BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI HAK ATAS TANAH, PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM, PROSEDUR PENGADAAN TANAH DAN GANTI RUGI

A. Tinjauan Umum 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 (Harsono, 2007, hal. 283).

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 (Santoso, 2010, hal. 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 ruang 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 (Santoso, 2017).

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 rusaknya serta menambah kesuburannya, ini bersangkutan dengan fisik tanah dan lingkungannya (Ridwan & Sodik, 2008, hal. 40).

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.

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 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 Tanah Negara (Pansariang, 2014)

Berdasarkan Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pemberian hak atas tanah adalah pemerintah berdasarkan penetapannya memberikan hak atas tanah negara, perpanjangan hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak atas pengelolaan. Terjadi pemberian hak atas negara tersebut melalui permohonan kepada Kepala Kantor Petanahan 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 Agraria. Semua hak atas tanah sebelumnya diubah dan diatur di

dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam konversi perubahan hak atas tanah adalah 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 dan Hak Guna Bangunan dibuat dengan akta PPAT yaitu akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai 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”. Pencabutaan 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 ha katas tanah seperti:

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*). 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 (Lubis & Lubis, 2011, hal. 26).

2. Pemberian Ganti Kerugian Yang Layak

Dengan adanya pengertian layak adanya pilihan bentuk ganti kerugian dan juga adanya pantia penaksi 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. Hukum sendiri berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan (Sunny, 1979, hal. 11).

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 penguasaan 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 menyimpang peraturan perundang-undangan tersebut (Mertokusumo, 1995, hal. 140).

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.”

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 terpenuh yang dapat dijumpai oleh orang atas tanah dengan mengingat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. 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 perternakan. Adapun dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-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 perternakan.”

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. Menurut Pasal 35 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, subjek hukum pada hak guna bangunan ini adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang di dirikan menurut hukum Indonesia yang berkedudukan di Indonesia.

d. Hak Pakai

Hak pakai merupakan hak untuk menggunakan dana tau memunggut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang mana bukan termasuk dari perjanjian sewa-menyewa atau pengelolaan tanah. Dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dijelaskan juga subjek hukum hak pakai, menurut Zainal Asikin adalah warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, departemen, lembaga pemerintah non departemen dan pemerintaah daerah, badan-badan keagamaan dan sosial serta perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional (Asikin, 2012, hal. 177).

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) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan:

“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 (Santoso, 2012, hal. 130).

f. Tanah Negara

Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

B. Tinjauan Umum mengenai Pengadaan Tanah

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Menurut Boedi Harsono, pengadaan tanah adalah perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan dengan pemberian imbalan dalam bentuk

uang, fasilitas atau lainnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan (Harsono, 2008).

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan secara teoritis didasarkan pada prinsip asas tertentu dan terbagi menjadi dua (Sitorus, 2004, hal. 5) :

- a. Pengadaan tanah oleh pemerintah karena kepentingan umum
- b. Pengadaan tanah oleh pemerintah karena bukan kepentingan umum (komersial)

Dikemukakan oleh Sarjita, bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut (Sajrita, 2005).

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 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 rekasi terhadap eksist-eksist pembebasan tanah yang selama ini terjadi (Sumardjono, 2001, hal. 72).

Menurut Gunanegara, pengadaan tanah adalah proses pelepasan hak atas tanah kepemilikan orang atau tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum. Mengenai definisi atau pengertian pengadaan hak atas tanah, akan dikemukakan baik yang disebutkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum serta dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yakni sebagai berikut :

- a. Dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditentukan pengertian dari pengadaan tanah ialah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Pengertian dalam pasal ini adalah dalam arti umum, siapa saja yang hendak mendapatkan tanah dapat dikategorikan juga dalam istilah pengadaan tanah, maka dapat dipahami ketika judul Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang

Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tersebut dituliskan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dalam hal ini ada sertifikat yang ditegaskan yang menjadi maksud dan tujuan serta pelaksana dari kegiatan pengadaan tanah tersebut;

- b. Dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, mengartikan pengadaan tanah adalah 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 Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengartikan pengadaan tanah adalah 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. Pengertian ini hampir sama dengan pengertian dari Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tetapi

menghilangkan kata-kata terakhir dari pengertian tersebut yakni menghapus kata-kata atau dengan pencabutan hak atas tanah;

- d. Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disebutkan bahwa pengertian pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam undang-undang ini tidak menyebutkan pencabutan hak atas tanah sebagai bagian dari pengadaan tanah, atau pencabutan hak atas tanah bukan merupakan bagian pengadaan tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Adapun objek pengadaan dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum meliputi ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Persamaan dari istilah pencabutan hak, pembebasan tanah dan pengadaan tanah terletak dari adanya ketentuan pemberian ganti rugi dari setiap kegiatan tersebut yang diberikan kepada pemilik pemegang hak atas tanah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, pengadaan tanah adalah kegiatan pelepasan hak atas tanah dengan memberikan ganti rugi yang pemanfaatannya harus untuk kepentingan umum. Mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang

Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan.

2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Permasalahan dalam bidang hukum pertanahan yang tidak pernah selesai dari waktu ke waktu adalah permasalahan pengambilan tanah kepunyaan masyarakat atau penduduk bagi pelaksanaan pembangunan proyek pemerintah untuk kepentingan umum.

Permasalahan pengadaan tanah, pembebasan tanah, pengambilan tanah, pencabutan hak atas tanah selalu melibatkan dua kepentingan yang harus ditempatkan secara seimbang. Kedua kepentingan itu adalah kepentingan dari pihak pemerintah dan kepentingan warga masyarakat/ rakyat pemilik atau pemegang hak tanah.

Berikut ini merupakan dasar hukum pengadaan tanah di Indonesia setelah kemerdekaan:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Pasal 12 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memberikan pengertian lebih lanjut tentang arti hak menguasai oleh negara, yaitu memberikan kuasa kepada negara sebagai berikut :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;

- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa,

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan juga berdasarkan Penjelasan Umum Angka I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) itu membersihkan kekuasaan yang sangat besar dan kehendak yang amat luas kepada negara untuk mengatur alokasi sumber-sumber agraria. Keberadaan hak-hak individu maupun hak kolektif (ulayat) bergantung kepada politik hukum dan kepentingan negara. Sebagai konsekuensi dari pada hak menguasai negara yang bertujuan untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka negara mempunyai hak untuk membatalkan atau mengambil hak-hak atas tanah yang layak dan menurut ketentuan yang diatur dalam undang-undang (Achmad, 2007).

Selanjutnya ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi yang layak menurut cara yang diatur oleh undang-undang. Oleh itu pencabutan hak atas tanah itu dimungkinkan selagi

memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan yaitu : harus ada ganti rugi yang layak atau menggantikan dengan tanah yang sesuai ditinjau dari aspek nilai, manfaat, dan kemampuan tanah pengganti yakni tanah yang dicabut untuk kepentingan umum, dan berdasarkan ketentuan perundang-undangan (Muhadar, 2006a).

b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa pencabutan hak atas tanah akan diatur dalam sebuah undang-undang, maka kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda - Benda Yang Ada Di Atasnya. Undang-undang ini merupakan induk dari semua peraturan yang mengatur tentang pencabutan atau pengambilan hak atas tanah yang berlaku sehingga sekarang.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya ini menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, negara, serta kepentingan bersama rakyat, dan kepentingan pembangunan setelah mendengar keputusan Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang berkaitan presiden dalam keadaan yang memaksa dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Apabila dibandingkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dengan ketentuan yang tercantum di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya bahwa maksud peruntukan pencabutan hak-hak atas tanah selain untuk kepentingan umum, termasuk juga kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat terdapat penambahan klausula untuk kepentingan pembangunan. Penambahan klausula tersebut tidak mempunyai ukuran yang jelas terhadap apa yang dimaksudkan dengan kepentingan pembangunan tersebut. Hanya didalam penjelasannya dikemukakan adanya pembangunan perumahan rakyat dan selebihnya dalam rangka pembangunan nasional, semesta berencana.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya ini terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa apabila telah terjadi pencabutan hak atas tanah, tetapi kemudian ternyata tanah dan/atau benda yang berkenaan tidak dipergunakan sesuai dengan rencana kegunaannya dilakukan pencabutan hak tersebut, maka orang-orang yang berhak atau pemilik diberikan prioritas untuk mendapatkan kembali tanah atau benda tersebut.

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya ini merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.

Dalam memori penjelasan umum peraturan pemerintah ini ditegaskan disamping sebagai peraturan pelaksanaan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya juga dimaksudkan sebagai langkah untuk memberikan jaminan kepada para pemegang hak atas tanah. Di samping itu, dengan dilakukannya pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatas tanah itu, bekas pemilik tanah tidak megalami kemunduruan baik di bidang sosial atau, ekonominya. Untuk itulah para pemegang hak atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti kerugian, atau ganti rugi dirasakan tidak layak, diberikan kesempatan untuk mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi (Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya).

d. Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya

Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya ini mengatur tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Bendabenda yang ada di Atasnya adalah sebagai aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya. Di dalam konsideran Intruksi Presiden ini disebutkan dua hal, yaitu :

- 1) Pertama, pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya supaya hanya dilaksanakan benar-benar untuk kepentingan umum dan dilakukan dengan hati-hati serta dengan cara-cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatunya sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundangan yang berlaku; dan
- 2) Kedua, dalam melaksanakan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya supaya menggunakan pedoman- pedoman sebagaimana tercantum dalam lampiran intruksi presiden ini.

Pasal 1 ayat (1) Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya disebutkan empat kategori kegiatan dalam rangka pembangunan yang mempunyai sifat untuk kepentingan umum, yaitu kepentingan umum yang menyangkut :

- 1) Kepentingan Bangsa dan Negara; dan/atau
- 2) Kepentingan masyarakat luas; dan/atau
- 3) Kepentingan rakyat banyak/bersama; dan/atau
- 4) Kepentingan pembangunan.

Adapun bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya diuraikan dalam Pasal 1 ayat (2) Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya meliputi bidang - bidang :

- 1) Pertanahan;
- 2) Pekerjaan Umum;
- 3) Perlengkapan Umum;
- 4) Jasa Umum;
- 5) Keagamaan;
- 6) Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya;
- 7) Kesehatan;
- 8) Olahraga;
- 9) Keselamatan Umum Terhadap Bencana Alam;
- 10) Kesejahteraan Sosial;
- 11) Makam/Kuburan;
- 12) Pariwisata dan Rekreasi; dan

13) Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Meskipun telah disebutkan secara jelas 13 macam kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum, tetapi Presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum lainnya diluar ketiga belas hal di atas (Pasal 1 ayat (3) Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya). Hal ini menunjukkan besarnya kekuasaan Presiden untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang dipunyai masyarakat dengan alasan untuk kegiatan pembangunan yang bersifat kepentingan umum.

e. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 ini mengatur tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Meskipun Permendagri ini telah dicabut oleh Keputusan Presiden (Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam konsideran Permendagri ini dinyatakan bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi/badan Pemerintahan, maupun untuk kepentingan Swasta, khususnya untuk keperluan Pemerintahan dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dan sekaligus

menentukan besarnya ganti kerugian atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam. Guna keperluan untuk menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang dibebaskan, dibentuk Panitia Pembebasan Tanah (PPT) oleh Gubernur/Kepala Daerah untuk masing-masing Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi yang bersangkutan.

Didalam mengadakan penaksiran/penetapan mengenai besarnya ganti rugi PPT harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat (Pasal 6 Permendagri No.15/1975). Akan tetapi jika terjadi penolakan ganti kerugian oleh yang akan dibebaskan tanahnya, maka panitia setelah menerima dan mempertimbangkan alasan penolakan tersebut, dapat mengambil sikap tetap pada keputusan semula atau meneruskan surat penolakan dimaksud dengan disertai pertimbangan-pertimbangan kepada Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diputuskan.

f. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pada bulan Juni tahun 1993, Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Keputusan Presiden ini bermaksud untuk menampung aspirasi masyarakat karena adanya dampak negative dari Permendagri 1975. Selain itu karena

keberadaan Permendagri 1975 dianggap bertentangan dengan Pasal 2 UUPA dan Pasal 33 UUD RI 1945 (Abdurahman, 1996).

3. Asas-Asas Pengadaan Tanah

Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam kebijakan pengambil alihan tanah harus mampu pada prinsip demokrasi dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM) dengan memperhatikan hal-hal berikut :

- a. Pengambil alihan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat kepada hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun nonfisik dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selama-lamanya;
- b. Ganti kerugian yang diberikan harus memperhitungkan : hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman, hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya, bantuan untuk pindah ke lokasi lain dengan memberikan alternative lokal baru yang dilengkapi dengan fasilitas yang layak, bantuan pemulihan pendapatan agar dicapai keadaan setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambilan;
- c. Mereka yang tergusur karena pengambil alihan tanah harus diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian harus diperluas;
- d. Untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena penggusuran dan besarnya ganti kerugian mutlak dilaksanakan survei dasar dan sosial ekonomi;
- e. Perlu diterapkan instansi yang bertanggungjawab untuk pelaksanaan pengambil alihan dan pemukiman kembali;

- f. Cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuh kembangkan;
- g. Perlu adanya sarana penampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pengambilan tanah.

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

- a. Asas kemanusiaan, adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. 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. Asas kemanfaatan, adalah hasil dari pengadaan tanah yang mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
- d. 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. Asas keterbukaan, adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
- f. Asas kesepakatan, adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
- g. Asas keikutsertaan, adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
- h. Asas kesejahteraan, adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
- i. Asas keberlanjutan, adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
- j. Asas keselarasan, adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

C. Tujuan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa :

“Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan

kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.”

Semakin banyaknya pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada hakikatnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum penting di lakukan, dimana memerlukan bidang tanah dalam jumlah yang besar. Tetap saja, pelaksanaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak - hak yang sah atas tanah (Limbong, 2011, hal. 30).

D. Pengertian Kepentingan Umum

Kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa maupun negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional maupun Wawasan Nusantara (Salihendo, 1988, hal. 40)

Kepentingan umum merupakan suatu konsep yang sifatnya umum yang secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum merupakan keperluan, kebutuhan maupun kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Prinsip-prinsip kriteria kepentingan umum meliputi sifat kepentingan umum, bentuk kepentingan umum dan ciri-ciri kepentingan umum sehingga kriteria tersebut dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima oleh masyarakat (Sutedi, 2008, hal. 70)

Terhadap pengertian kepentingan umum di Indonesia telah mengalami beberapa perubahan konsep maupun pengertian yang dapat dilihat dari beberapa

peraturan yang telah dilakukan. Hak-hak atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi bersifat relatif (terbatas) yaitu untuk kepentingan umum, negara dapat melakukan pengambilan hak atas tanah dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemegang haknya (Zakie, n.d., hal. 15). Konsep kepentingan umum tidak pernah dirumuskan secara memadai dalam hukum positif Indonesia, hal ini merupakan konsekuensi dari konsep kepentingan umum yang tidak dapat didefinisikan pengertiannya. Kepentingan umum merupakan konsep hukum yang kabur, hanya untuk alasan praktis konsep kepentingan umum diterapkan.

Kepentingan umum dapat dijabarkan dalam dua hal menurut Maria Sumardjono, yakni: (Sumardjono, 2005a, hal. 38)

1. Berupa pedoman umum yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan berdasarkan alasan kepentingan umum melalui berbagai istilah. Hal ini dapat mendorong eksekutif secara bebas menyatakan suatu proyek memenuhi persyaratan kepentingan umum; dan
2. Penjabaran kepentingan umum dalam daftar kegiatan umum. Dalam praktek kedua cara ini sering ditempuh secara bersamaan.

Maria Sumardjono menyatakan bahwa konsep kepentingan umum harus memenuhi dua hal yakni pertama peruntukannya, ditujukan untuk kegiatan yang dilakukan serta kedua kemanfaatan kegiatan tersebut apakah dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

Gunanegara mengidentifikasi syarat kepentingan umum, yaitu: (Gunanegara, 2008)

1. Dikuasai dan/dimiliki oleh negara

Dapat dilihat dari perspektif pemilikan, bahwa apapun tindakan negara, apabila untuk dimiliki negara berarti tindakan tersebut untuk kepentingan umum. Kepemilikan negara dapat diartikan sebagai hak milik bangsa Indonesia yang penguasaan, penggunaan, pemanfaatan serta peruntukannya ditujukan kepada kepentingan bersama bangsa yang diatur dan dikelola oleh negara.

2. Tidak boleh diprivatisasi

Berkaitan dengan konsep pemilikan dan penguasaan negara, dapat dipahami bahwa dengan adanya privatisasi telah membatasi public dalam menggunakan benda-benda tersebut. Kepentingan umum mengharuskan semua orang dapat memanfaatkan atau menggunakannya secara bebas tanpa batasan.

3. Tidak untuk mencari keuntungan

Bahwa tugas-tugas umum baik langsung maupun tidak langsung yang ditujukan guna kepentingan umum diorientasikan tidak untuk mencari keuntungan.

4. Untuk kepentingan lingkungan hidup

Gunanegara memberikan rasionalisasi bahwa seluruh *public good* yang dikuasai negara dapat dimanfaatkan dan dipergunakan tidak hanya untuk rakyat akan tetapi juga untuk seluruh umat manusia. Oleh karenanya *public good* yang merupakan *natural resources* perlu

dilestarikan. Dengan demikian tindakan negara yang diperuntukan lingkungan hidup adalah termasuk untuk kepentingan umum.

5. Ditetapkan dengan Undang-Undang

Agar ada legitimasi bahwa suatu kegiatan adalah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam undang-undang. Pengaturan untuk kepentingan umum tidak dapat ditetapkan oleh peraturan yang tatarannya lebih rendah dari undang-undang.

Pengertian kepentingan umum menurut ketentuan Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu sebagai “Kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan undang-undang tersebut dibatasi guna kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta digunakan kesejahteraan masyarakat dan tidak untuk mencari keuntungan.

E. Prosedur Pengadaan Tanah

1. Persiapan

Tim yang mempersiapkan pengadaan tanah merupakan 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.

Dengan ketentuan dapat diperpanjang paling lama 1 tahun apabila perolehan tanah paling sedikit 75% (persen) dari rencana pembangunan.

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

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 kepemilikan tanah.

c. Pengumuman

Pengumuman hasil inventarisasi dituangkan dalam bentuk peta bidang tanah serta daftar yang memuat keterangan subjek dan objek tanahnya. Kemudian diumumkan di Kantor Desa atau Kelurahan, Kantor Pertanahan maupun melalui website online dan media massa paling sedikit 2 (dua) kali penerbitan untuk 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 maupun perkara tersebut di dalam peta bidang tanah dan daftar yang telah disiapkan. Setelah sengketa atau perkara tersebut dicatat, selanjutnya 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 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 maupun Walikota guna 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.

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 bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

e. Pelepasan Hak

Ketentuan mengenai pelepasan hak atas tanah 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 hak 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 diketahui oleh Kepala Desa atau Lurah setempat atau yang setingkat dengan itu yang menyatakan bahwa tanah tersebut benar milik yang bersangkutan.

3. Pelaporan

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

F. Ganti Rugi

Makna ganti rugi cenderung memiliki arti bahwa pemegang hak atas tanah itu sudah mengalami kerugian sebelum pelepasan tanahnya untuk kepentingan umum yang berbeda dengan kompensasi. Dalam paradigma kompensasi, proyek pengadaan tanah menjamin kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya, bukan proses pemiskinan masyarakat. Dengan demikian istilah yang tepat digunakan ialah kompensasi, karena ganti rugi identik dengan korban.

1. Pengertian Ganti Rugi

Menurut Maria Sumardjono, menegaskan mengenai satu hal dalam ganti rugi, yaitu prinsip keadilan yang mana transaksi jual beli tanah yang berkeadilan adalah jika hasil yang diperoleh oleh pihak yang berhak minimal setara dengan ketika tanahnya belum dibeli oleh Pemerintah. Idealnya pada peraturan mengayur agar pemilik tanah dapat dilindungi seperti melalui pemberian ganti rugi yang sesuai dimana dalam pemberian ganti rugi tersebut tidak mengakibatkan kemunduran ekonomi, status sosial maupun tingkat hidup masyarakat pemilik tanah (Muhadar, 2006b, hal. 61–62)

Ganti Rugi dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 1 Angka 11 menegaskan bahwa Ganti Kerugian merupakan penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Dalam proses pengadaan tanah, kata “layak dan adil” tidak ada penjelasan yang spesifik, namun dalam penjelasan Pasal 2 Huruf B Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memperjelas adanya asas

keadilan yang memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

2. Aspek Ganti Rugi

Pengenaan ganti sebagai akibat adanya penggunaan hak dari satu pihak guna pemenuhan kebutuhan dan kepentingan ganti rugi meliputi beberapa aspek, yaitu:

a. Kesebandingan

Kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum. Pemberian ganti rugi dengan hak yang akan diambil harus sebanding dan tidak harus adanya alternatif penggantian yang tidak akan menimbulkan kerugian pemilik hak.

b. Layak

Selain sebanding ganti rugi harus layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang.

c. Perhitungan Cermat

Perhitungan harus dilakukan dengan cermat termasuk didalamnya penggunaan waktu, nilai maupun derajat.

3. Bentuk-Bentuk Ganti Rugi

Ganti rugi yang diberikan oleh Instansi Pemerintah hanya diberikan kepada faktor fisik. Naun demikian, seharusnya patut dipertimbangkan mengenai adanya ganti rugi faktor-faktor non fisik (immateriil).

Bentuk dan besarnya kompensasi harus sedemikian rupa hingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan tidak mengalami kemunduran dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.

4. Asas-Asas Ganti Rugi

Agar kepentingan umum tidak menyimpang dari makna sesungguhnya dalam implementasinya harus memenuhi asas hukum umum sebagai berikut:

a. Asas Kepantasan Hukum

Kepantasan hukum atau kelayakan hukum ataupun kepatutan hukum bersandar kepada kebenaran dan keadilan. Pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan Negara dapat bertindak secara pantas menurut hukum di dalam keadaan tertentu. Perbuatan yang dilakukan berdasarkan ada tidaknya unsur kepantasan hukum, akan menentukan juga ada tidaknya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah.

b. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum

Asas ini bersumber dari Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 Amandemen ke-4, yang berisikan konsekuensi antara hak dan kewajiban. Negara, hak dan kewajiban diatur dan harus dibaca dalam satu nafas serta dijalankan secara seimbang. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum mengimplementasikan dua ukuran pengujian yaitu: Adanya ukuran dalam memberi keputusan terhadap kebijaksanaan pemerintah. Adanya ukuran untuk menentukan kebijaksanaan yang menjadi dasar keputusan. Tujuan dijalkannya hak dan kewajiban pemilikan tanah adalah untuk mencapai tujuan hukum berupa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat.

c. Asas Musyawarah

Substansi dalam musyawarah merupakan suatu kenyataan konkret bahwa manusia memiliki pikiran, kehendak dan kemampuan serta kecakapan bertindak yang diberi arti hukum. Pemenuhan asas musyawarah mengedepankan dua hal penting, yaitu:

Kedudukan warganegara sebagai manusia yang dihadapkan dengan Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah dan wewenang atas dasar kebebasan manusia yang dihadapkan dengan wewenang Negara untuk menentukan, mengatur, dan menyelenggarakan hal-hal yang berhubungan dengan tanah yang terjadi atas dasar kekuasaan Negara terhadap tanah.

d. Asas Kekuasaan Negara Atas Tanah

Negara tidak didasari hubungan memiliki dengan tanah, tetapi hubungan menguasai. Dari hubungan menguasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, melahirkan Hak Penguasaan Negara atas tanah dalam Pasal 2 UUPA. Dasar pemikiran lahirnya Hak Penguasaan Negara dalam Pasal 33 UUD 1945, merupakan perpaduan antara teori Negara hukum kesejahteraan dan konsep hak ulayat dalam persekutuan hukum adat. Makna penguasaan Negara adalah kewenangan Negara untuk mengatur, mengurus (dan mengawasi. Substansi dari penguasaan Negara adalah dibalik hak, kekuasaan atau kewenangan yang diberikan kepada Negara terkandung kewajiban menggunakan dan memanfaatkan tanah sebagai sumber daya ekonomi bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dapat disimpulkan bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah amat menentukan apakah dalam perencanaan diperbolehkan untuk kepentingan umum atau tidak.

d. Asas-Asas Pemerintahan yang Baik

Sifat publik dari pengaturan penggunaan hak atas tanah memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur, menyelenggarakan, dan menentukan penggunaan tanah. Pelaksanaan kewenangan tersebut dituntut untuk dilaksanakan secara pantas, dengan kata lain, Negara dalam menjalankan

kekuasaan atau wewenangnya dituntut agar melakukannya menurut asas-asas hukum umum. Diberlakukannya asas umum pemerintahan yang baik adalah ditujukan bukan untuk memenuhi kepentingan diri sendiri, tetapi untuk memenuhi kepentingan yang sangat luas.

5. Pihak yang Berhak menerima Ganti Rugi

Pemberian ganti kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian. Apabila berhalangan, pihak yang berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas ganti kerugian. Pihak yang berhak antara lain :

- a. Pemegang hak atas tanah;
- b. Pemegang hak pengelolaan;
- c. Nadzir, untuk tanah wakaf;
- d. Pemilik tanah bekas milik adat;
- e. Masyarakat hukum adat;
- f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Ganti kerugian pada ketentuannya diberikan kepada pemegang hak atas tanah. Untuk hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di

atas tanah yang bukan miliknya, ganti kerugian diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya, sedangkan ganti kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan. Ganti rugi terhadap tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Pihak yang menguasai tanah negara dapat diberikan ganti kerugian merupakan pemakai tanah sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangannya. Contohnya, bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan dan memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa menyewa, atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemegang dasar penguasaan atas tanah adalah pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat berwenang dengan dibuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan atas tanah yang bersangkutan.

Adapun penitipan ganti kerugian yang dapat dilakukan terhadap:

(Kasenda, n.d.)

- a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b. Obyek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di Pengadilan; masih disengketakan kepemilikannya; diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau menjadi jaminan di bank.

6. Konsinyasi

Pengaturan Konsinyasi dalam KUHPdata melatarbelakangi mekanisme pengaturan konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia pengaturan mekanisme konsinyasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tertuang dalam beberapa regulasi, antara lain: (Tehupeiory, 2017)

- a. Keputusan Presiden No.55 Tahun 1993

Konsinyasi hanya dimungkinkan jika yang akan diganti rugi dimiliki oleh beberapa orang sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, bagiannya di konsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat;

- b. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

Apabila setelah diadakan musyawarah dan tidak tercapai kata sepakat atau terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi, ganti rugi tersebut dapat dititipkan di Pengadilan;

- c. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

Memberlakukan konsinyasi sepanjang musyawarah tidak tercapai kesepakatan dan terjadi sengketa kepemilikan. Uang ganti rugi dikonsinyasikan seluruhnya ke Pengadilan, setelah sengketa selesai baru dapat diambil oleh yang berhak;

d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Bahwa konsinyasi dapat dilakukan ketika masyarakat pemegang hak atas tanah menolak bentuk besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah. Dalam Undang-Undang ini diberikan mekanisme peninjauan kembali ke Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung.