencana lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan oleh gubernur. Gubernur berdasarkan rekomendasi mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

Dalam hal ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, Gubernur menetapkan lokasi pembangunan. Dalam hal diterimanya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, Gubernur memberitahukan kepada Instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.

Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara

setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi. Pengadilan Tata Usaha Negara memutuskan diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan.

Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

c. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:⁷⁵

⁷⁵Arie.S.Hutagalung, *OpCit*, hlm.377.

- a) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah
- b) Penilaian ganti kerugian
- c) Musyawarah penetapan ganti kerugian
- d) Pemberian ganti kerugian, dan
- e) Pelepasan tanah Instansi.

Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Beralihnya hak dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

a) Inventarisasi dan Identifikasi Penguasaan, Kepemilikan, Penggunaan, serta Pemanfaatan Tanah

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja yang meliputi kegiatan:

- (1) Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah
- (2) Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan objek pengadaan tanah.

Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan tempat pengadaan tanah

dilakukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja yang dilakukan secara bertahap, parsial, atau keseluruhan. Pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi meliputi subjek hak, luas, letak, dan peta bidang tanah objek pengadaan tanah.

Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Lembaga Pertanahan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi. Apabila keberatan atas hasil inventarisasi dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan. Dalam hal masih juga terdapat keberatan atas hasil inventarisasi inventarisasi dan identifikasi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian.

b) Penilaian Ganti Kerugian

Lembaga Pertanahan menetapkan penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga Pertanahan mengumumkan penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah. Penilai yang ditetapkan wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan dan

apabila terdapat pelanggaran dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- (1) Tanah
- (2) Ruang atas tanah dan bawah tanah
- (3) Bangunan
- (4) Tanaman
- (5) Benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau
- (6) Kerugian lain yang dapat dinilai.

Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara dan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.⁷⁶

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- (1) Uang
- (2) Tanah pengganti

⁷⁶John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm.40

(3) Permukiman kembali

(4) kepemilikan saham, atau

(5) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

c) Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan Negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang

telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan. Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu tersebut, pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian.

d) Pemberian Ganti Kerugian

Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak. Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung. Pada saat pemberian Ganti Kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib:

- (1) Melakukan pelepasan hak dan
- (2) Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti yang dimaksud merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat dikemudian hari. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung

jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian.⁷⁷ Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, Ganti Kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri juga dapat dilakukan terhadap:

- (1) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, atau
- (2) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 - (a) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan
 - (b) Masih dipersengketakan kepemilikannya
 - (c) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau
 - (d) Menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

e) **Pelepasan Tanah Instansi**

Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan

⁷⁷Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 310

perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah. Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan UU NO.2 Tahun 2012.

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan untuk itu. Pelepasan objek pengadaan tanah tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali.⁷⁸

- (1) Objek pengadaan tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
- (2) Objek pengadaan tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
- (3) Objek pengadaan tanah kas desa. Ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi. Pelepasan objek pengadaan tanah dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Apabila pelepasan objek pengadaan tanah belum selesai dalam waktu tersebut, dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

⁷⁸*Ibid.*

f) Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah

Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:

- 1) Pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak dilaksanakan; dan/atau
- 2) Pemberian ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri.

Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil pengadaan tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum karena keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Sebelum penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum terlebih dahulu disampaikan pemberitahuan kepada pihak yang berhak.

g) Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh Pemerintah. Pemantauan dan evaluasi hasil penyerahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang telah diperoleh, dilakukan oleh Lembaga Pertanahan.

C. Konversi *Eigendom Verponding*

1. *Sejarah Eigendom Verponding*

Berbeda dengan hukum tanah adat tidak tertulis yang konsepsinya adalah tanah hak milik masyarakat, maka norma/kaedah pengatur tanah hak barat ini bersifat individualistis. Hal ini diambil alih dari hukum Prancis yang diikuti oleh hukum Belanda, yang dibawa ke Indonesia berdasarkan asas konkordansi.⁷⁹

Hukum tanah hak barat mulai berlaku di Indonesia sejak 1948 yang tertuang di dalam BW. Sebelum itu dikenal hukum tanah barat yang berlaku semasa VOC yang disebut sebagai hukum Belanda kuno. Hukum Belanda kuno ada yang tertulis dan ada pula yang tidak tertulis, dan perlu ditambahkan bahwa lembaga *Acquisitive Verjaring* adalah perangkat Hukum Tanah Barat dimana seseorang mendapatkan hak milik (*eigendom*) tidak dengan cara perolehan, tetapi dengan cara menggugat demikian pula hapusnya hak tersebut. Dalam hukum adat pun dijumpai cara semacam ini, hanya jangka waktunya saja tidak ditentukan secara matematik, tetapi cukup apabila orang yang menguasai tanah itu mengerjakannya terus-menerus, lama-kelamaan oleh masyarakat diakui sebagai hak milik yang bersangkutan.⁸⁰

Di dalam hukum tanah hak barat, menurut ketentuan bahwa hak *postal*, *erpacht*, dan *gebruik* (sebagai hak yang primer/orisinal) bisa dibebankan atas tanah-tanah hak *eigendom* dan *domein* Negara. Hak

⁷⁹ *Bahan Ajar Hukum Agraria*, ASPublishing, Makassar, 2011, hlm. 32

⁸⁰ Gouw Giok Siong, *Hukum Agraria Antar Golongan*, Universitas Jakarta 2000, hlm.25

erpacht adalah hak untuk mengusahakan atau menggunakan tanah milik orang lain. Milik orang lain di sini mempunyai dua pengertian, yaitu sebagai tanah *eigendom* orang atau sebagai tanah *eigendom* Negara (tanah *domein* Negara). Kaedah-kaedah pengatur tanah hak barat bukanlah hanya hukum belanda kuno dan hukum perdata (BW) saja, tetapi juga hukum administrasi. Hukum tanah barat yang berupa hukum tanah administrative adalah peraturan yang memberi wewenang kepada penguasa/Pemerintah kolonial Belanda untuk melaksanakan politik pertanahannya, yang diwujudkan dalam Agrarische Wet 1970 sebagai ketentuan dasar, dengan peraturan pelaksanaannya yakni Agrarische Besluit Stbl. 1870-118. *Agrarische Besluit* ini dalam pasal 1 diatur tentang “*domein verklaring*” yang intinya menyatakan bahwa semua tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan *hak eigendomnya* adalah milik Negara. *Domein verklaring* menyimpulkan bahwa tanah di sini bukanlah merupakan bagian dari hukum public melainkan hukum perdata, dimana Negara boleh mempunyai hak milik atas tanah dan bahkan hak milik Negara ini justru diutamakan.⁸¹

2. Pengertian Konversi

Konversi adalah pengaturan dari hak-hak tanah yang adasebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem dari UUPA⁸², atau dengan kata lain peralihan, perubahan (*omzetting*) dari suatu hak kepada suatu

⁸¹*Ibid*, hlm. 26

⁸² AP. Parlindungan, *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm. 1

hak lain. Pengertian konversi ini dalam hukum pada dasarnya adalah merupakan perubahan atau penyesuaian atau bisa dikatakan penggantian yang bertujuan untuk penyeragaman atau unifikasi hukum. Dengan kata lain konversi ini bertujuan mengadakan konstruksi ulang pengaturan hak atas tanah yang diatur oleh hukum sebelumnya diubah disesuaikan dengan hukum yang baru. Apabila kita cermati arti konversi di atas, bahwa ada suatu peralihan atau perubahan dari hak-hak atas tanah tertentu kepada hak-hak atas tanah yang lain, yaitu perubahan hak lama atas tanah menjadi hak baru menurut UUPA. Perlu dijelaskan bahwa “hak lama” secara yuridis di sini adalah hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, sedangkan hak baru hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, khususnya Pasal 16 ayat (1), antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.

3. Landasan Hukum Konversi *Eigendom Verponding*

Persoalan tanah yang berkaitan hak kepemilikan tanah dengan title hak barat seperti *eigendom*, *opstal*, *erfpacht* dll, masih juga menimbulkan masalah baru dimasyarakat. Padahal sejak tahun 1960 hak kepemilikan atas tanah tersebut ada yang telah dihapus atau dikonversi dalam menjadi hak-hak pemilikan yang baru. Dihapus karena hukum menentukan demikian, misalnya hak tersebut terkena Undang-Undang No. 1 Tahun 1958, terkena nasionalisasi. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, merupakan

pegangan dan pedoman baru pengaturan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah setelah kita merdeka, dan sekaligus mencabut ketentuan hukum sebelumnya yang mengatur tentang hak-hak barat tersebut (buku II BW yang berkaitan dengan tanah).

Alasan politisnya sangat eksploitatif- feodalisme dan diskriminatif, tidak sesuai dengan dasar falsafah dan kemerdekaan Indonesia. Filosofi konversi hak oleh Negara adalah bentuk pengakuan Negara atas hak keperdataan warga Negara dan kedua, pengaturan kembali hukum hak atas tanah yang lama yang bersifat eksploitatif- diskriminatif, disesuaikan dengan dasar-dasar hukum Indonesia yang berlandaskan pada hukum (adat).

Dasar hukum pengaturan tanah bekas hak barat diatur dalam UUPA, beserta beberapa peraturan pelaksanaannya: PMA (Peraturan Menteri Agraria)No. 2 tahun 1960, PMA No. 13 Tahun 1961, Keppres 32 Tahun 1979 jo. PMDN No. 3 tahun 1979, PMDN No. 6 tahun 1972, PMDN No. 5 Tahun 1973 dan terakhir PMNA No. 9 Tahun 1999. Isu hukum yang hendak disampaikan disini adalah khusus tentang prinsip dasar pengaturan pemilikan tanah (bekas) hak eigendom sejak terbitnya UUPA tahun 1960 dan peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan hal tersebut. *Hak Eigendom* atau lengkapnya disebut "*eigendom recht*" atau "*right of property*" dapat diterjemahkan sebagai " hak milik "⁸³, diatur dalam buku II BW (*burgerlijke wetboek*) atau KUHPerd (Kitab Undang-

⁸³Imam Soetikno, *Proses Terjadinya UUPA*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, him. 62.

Undang Hukum Perdata). Hak eigendom ini dikonstruksikan sebagai hak kepemilikan atas tanah yang tertinggi diantara hak-hak kepemilikan yang lain. *Hak eigendom* merupakan hak kepemilikan keperdataan atas tanah yang terpenuh, tertinggi yang dapat dipunyai oleh seseorang. Terpenuh karena penguasaan hak atas tanah tersebut bisa berlangsung selamanya, dapat diteruskan atau diwariskan kepada anak cucu. Tertinggi karena hak atas tanah ini tidak dibatasi jangka waktu, tidak seperti jenis hak atas tanah yang lain, misalnya hak *erfpacht* (usaha) atau hak opstal (bangunan). Pada tahun 1960 semua jenis hak atas tanah termasuk hak *eigendom* bukan dihapus namun di ubah atau dikonversi "*conversion*", "*conversie*" menjadi jenis-jenis hak atas tanah tertentu, dengan suatu persyaratan tertentu yang harus dipenuhi.⁸⁴ Misalnya, hak eigendom menjadi hak milik, hak *erfpacht* menjadihak guna usaha, hak opstal menjadi hak guna bangunan.

Pada tahun 1980 Hak atas tanah (bekas) barat yang telahdikonversi yang mempunyai jangka waktu serta yang tidakmemenuhi syarat hapus, dan tanahnya dikuasai oleh Negara "tanah Negara". Bagi mereka bekas pemegang hak atas tanahdiberi kesempatan untuk dapat mengajukan permohonan hak atastanah bekas haknya sepanjang tidak dipergunakan untukkepentingan umum atau jika tidak diduduki oleh masyarakat padaumumnya. Hak eigendom yang sebelumnya diatur oleh hukum perdatabarat atau BW (*Burgelijke van*

⁸⁴*Ibid*, hlm.63

Wetboek) termasuk disini hak atastanah adat, sejak berlakunya UUPA, diubah atau disesuaikan dengan undang-undang ini. Konversi karena hukum baru akan terjadi apabila memenuhi suatu persyaratan tertentu dan dilakukan dengan suatu tindakan hukum berupa suatu penetapan keputusan dari pejabat yang berwenang yang berupa pernyataan penegasan (deklaratur) pernyataan penegasan ini untuk status hukum hak atastanah dan jenisnya dan terpenuhinya syarat bagi pemeganghaknya. Misalnya hak *eigendom* dikonversi menjadi hak milik. Artinya syarat untuk konversi *eigendom* menjadi hak milik karena persyaratan subyek dan obyeknya terpenuhi.

Ada beberapa kemungkinan yang akan terjadi dalam konversi hak *eigendom* berkaitan antara hubungan hukum antar subyek dan obyek hukum yang berakibat pada perubahan status hukum hak atas tanah:⁸⁵

1. Hak *eigendom* dikonversi menurut hukum menjadi hak milik, apabila subyek pemegang haknya adalah warga Negara Indonesia;
2. Hak *eigendom* akan dikonversi menjadi hak guna bangunan apabila pemegang haknya tidak memenuhi syarat untuk dapat memperoleh hak milik maka hak *eigendom* akan dikonversi menjadi hak guna bangunan atau jenis hak yang lainnya;
3. Hak *eigendom* menjadi tanah yang dikuasai Negara apabila pemegang haknya dalam jangka waktu tertentu tidak mendaftarkan hak konversinya kepada pejabat yang berwenang.

⁸⁵Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 3

Prinsip dasar yang harus dipegang oleh pemegang hakeigendom sejak tanggal 24 september 1960 (berlakunya UU No. 5 tahun 1960) hukumnya wajib mendaftarkan hak konversinya, halini merupakan perintah undang-undang. Apabila memenuhipersyaratan yang ditentukan oleh undang-undang, makaberdasarkan ketentuan konversi sebagaimana yang diatur dalamPasal I konversi UUPA sejak saat tersebut menjadi hak milik,kecuali yang mempunyainya tidak memenuhi syarat.Syarat yang harus dipenuhi bagi para bekas pemegang hakeigendom yang ingin dikonversi menjadi hak milik (menurut UUPA) adalah pada pokoknya secara hukum mereka ini pada tanggal 24september 1960, berstatus warga Negara indonesia danmempunyai tanda bukti kepemilikan berupa akta asli atau salinaneigendom.

Luasan tanahnya tidak melebihi batas maksimum danatau tidak *absentee* (gontai). Selanjutnya jangka waktupendaftarannya tidak melebihi batas waktu yang ditentukan yakni 1tahun sejak 24 september 1960.Bilamana syarat tersebut dipenuhi maka pejabat administrasiyang berwenang dalam hal ini Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (KKPT) pada waktu itu (BPN setempat saat ini) akan mencatat/mendaftar penegasan konversi hak eigendom tersebut dalam bukutanah dan dikeluarkan sertifikat hak milik atas nama pemegangbekas hak eigendom tersebut. Tata cara mekanisme pencatatanpenegasan konversi pendaftaran ini lebih rinci diatur dalam PP(peraturan Pemerintah) No. 10 tahun 1961 yang selanjutnya diubahdan diganti dengan PP No. 24 tahun 1997, sedang

aturanpelaksanaannya diatur dalam PMNA (Peraturan Menteri NegaraAgraria) /KBPN (Kepala Badan Pertanahan Nasional) No. 3 tahun1997.

Namun sebaliknya apabila persyaratan tersebut tidakdipenuhi maka hak eigendom tersebut demi hukum berubah(konversi) menjadi hak guna bangunan yang berlangsung selama20 tahun.Selanjutnya hak tersebut hapus, sedangkan tanahtersebut berubah status hukumnya menjadi tanah yang dikuasailangsung oleh Negara atau biasa disebut dengan tanah Negara(lihat Keppres (keputusan presiden) No. 32 tahun 1979).Dalamposisi demikian hubungan hukum antara pemilik dengan tanahnyaterputus.Namun demikian bekas pemegang hak masih mempunyaihubungan keperdataan dengan benda-benda lain diatasnya,misalnya tanaman, bangunan yang berdiri diatas tanah tersebut.

D. Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Bekas Hak Barat

1. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru AtasTanah Asal Konversi Hak-Hak Barat

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979, tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi Hak Barat yang jangka waktunya telah berakhir, dalam

rangka menata kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikannya harus memperhatikan:

- 1) Masalah tata guna tanahnya;
- 2) Sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- 3) Keadaan kebun dan penduduknya;
- 4) Rencana pembangunan di Daerah;
- 5) Kepentingan-kepentingan bekas pemegang hak dan penggarap tanah/penghuni bangunan.

Adapun hal-hal lain yang diatur di dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 ini, antara lain bahwa :

- 1) Kepada bekas pemegang hak yang memenuhi syarat dan mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah/bangunan akan diberikan hak baru atas tanahnya, kecuali apabila tanah-tanah tersebut diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan bagi penyelenggaraan kepentingan umum.
- 2) Kepada bekas pemegang hak yang tidak diberikan hak baru karena tanahnya diperlukan untuk proyek pembangunan, akan diberikan ganti rugi yang besarnya akan ditetapkan oleh suatu panitia penaksir.
- 3) Tanah-tanah Hak Guna Usaha asal konversi hak Barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan ditinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih tepat diperuntukkan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian, akan diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya.

- 4) Tanah-tanah perkampungan bekas Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal Konversi Hak Barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diberikan prioritas kepada rakyat yang mendudukinya, setelah dipenuhinya persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemegang hak tanah.
- 5) Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai asal Konversi Hak Barat yang dimiliki oleh Perusahaan Milik Negara, Perusahaan Daerah serta Badan-badan Negara diberi pembaharuan hak atas tanah yang bersangkutan dengan memperhatikan ketentuan tersebut Pasal 1.

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979, diatur mengenai Ketentuan-Ketentuan Permohonan Dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat, yang meliputi hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai asal konversi hak-hak barat. Khusus mengenai mengenai tanah-tanah bekas hak guna bangunan asal konversi hak barat, dapat diberikan dengan sesuatu hak baru kepada bekas pemegang haknya, jika:

- 1) Dipenuhi persyaratan dalam Pasal 2 dan 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979, antara lain :

- a) Dalam menentukan kembali peruntukan dan penggunaan tanah yang dimaksud, diperhatikan kesesuaian fisik tanahnya dengan usaha-usaha yang akan dilakukan di atasnya dan rencana-rencana pembangunan di daerah yang bersangkutan demi kelestarian sumber daya alam dan keselamatan lingkungan hidup.
 - b) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah konversi hak barat yang telah berakhir masa berlakunya, dan masih memerlukan tanah yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan hak baru, sepanjang dipenuhi syarat-syarat yang dipenuhi dalam peraturan ini.
 - c) Permohonan yang dimaksud wajib dilakukan dalam tenggang waktu selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980.
- 2) Tanah yang bersangkutan dikuasai dan digunakan sendiri oleh bekas pemegang haknya.
 - 3) Tidak seluruhnya digunakan untuk proyek-proyek bagi penyelenggaraan kepentingan umum.
 - 4) Di atasnya berdiri suatu bangunan milik bekas pemegang hak yang didiami/digunakan sendiri.
 - 5) Di atasnya berdiri suatu bangunan milik bekas pemegang hak, yang didiami/digunakan oleh suatu pihak lain dengan persetujuan pemilik bangunan/bekas pemegang hak.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa tanah-tanah bekas hak guna bangunan asal konversi hak barat, menurut peraturan perundangan yang berlaku, jelas tidak dapat diberikan dengan hak baru kepada pemegang haknya, sepanjang tidak diperlukan untuk proyek-proyek bagi penyelenggaraan kepentingan umum, dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak yang pada saat mulai berlakunya peraturan ini nyata-nyata menguasai dan menggunakan secara sah. Jika di atas tanah hak guna bangunan terdapat bangunan milik bekas pemegang hak, maka pemohon hak baru tersebut wajib menyelesaikan soal bangunan itu dengan pemegang hak yang bersangkutan dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Apabila bekas hak barat tersebut berupa pekarangan atau lahan tanpa bangunan, maka tidak ada kewajiban bagi mereka memberikan kompensasi kepada bekas pemegang hak. Namun, kompensasi terhadap benda-benda di atas tanah negara bekas hak barat tersebut memberikan pengertian bahwa siapapun yang menginginkan hak atas tanah negara itu harus memberikan kompensasi kepada bekas pemegang haknya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat, yang menyatakan bahwa : “Tanah bekas Hak Guna Bangunan asal konversi hak barat dapat diberikan suatu hak kepada pihak lain selama pihak lain tersebut secara nyata menguasai dan menggunakan

secara sah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan mengenai bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah dapat diselesaikan sendiri antara bekas pemegang hak dengan pemohon baru”.