

## BAB II

### KAJIAN TEORI TENTANG HAK ATAS TANAH DAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

#### A. Ruang Lingkup Hukum Agraria

Kata agraria mempunyai arti yang sangat berbeda antara bahasa yang satu dengan bahasa lainnya. Istilah agraria berasal dari kata *akker* (Bahasa Belanda), *agros* (Bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *agger* (Bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarian* (Bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian.<sup>20</sup> Dalam terminologi Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian/ urusan pemilikan tanah.<sup>21</sup>

Menurut Andi Hamzah agraria adalah masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di atasnya. Menurut Subekti dan R. Tjitrosoedibio agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya. Apa yang ada di dalam tanah misalnya batu, kerikil, tambang, sedangkan yang ada di atas tanah dapat berupa tanaman, bangunan.<sup>22</sup>

Menurut *Black Law's Dictionary*, hukum agraria adalah hukum yang mengatur kepemilikan, penggunaan, dan distribusi tanah pedesaan. *Agrarian Laws* juga menunjuk pada perangkat peraturan hukum yang

---

<sup>20</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 1.

<sup>21</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <http://.kbbi.web.id/>, diakses pada 4 Februari 2016, pukul 11.25 Wib.

<sup>22</sup> Urip Santoso, *Op.Cit.*

bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.<sup>23</sup>

Hukum agraria dalam bahasa Belanda disebut *Agrarisch recht* yang merupakan istilah yang dipakai dalam lingkungan administrasi pemerintahan. Dengan demikian *Agrarisch recht* dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan bagi para penguasa dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanian.<sup>24</sup>

Ada beberapa ahli hukum memberi definisi mengenai Hukum Agraria. E. Utrecht berpendapat Hukum Agraria itu merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara, yaitu Hukum Agraria dan Hukum Tanah menjadi bagian dari Hukum Administrasi Negara, yang menjadi hubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal agraria.<sup>25</sup>

Menurut Soedikno Mertokusumo, hukum agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria. Bachsan Mustofa menjabarkan kaidah hukum yang tertulis adalah hukum agrarian dalam bentuk hukum undang-undang dan peraturan-peraturan tertulis lainnya yang dibuat oleh Negara, sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah hukum agrarian dalam bentuk hukum adat agraria yang dibuat oleh masyarakat adat setempat dan

---

<sup>23</sup> Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 51.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, PT. Ikhtiar Baru, Jakarta, 1982, hlm.380.

yang pertumbuhan, perkembangan serta berlakunya dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.<sup>26</sup>

Menurut Boedi Harsono mengenai pengertian agraria dan Hukum Agraria dalam UUPA dipakai dalam arti luas. Pengertian Agraria meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Dalam batasan yang ditentukan dalam Pasal 48 UUPA, meliputi ruang angkasa yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan mengembangkan kesuburan bumi.<sup>27</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hukum agraria merupakan keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang mengatur agraria baik dalam pengertian sempit yang hanya mencakup permukaan bumi (tanah) maupun dalam pengertian luas, mencakup bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Di dalam Hukum Agraria terdapat asas-asas hukum yang berlaku, yaitu :

#### 1. Asas Nasionalisme

Yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia (WNI) saja yang mempunyai hak milik atas tanah atau yang boleh mempunyai hubungan dengan bumi dan ruang angkasa dengan

---

<sup>26</sup> Urip Santoso, *Loc.cit.*

<sup>27</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 3.

tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama warga Negara baik asli maupun keturunan.

2. Asas dikuasai oleh Negara

Yaitu bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

3. Asas Hukum Adat yang *Disaneer*

Yaitu bahwa hukum adat yang dipakai sebagai dasar hukum agraria adalah hukum adat yang sudah dibersihkan dari segi-segi negatifnya.

4. Asas Fungsi Sosial

Yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa penggunaan tanah tidak boleh bertentangan dengan hak-hak orang lain dan kepentingan umum, kesusilaan serta keagamaan.

5. Asas Kebangsaan atau demokrasi

Yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa setiap Warga Negara Indonesia baik asli maupun keturunan berhak memiliki hak atas tanah.

6. Asas Non-Diskriminasi ( Tanpa Pembedaan)

Yaitu asas yang melandasi Hukum Agraria (UUPA), UUPA tidak membedakan antar sesama WNI baik asli maupun keturunan asing.

7. Asas Gotong Royong

Bahwa segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, Negara

bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agraria.

#### 8. Asas Unifikasi

Hukum Agraria disatukan dalam satu undang-undang yang diberlakukan bagi seluruh WNI, ini berarti hanya satu hukum agraria yang berlaku bagi seluruh WNI yaitu UUPA.

#### 9. Asas Pemisahan Horizontal (*Horizontale Scheidings Beginsel*)

Yaitu suatu asas yang memisahkan antara pemilikan hak atas tanah dengan benda-benda atau bangunan-bangunan yang ada di atasnya.

### **B. Hak Atas Tanah**

#### 1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan / atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.<sup>28</sup>

Dengan adanya hak menguasai dari Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu :

“atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di

---

<sup>28</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 24.

dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”.

Atas dasar ketentuan tersebut, Negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, yaitu :

Dalam ayat (1) :

“ Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Dalam ayat (2) :

“ Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

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

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan.

Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam pasal 53. Hak-hak atas tanah tersebut di atas yang bersifat sementara diatur lebih lanjut dalam Pasal 53 ayat (1), yaitu :

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

Seseorang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, oleh UUPA dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula memelihara termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut. Pihak yang dapat mempunyai hak atas tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, yaitu :

“tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Warga Negara Asing atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sangat dibatasi, hanya hak pakai atau hak sewa saja. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 42 dan pasal 45 UUPA.

Untuk badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua

hak atas tanah kecuali hak milik yang terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf b dan Pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA.

## 2. Macam-Macam Hak Atas Tanah

### a. Hak Atas Tanah Bersifat Tetap

#### 1) Hak Milik (HM)

Hak memiliki beberapa keistimewaan, antara lain seperti :  
Jangka waktunya tak terbatas (berlangsung terus menerus), dapat diwariskan, terkuat dan terpenuh. Berdasarkan Pasal 20 UUPA Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah serta mempunyai fungsi sosial.

#### 2) Hak Guna Usaha (HGU)

Berdasarkan Pasal 28 UUPA Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan kegiatan Pertanian (Perkebunan, Peternakan, Perikanan) di atas tanah Negara selama-lamanya 25 tahun. Hak ini dapat dialihkan kepada pihak lain, dan hanya WNI atau Badan Hukum Indonesia saja yang dapat memilikinya.

#### 3) Hak Guna Bangunan (HGB)

Berdasarkan Pasal 30 UUPA, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan bangunan diatas tanah Negara selama-lamanya 30 tahun dan dapat diperpanjang selama-lamanya 25

tahun, dapat dialihkan kepada pihak lain dan hanya WNI/  
Badan Hukum Indonesia saja yang dapat memilikinya.

4) Hak Pakai (HP)

Berdasarkan Pasal 41 UUPA hak untuk menggunakan dan/ atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain.

5) Hak Sewa

Hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.

b. Hak Atas Tanah Bersifat Sementara

1) Hak Gadai

Hak gadai adalah menyerahkan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan tanah mempunyai hak untuk meminta kembali tanahnya tersebut dengan memberikan uang yang besarnya sama.

2) Hak Usaha Bagi Hasil

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

### 3) Hak Sewa Tanah Pertanian

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

### 4) Hak Menumpang

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

## **C. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

### 1. Pengertian Pengadaan Tanah

Istilah pengadaan tanah dapat dilihat dalam Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu :

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

Pengertian pengadaan tanah selanjutnya diatur dalam Pasal 1 butir 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum :

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

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan pelepasan hak atas tanah dengan memberikan ganti rugi yang pemanfaatannya harus untuk kepentingan umum.

Menurut Boedi Harsono 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 lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya.

Menurut Gunanegara pengadaan tanah yaitu proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/ atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.

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

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

Pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti rugi kepada pemilik (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu. Rasionalitasnya karena keterbatasan ketersediaan tanah untuk pembangunan yaitu berupa tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara (pemerintah) menurut Pasal 2 dan Pasal 4 UUPA.<sup>29</sup>

Konsep dasar pengadaan tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan dengan musyawarah berdasarkan kesepakatan di antara kedua belah pihak yaitu pemilik tanah dan Pemerintah selaku pihak yang membutuhkan.<sup>30</sup>

## 2. Pengertian Kepentingan Umum

Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan ditujukan kepada pemenuhan kepentingan umum.

---

<sup>29</sup> Maria S.W, *Antara Kepentingan Pembangunan dan Keadilan "Forum Diskusi Alternatif"*, Universitas Adma Jaya, Yogyakarta, 1994, hlm. 72.

<sup>30</sup> Abdullah Sulaeman, *Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 6.

Kepentingan umum diselenggarakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Istilah kepentingan umum diatur dalam Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum :

“Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Pengertian kepentingan umum diatur dalam Pasal 1 butir 6 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu:

“Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Beberapa pakar hukum memberikan definisi yang mampu menjelaskan konsep kepentingan umum. Menurut Pound kepentingan umum adalah kepentingan-kepentingan dari Negara sebagai badan hukum dan menjaga kepentingan-kepentingan masyarakat. Menurut Julius Stone kepentingan umum adalah suatu keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, serta Negara.

Pengertian kepentingan umum dibatasi untuk kepentingan pembangunan yang tidak bertujuan komersial. Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah

kepentingan yang harus memiliki manfaat yang dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan.

### 3. Jenis-Jenis Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Jenis pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah :

Tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan :

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, Bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor;
- o. Kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/ desa;
- p. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/ atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- q. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- r. Prasarana olahraga Pemerintah/ Pemerintah Daerah; dan
- s. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

#### 4. Asas-Asas Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Untuk pengadaan tanah dalam bentuk pelepasan hak atau pembebasan tanah pada dasarnya memenuhi asas-asas hukum yang berlaku. Dimaksudkan agar aparaturnya Negara dapat terhindar dari praktik-praktik menyimpang. Asas-asas hukum tersebut antara lain :<sup>31</sup>

##### a. Asas Kesepakatan

Seluruh kegiatan pengadaan tanah terutama dalam bentuk pelepasan hak atas tanah serta segala aspek hukumnya, seperti persoalan harga ganti rugi, bentuk ganti rugi, permukiman kembali, kondisi sosial ekonomi dan lain-lain harus didasarkan pada asas kesepakatan antar pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah. Kesepakatan didasarkan pada kesesuaian kehendak kedua belah pihak tanpa ada unsur paksaan, penipuan serta dilakukan atas dasar itikad baik.

##### b. Asas Keadilan

Dalam rangka pengadaan tanah, asas keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan bentuk dan besar ganti rugi yang harus diberikan kepada pemilik tanah dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dicabut atau dibebaskan haknya untuk kepentingan umum.

Penerapan asas keadilan dalam peraturan pengadaan tanah, yaitu masyarakat yang terkena dampak pembangunan harus

---

<sup>31</sup> Ahmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Surabaya, 2007, hlm. 30-36.

memperoleh ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara dengan keadaan sebelum dilakukan pelepasan atau pencabutan hak atas tanah.

c. Asas Kemanfaatan

Pelepasan hak atau pencabutan hak atas tanah pada prinsipnya harus dapat memberikan manfaat bagi pihak yang membutuhkan tanah dan masyarakat yang tanahnya yang dilepaskan atau dicabut haknya.

d. Asas Kepastian Hukum

Pelaksanaan pengadaan tanah harus memenuhi asas kepastian hukum, yaitu dilakukan dengan cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana semua pihak mengetahui dengan pasti hak dan kewajibannya masing-masing. Kepastian hukum juga harus tertuju terhadap pemberian ganti rugi kepada pihak pemilik tanah.

e. Asas Musyawarah

Musyawarah dilakukan untuk mencapai kesepakatan di antara kedua belah pihak dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Unsur yang esensial dalam musyawarah adalah kesatuan pendapat di antara kedua belah pihak mengenai satu persoalan. Kehendak setiap warga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan pendapat tersebut.

Hasil musyawarah adalah adanya kesepakatan bersama di antara seluruh warga pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah. Musyawarah dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai harga ganti rugi serta mekanisme pembayaran dan pelepasan hak atas tanah. Dalam musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama juga tidak boleh terdapat unsur penipuan, kesesatan, dan/ atau paksaan.

f. Asas Keterbukaan

Peraturan pengadaan tanah harus dikomunikasikan kepada masyarakat, sehingga masyarakat memperoleh pengetahuan mengenai isi peraturan tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari tidak ada pihak yang merasa dirugikan atau pihak yang melakukan kebohongan sehingga dapat mencegah kekeliruan yang dapat menimbulkan konflik.

g. Asas Partisipasi

Peran serta semua pihak yang terkait secara aktif dalam proses pelepasan hak atau pencabutan hak atas tanah menimbulkan rasa memiliki dan memperkecil kemungkinan penolakan atas pelepasan atau pencabutan hak atas tanah tersebut.

h. Asas Kesetaraan

Asas ini dimaksudkan untuk memposisikan pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya dilepaskan haknya harus diletakkan sejajar dalam seluruh proses pengambilalihan tanah.

Dengan adanya kesetaraan posisi antara pemilik tanah, pelaksanaan pengadaan tanah diharapkan akan berhasil dengan baik karena masing-masing pihak dapat mengajukan keinginan dan menyampaikan tawaran sesuai dengan kesederajatan posisi para pihak.

i. Asas Minimalisasi Dampak dan Kelangsungan Kesejahteraan Ekonomi

Pengadaan tanah dilakukan dengan upaya untuk meminimalkan dampak negatif atau dampak penting yang mungkin timbul dari kegiatan pembangunan tersebut, juga harus diupayakan untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena proyek pembangunan atau tanahnya yang dilepaskan haknya.

Kesejahteraan ekonomi masyarakat yang terkena proyek pembangunan minimal harus sama dengan keadaan sebelum terkena pengadaan tanah, jika perlu terdapat kenaikan taraf hidup masyarakat menjadi lebih baik sebelum proyek pembangunan serta setelah pembangunan. Jangan sampai terdapat penurunan kualitas kehidupan dan kesejahteraan masyarakat.

**D. Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

1. Penetapan Lokasi

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah melaksanakan, diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012:

- a. Pemberitahuan rencana pembangunan;
- b. Pendataan awal lokasi;
- c. Konsultasi Publik rencana pembangunan.

Panitia pengadaan tanah melaksanakan konsultasi publik untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak/pemilik tanah, kesepakatan dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Kemudian instansi yang memerlukan tanah mengajukan penetapan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah, sesuai dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Jika sudah ada penetapan Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

## 2. Pelaksanaan

Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah sesuai dengan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, harus meliputi:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- b. Penilaian ganti kerugian;
- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian;

- d. Pemberian ganti kerugian; dan
- e. Pelepasan tanah instansi.

Tugas tersebut dilakukan oleh panitia pengadaan tanah, dalam melaksanakan tugasnya diberikan sejumlah dana yang disebut dengan biaya operasional yang di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 13/PMK.02/2013 Tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

### 3. Penilaian

Penilaian harga tanah yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh Tim Penilai yang diumumkan oleh Lembaga Pertanahan. Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang perbidang tanah, meliputi:

- a. Tanah;
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. Bangunan;
- d. Tanaman;
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

#### 4. Musyawarah

Musyawarah dilakukan untuk mendiskusikan besarnya ganti kerugian. Apabila berhasil dalam musyawarah akan berhasil pula proses pembebasan tanah, dan sebaliknya kegagalan dalam musyawarah mengakibatkan kegagalan dalam pengadaan tanah termasuk pembebasan tanah.<sup>32</sup>

Selama ini sistem musyawarah yang dipakai dengan menggunakan sistem dialogis secara klasikal antara panitia pengadaan tanah dengan para pemegang hak tanah atau yang diberi kuasa, karena menggunakan sistem klasikal dimungkinkan ada peserta yang kurang atau lemah daya tangkapnya terhadap informasi dari panitia pengadaan tanah. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 proses komunikasi dialogis atau musyawarah dikenal dengan Konsultasi Publik, dilakukan antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam penentuan perencanaan lokasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Sejak proses awal pengadaan tanah para pihak pemilik tanah sudah diberikan hak untuk dilibatkan dalam musyawarah penetapan lokasi lahan pengadaan tanah. Dengan demikian para pemilik tanah sudah mengetahui bahkan ikut merencanakan penentuan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

---

<sup>32</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 41.

## 5. Ganti Rugi

Ganti kerugian menurut Pasal 1 Angka 10 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012, disebutkan bahwa:

“Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”.

Sedangkan bentuk ganti ruginya diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

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

Ganti kerugian tersebut dapat berdiri sendiri setiap unsur ataupun gabungan dari beberapa unsur yang diberikan sesuai dengan nilai kumulatif ganti kerugian nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai. Bentuk dan jenis ganti rugi lain yang disepakati bersama dilaksanakan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan diatas, dan untuk menentukan jenis ganti kerugian yang akan dipilih sepenuhnya diserahkan kesepakatan bersama antara panitia pengadaan tanah dengan pemilik tanah.

Jika pemberian ganti rugi atau permukiman kembali, maka konsekuensinya panitia pengadaan tanah harus mempersiapkan dua lokasi, satu lokasi sebagai lahan rencana pembangunan, yang satu lokasi lagi sebagai tanah pengganti bagi para pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan. Untuk penggantian terhadap bangunan,

tanaman dan benda yang terkait dengan tanah, akan ditentukan oleh instansi masing-masing.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 20-21.