

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI HAK ATAS TANAH DAN PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Kajian Umum Mengenai Hak Atas Tanah Dan Berakhirnya Hak Atas Tanah

1. Ruang Lingkup Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah mengacu kepada seseorang yang memiliki hak atas kepemilikan tanah dan diberi wewenang untuk menggunakan atau mengeksploitasi tanah di bawah haknya. Sesuatu yang diperbolehkan, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau pembedaan antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah itu sendiri.²⁶

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Dalam kata “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non pertanian), dan sedangkan kata “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan.²⁷

²⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 283.

²⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 82.

Dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjelaskan tentang pengertian hak atas tanah, yang menyatakan bahwa:

“Hak atas tanah adalah hak untuk menggunakan tanah sampai batas-batas tertentu meliputi tubuh bumi, air, dan ruangan angkasa di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah”.

Hal tersebut dipertegas kembali dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Maka hak atas tanah mempunyai fungsi sosial tidak hanya Hak Milik, tetapi juga Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan. Ketentuan tentang semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial, yaitu: *Pertama*, jika suatu hak atas tanah yang dimiliki seseorang merugikan masyarakat maka tidak ada alasan untuk menggunakan atau tidak menggunakan tanah semata-mata untuk kepentingan pribadi. *Kedua*, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan kondisi dan sifat haknya, sehingga dapat menguntungkan kesejahteraan negara dan rakyat. *Ketiga*, kepentingan pribadi dan kepentingan sosial harus saling seimbang untuk mencapai tujuan. kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan rakyat. *Keempat*, tanah harus dirawat dengan baik untuk meningkatkan kesuburan dan mencegah kerusakan.²⁸

²⁸ Urip Santoso, *Eksistensi Berlakunya Pencabutan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012*, Jurnal Media Publication Artikel; Volume 22 No. 1 Tahun 2017 Edisi Januari

Prinsip hak atas tanah memiliki fungsi sosial yang dalam pelaksanaannya diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”. Selain itu juga, Pasal 15 Undang-Undang Pokok Agraria juga mewajibkan kepada setiap orang ataupun institusi pemerintah atau badan hukum yang memiliki ikatan hak dengan tanah untuk memelihara tanah, menghindari kerusakannya serta menambah kesuburannya, ini bersangkutan dengan fisik tanah dan lingkungannya.²⁹

Dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan macam-macam hak atas tanah, serta hak atas tanah ini memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk menggunakan, memperoleh manfaat, serta mengalihkannya. di lain pihak, di dalamnya membebani kewajiban untuk memelihara, mencegah kerusakan, dan menambah kesuburan. Misalnya, hak milik menurut Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria merupakan yang terkuat, terpenuh, dan bertabiat turun-temurun, dapat beralih dan dialihkan, sedangkan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria menjelaskan bahwa pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan hukum kepastian hak-hak atas tanah.

²⁹ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, hlm. 40.

Pasal-pasal tersebut meyakinkan jika hak-hak atas tanah memiliki sifat-sifat bisa dipertahankannya hak terhadap kendala dari siapapun serta setiap orang wajib menghormati hak tersebut. Pemilik hak atas tanah berhak menuntut haknya ditangan siapapun bila hak atas tanah itu tersendat. Macam- macam hak atas tanah hendak tergantung pada subyek hak serta tipe pemakaian tanahnya. Orang perorangan bisa mendapatkan hak kepunyaan atas tanah serta bangunan, sejauh batas luas yang wajar untuk bangunan ataupun cocok dengan yang sudah diresmikan oleh pemerintah setempat.

2. Terjadinya Hak Atas Tanah dan Pencabutan Hak Atas Tanah

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat dasar hak menguasai negara yang ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah. Tanah tersebut dapat diberikan kepada orang-orang dan dipunyai baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain maupun badan hukum. Terdapat 4 cara terjadinya hak atas tanah, yaitu:

1) Hukum Adat

Hak milik merupakan hak yang terjadi menurut hukum adat, hak tersebut melalui pembukaan lidah tanah (*Aanslibbing*) dalam arti pembukaan hutan yang dipimpin oleh kepala adat atau desa secara bersama-sama dengan masyarakat. Kemudian tanah yang telah dibuka tersebut dibagikan oleh kepala adat atau desa kepada masyarakat untuk digunakan sebagai lahan pertanian kepada masyarakat adat. Yang dimaksud dengan lidah tanah merupakan tanah yang tumbuh karena usahanya, tanah tersebut berada di tepi sungai, danau atau laut. Tanah tersebut merupakan kepemilikan orang yang memiliki tanah

berbatasan, dengan sendirinya tanah tersebut menjadi hak milik karena adanya proses pertumbuhan yang memakan waktu.

2) Penetapan Pemerintah

Hak atas tanah yang terjadi karena penetapan pemerintah ini adalah tanah yang secara langsung dikuasai oleh Negara. Hak atas tanah ini terjadi jika adanya pemberian langsung dari negara, penetapan pemerintah ini diberikan dari tanah yang semula tanah negara dan atas dasar Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas negara.³⁰

Berdasarkan Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang, bahwa yang dimaksud dengan pemberian hak atas tanah adalah pemerintah berdasarkan peetapannya memberikan hak atas tanah negara, perpanjangan hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak diatas hak pengelolaan. Terjadinya pemberian hak atas tanah negara tersebut melalui permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota dengan syarat yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3) Ketentuan Undang-Undang

Hak atas tanah ini terjadi karena ketentuan Konverensi pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1996 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

³⁰ Juosfiel Sadpri Pansariang, *Proses Syarat Untuk Memperoleh Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia*; Jurnal artikel; UAJY Journal; 2014. Lex Privatum Volume II.

Agraria. Semua hak atas tanah sebelumnya diubah dan diatur di dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam konversi disini adalah perubahan hak atas tanah karena berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria yang diubah menjadi hak-hak atas tanah sebagaimana terdapat dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria.

4) Pemberian Hak

Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan dapat berdiri diatas hak milik. Dengan ini terjadinya Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan dibuat dengan akta PPAT yaitu akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pkai diatas tanah Hak Milik. Yang kemudian akta ini di daftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota untuk dicatat dalam buku tanah.

Pencabutan Hak Atas Tanah secara formal dimunculkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatur: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.” Pencabutan hak ini merupakan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan objek tanahnya yang dilakukan oleh penguasa secara sepihak, namun tindakan pencabutan ini harus memenuhi beberapa persyaratan. Adapun unsur-unsur pencabutan hak atas tanah:

1. Adanya Kepentingan Umum

Kepentingan umum yang dimaksud adalah apabila “menghendaki”, harus didahulukan dari pada kepentingan pribadi atau perseorangan.

Menghendaki maksudnya adalah adanya keadaan yang mendesak dan bersifat memaksa yang mengharuskan negara melakukan tindakan untuk mengambil tanah tersebut, yaitu adanya tuntutan dari tugas negara dalam mensejahterakan rakyatnya melalui pemenuhan kebutuhan yang bersifat publik (*welfare state*).³¹

2. Pemberian Ganti Kerugian Yang Layak

Dengan adanya pengertian layak adanya pilihan bentuk ganti kerugian dan juga adanya panitia penaksir tersebut, maka sebenarnya pencabutan hak tersebut dilakukan secara ketat namun longgar dalam pemberian pilihan-pilihan akan ganti kerugian kepada yang berhak sesuai dengan anggaran yang ada dan juga persetujuan dari pihak yang akan dicabut haknya. Dengan adanya ketentuan tersebut, kepentingan dari pihak pemilik tanah yang dicabut haknya mendapat perhatian dan perlindungan sebagaimana mestinya.

3. Menurut Cara Yang Diatur Undang-Undang

Indonesia sebagai negara hukum pada prinsipnya memiliki syarat-syarat esensial, antara lain harus terdapat kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum dimana hak-hak asasi manusia dan *human dignity* dihormati.³² Hukum itu sendiri berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan

³¹ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak Pembebasan Dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 26.

³² Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1979, hlm. 11.

dan ditegakkan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.³³

Dengan adanya ketentuan pencabutan hak dalam bentuk undang-undang berarti secara legal formal telah terpenuhi salah satu unsur penegakan hukum yaitu kepastian hukum, dalam pelaksanaan pencabutan hak tersebut guna menghindari tindakan penguasa secara sewenang-wenang. Sedangkan unsur kemanfaatan dan keadilan berkaitan dengan konkritisasi dari undang-undang tersebut di lapangan yang dijalankan oleh aparat negara, sebab pada tataran pelaksanaannya dapat saja aparat terpengaruh oleh paradigma kebijakan yang menyimpangi peraturan perundang-undangan tersebut.

3. Macam-Macam Hak Atas Tanah

Negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, 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 diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.”

³³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1995, hlm. 140.

Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria terdapat macam-macam hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) yang dapat diberikan kepada rakyat oleh negara, yaitu:

a. Hak Milik

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenu yang dapat dijumpai oleh orang atas tanah dengan mengingat Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria. “Terkuat” dan “Terpenuhi” yang dimaksud disini adalah hak milik itu bukan merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak bisa diganggu gugat, di samping itu kata tersebut juga dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain sebagainya. Walaupun hak milik ini sifatnya kuat tetapi tetap terikat pada ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, yang mana tanah tersebut harus berfungsi sosial artinya bila kepentingan umum menghendaki maka kepentingan pribadi harus di korbankan dengan diberikan ganti kerugian yang layak.

b. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk perusahaan, pertanian, perikanan atau peternakan. Adapun dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa:

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

Hak guna usaha hanya dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun, kecuali untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan dengan jangka waktu paling lama 35 tahun. Hak guna usaha hanya dapat diberikan atas tanah yang luasnya minimal 5 hektar, jika luas tanah yang dimohonkan mencapai 25 hektar atau lebih, maka penggunaan hak guna usaha tersebut harus menggunakan investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.

c. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Subjek hukum pada hak guna bangunan ini adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

d. Hak Pakai

Hak pakai merupakan hak untuk menggunakan dan atau memunggut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang mana bukan termasuk dari perjanjian sewa-menyewa atau pengolahan tanah. Adapun subjek hukum hak pakai menurut Zainal Asikin adalah warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, Departemen, lembaga pemerintah non

departemen dan pemerintah daerah, badan-badan keagamaan dan sosial serta perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.³⁴

e. Hak Sewa

Hak sewa adalah hak untuk mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangsa dengan membayar sejumlah uang sewa. Hal tersebut sudah dijelaskan dalam Pasal 44 ayat (1) yang menyatakan:

“(1) seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.”

Urip Santoso juga menyatakan bahwa, hak sewa atau hak sewa untuk bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa.³⁵

B. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Istilah “Pengadaan Tanah” menjadi populer setelah pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, lalu istilah tersebut berlanjut pemakaiannya pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2006. Istilah pengadaan tanah

³⁴ Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm.177.

³⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 130.

ini menjadi pengganti dari istilah “pembebasan tanah” yang mendapat respons kurang positif di tengah-tengah masyarakat sehubungan dengan banyaknya permasalahan yang ditimbulkan dalam pelaksanaannya dilapangan, sekaligus bermaksud untuk menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap eksist-eksist pembebasan tanah yang selama ini terjadi.³⁶

Pengadaan tanah merupakan 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 yang lainnya dengan melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara pemilik tanah dan pihak yang memerlukan tanah atau benda-benda yang ada di atasnya.³⁷ Pengertian dari pengadaan tanah ini juga disebutkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dengan Peraturan Presiden Nomor 6 tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006.

a. Dalam Pasal 1 angka (1) Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 ditentukan pengertian dari pengadaan tanah yakni setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Maksud dari pasal ini adalah siapa saja yang hendak mendapatkan tanah dapat dikategorikan juga dalam istilah pengadaan tanah, maka ketika judul Keputusan Presiden tersebut dituliskan

³⁶ Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 72.

³⁷ Edi Rohaedi dan Nadia Zumaro, *Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal artikel; Unpak Journal; 2009, Volume 2.

:pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum” dalam hal ini ada spesifikasi yang ditegaskan yang menjadi maksud dan tujuan serta pelaksana dari kegiatan pengadaan tanah tersebut.

- b. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005, secara lebih luas didefinisikan pengadaan tersebut yakni setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.
- c. Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 sama halnya dengan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005, namun menghilangkan kata-kata terakhir dari pengertian tersebut yakni menghapus “atau dengan pencabutan hak atas tanah”.

Persamaan dari istilah pencabutan hak, pembebasan tanah dan pengadaan tanah terletak dari adanya ketentuan “pemberian ganti rugi” dari setiap kegiatan tersebut yakni diberikan kepada pemilik atau pemegang hak yang tanahnya akan diambil untuk kegiatan yang dimaksud.³⁸

Penjelasan tentang “Kepentingan Umum” dapat diketahui sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dengan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006, diuraikan sebagai berikut:

³⁸ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *ibid*, hlm. 57.

- 1) Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pada Pasal 1 angka 3 disebutkan kepentingan umum yakni “kepentingan seluruh lapisan masyarakat” dan pada Pasal 5 dijelaskan pula “kegiatan yang dilakukan dan dimiliki oleh Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan”.
- 2) Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pasal 1 angka 5 disebutkan pula “kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”.
- 3) Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak terdapat penyempurnaan. Adapun ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa:

“(2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau dengan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan”

2. Bidang Kegiatan Yang Termasuk Kategori Kepentingan Umum

Mengingat pengadaan tanah di Indonesia senantiasa ditunjukan untuk kepentingan umum, Bidang-bidang kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum telah diatur sebelumnya dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 sehingga apabila tidak diatur secara tegas akan melahirkan multi tafsir yang akan berimbas ketidakpastian hukum dan

rawan akan tindakan sewenang-wenang dari pejabat terkait. Dalam Pasal 5 ayat (1) terdapat 14 bidang kegiatan antara lain:

- “(1) Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut:
- a. Jalan umum (termasuk jalan tol, rel kereta api), saluran pembuangan air (termasuk saluran air minum atau air bersih dan sanitasi);
 - b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
 - c. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
 - d. Pelabuhan atau bandar udara (termasuk stasiun kereta api) dan terminal;
 - e. Peribadatan;
 - f. Pendidikan atau sekolah;
 - g. Pasar umum atau pasar INPRES;
 - h. Fasilitas pemakaman umum;
 - i. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
 - j. Pos dan telekomunikasi;
 - k. Sarana dan olahraga;
 - l. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
 - m. Kantor Pemerintah;
 - n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.”

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 pada Pasal 5 terdapat penambahan bidang lagi, yakni:

- a. Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
- b. Rumah susun sederhana;
- c. Tempat pembuangan sampah;
- d. Cagar alam dan cagar budaya;
- e. Pertamanan;
- f. Panti sosial;
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 direduksi menjadi 7 bidang saja, yakni:

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, maupun di ruang bawah tanah), saluran air minum atau air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta 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.

3. Asas Pengadaan Tanah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, adapun asas-asas pengadaan tanahnya, yaitu:

a. Kemanusiaan

Asas kemanusiaan ini adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

b. Keadilan

Asas keadilan adalah memberikan jaminan pengganti yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan lebih baik.

c. Kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah hasil dari pengadaan tanah yang mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

d. Kepastian

Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersediannya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan amanan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

e. Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

f. Kesepakatan

Asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

g. Keikutsertaan

Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

h. Kesejahteraan

Asas kesejahteraan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.

i. Keberlanjutan

Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

j. Keselarasan

Asas keselarasan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Adanya kegiatan pengadaan tanah, maka menurut Boedi Harsono terdapat enam asas dalam pengadaan tanah, yaitu:

- 1) Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk kepentingan apapun harus ada landasan haknya.
- 2) Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.
- 3) Cara memperoleh tanah yang sudah dihaki seseorang harus melalui kata sepakat antara para pihak yang bersangkutan.
- 4) Dalam keadaan yang memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat, untuk kepentingan umum, penguasa dalam hal ini Presiden diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa.
- 5) Baik dalam acara perolehan atas dasar kata sepakat, maupun dalam acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak.

- 6) Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek pembangunan berkah untuk memperoleh pengayoman dari pejabat birokrasi.³⁹

C. Prosedur Pengadaan Tanah

1. Persiapan

Tim yang mempersiapkan pengadaan tanah adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu dalam melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan konsultasi publik rencana pembangunan.

a. Menetapkan Lokasi

Prosedur penetapan lokasi diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 2007, dengan menentukan bahwa instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur, Bupati atau Walikota. Setelah menerima permohonan, instansi daerah menerbitkan keputusan penetapan lokasi. Keputusan tersebut berlaku juga sebagai izin perolehan tanah bagi instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan jangka waktu:

- 1) Satu tahun, bagi tanah dengan luas sampai 25 hektar;
- 2) Dua tahun, bagi tanah dengan luas lebih dari 25 hektar sampai 50 hektar;
- 3) Tiga tahun, bagi tanah dengan luas lebih dari 50 hektar.

³⁹ Abdurahman H, *Masalah Pencabutan Hak - Hak Atas Tanah Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996. Hlm.32.

Dengan ketentuan dapat diperpanjang paling lama 1 tahun apabila perolehan tanah paling sedikit 75% (persen) dari rencana pembangunan. Setelah diterimanya keputusan penetapan lokasi, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam waktu paling lama 14 hari wajib mempublikasikan rencana pelaksanaan pembangunan tersebut kepada masyarakat, dengan cara sosialisasi langsung dan tidak langsung dengan menggunakan media cetak, media elektronik atau media lainnya.

Tata cara penetapan lokasi yang menjadi kewenangan Gubernur (lokasi di dua daerah kabupaten atau kota) atau Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (lokasi di dua provinsi atau lebih).

b. Membentuk Tim

- 1) Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dalam Pasal 6 menyatakan bahwa pembentukan Panitia Pengadaan Tanah dilakukan oleh Gubernur.
- 2) Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 pembentukan Panitia Pengadaan Tanah dilakukan oleh Bupati atau Walikota.
- 3) Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 pembentukan Panitia Pengadaan Tanah dilakukan oleh Gubernur, Bupati atau Walikota. Sedangkan apabila, pengadaan tanah terletak di dua wilayah kabupaten atau kota atau lebih, dibentuk oleh Gubernur dan apabila terletak di dua wilayah provinsi atau lebih, dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri.

2. Pelaksanaan

a. Penyuluhan

Penyuluhan dalam pengadaan tanah ini diatur dalam Pasal 19 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007 dengan menentukan bahwa panitia pengadaan tanah bersama instansi pemerintahan yang memerlukan tanah melaksanakan penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud serta tujuan pembangunan kepada masyarakat serta dalam rangka memperoleh kesediaan dari para pemilik tanah, bangunan, tanaman serta benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

b. Inventarisasi

Inventarisasi diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 24 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007, dengan menentukan bahwa dalam hal rencana pembangunan diterima masyarakat. Maka, panitia pengadaan tanah melakukan inventarisasi atas penguasaan, penggunaan dan pemilikan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang meliputi kegiatan:

- 1) Penunjukan batas;
- 2) Pengukuran;
- 3) Pemetaan;
- 4) Penetapan batas;
- 5) Pendataan penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- 6) Pendataan status tanah;
- 7) Pendataan penguasaan dan pemilikan tanah.

c. Pengumuman

Pengumuman hasil dari inventarisasi tersebut dituangkan dalam bentuk peta bidang tanah dan juga daftar yang memuat keterangan subjek dan objek tanahnya. Kemudian diumumkan di kantor desa atau kelurahan, kantor pertanahan dan melalui website selama hari dan media massa paling sedikit 2 kali penerbitan, guna memberikan kesempatan bagi pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan atas hasil dari inventarisasi tersebut.

Apabila keberatan mengenai sengketa kepemilikan atas penguasaan dan penggunaan tanah serta bangunan, panitia mengupayakan penyelesaian melalui musyawarah dan jika tidak menghasilkan penyelesaian, panitia menyarankan kepada para pihak untuk menyelesaikan melalui lembaga peradilan dan mencatat sengketa atau perkara tersebut di dalam peta bidang tanah dan daftar yang telah disiapkan. Setelah sengketa atau perkara tersebut dicatat, panitia melanjutkan proses pengadaan tanah. Setelah jangka waktu pengumuman berakhir, peta dan daftar tersebut disahkan oleh seluruh anggota panitia pengadaan tanah dengan diketahui oleh kepala anggota panitia pengadaan tanah dengan diketahui oleh kepala kantor pertanahan, kepala desa atau lurah, camat dan pejabat yang terkait dengan bangunan dan tanaman.

d. Penilaian

Berdasarkan ketentuan Pasal 25 dan Pasal 26 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007,

mengatur bahwa panitia pengadaan tanah menunjuk lembaga penilai harga yang telah ditetapkan oleh gubernur, bupati atau walikota untuk menilai harga tanah. Bila di daerah tersebut belum ada lembaga tim penilai harga tanah, gubernur serta bupati dan walikota membentuk tim penilai harga tanah yang beranggotakan:

- 1) Unsur atau instansi pemerintah yang membidangi bangunan dan tanaman;
- 2) Unsur atau instansi pemerintah pusat yang membidangi pertanahan nasional;
- 3) Unsur instansi pelayanan pajak bumi dan bangunan;
- 4) Ahli atau orang yang berpengalaman sebagai penilai harga tanah;
- 5) Akademis yang mampu menilai harga tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- 6) LSM (bila diperlukan).

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007 tersebut tidak dijelaskan mengenai taksiran nilai tanah menurut jenis hak atas tanah dan status penguasaan tanah, sehingga tidak ada tolak ukur untuk menaksir harga tanah sesuai dengan jenis hak atau status tanahnya, hanya saja dalam Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 ditentukan mengenai penggantian terhadap bidan tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam

bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

e. Musyawarah

Setelah diperoleh hasil penilaian harga tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, maka panitia pengadaan tanah melaksanakan musyawarah. Kegiatan ini bertujuan untuk saling mendengar, saling memberi dan menerima pendapat serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Dalam Pasal 31 sampai Pasal 38 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007 diatur bahwa panitia pengadaan tanah menetapkan tempat dan tanggal musyawarah dengan mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik untuk musyawarah mengenai:

- a) Rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut;
- b) Bentuk dan besarnya ganti rugi.

Pasal 32 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007, menentukan musyawarah pada dasarnya dilaksanakan secara langsung dan bersama-sama antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik yang sudah terdaftar dalam peta dan daftar yang telah disahkan oleh panitia pengadaan tanah yang

dipimpin langsung oleh ketua panitia pengadaan tanah. Pasal 37 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007, mengatur tentang musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 120 hari terhitung sejak tanggal undangan musyawarah pertama terhadap lokasi pembangunan yang tidak dapat dialihkan. Hasil musyawarah dibuat oleh panitia pengadaan tanah yang dituangkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh seluruh anggota panitia, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik.

f. Menyusun Daftar dan Pelaksanaan Pembayaran

Panitia pengadaan tanah memerintahkan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk melakukan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas ganti rugi tersebut dalam jangka waktu paling lama 60 hari sejak tanggal keputusan tersebut ditetapkan apabila bentuk ganti rugi berupa uang atau yang disepakati pemilik dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah apabila ganti rugi dalam bentuk selain uang.

Ganti rugi dalam bentuk uang, dibayarkan secara langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah kepada yang berhak dan disaksikan oleh panitia pengadaan tanah. Ganti rugi dalam bentuk selain uang, dapat diberikan pula dalam bentuk:

- a) Tanah atau bangunan pengganti atau pemukiman kembali, sesuai yang dikehendaki pemilik dan di sepakati instansi pemerintah yang memerlukan tanah;

- b) Tanah atau bangunan dan fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan, bagi harta benda wakaf;
- c) *Recognisi* berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat, untuk tanah ulayat;
- d) Sesuai keputusan pejabat yang berwenang, untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah.

g. Pelepasan Hak

Ketentuan mengenai pelepasan hak atas tanah ini diatur dalam Pasal 49 sampai Pasal 52 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007, dengan menentukan bahwa bersamaan dengan pembayaran dan penerimaan ganti rugi dalam bentuk uang:

- a) Instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat tanda terima pembayaran ganti rugi;
- b) Yang berhak atas ganti rugi membuat surat pernyataan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- c) Panitia pengadaan tanah membuat berita acara pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak atas tanah atau penyerahan tanah.

Pada saat pembuatan surat pernyataan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, yang berhak atas ganti rugi wajib menyerahkan dokumen asli kepada panitia pengadaan tanah, berupa:

- 1) Sertifikat ha atas tanah dan dokumen asli pemilikan dan penguasaan tanah;
- 2) Akta-akta perbuatan hukum lainnya yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan;
- 3) Surat pernyataan yang diketuai oleh kepala desa atau lurah setempat atau yang setingkat dengan itu yang menyatakan bahwa tanah tersebut benar kepunyaan yang bersangkutan.

3. Pelaporan

Setelah pelaksanaan pengadaan tanah selesai, Gubernur, Bupati atau Walikota menyampaikan laporan secara tertulis kepada Pemerintah Badan Pertanahan Nasional melalui Kanwil Badan Pertanahan Nasional Provinsi setempat.