

BAB II

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

A. Hak Menguasai Negara

Sebagaimana yang disebutkan Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum tanah nasional, yang berisi perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan Negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, Negara Republik Indonesia harus mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah atas nama bangsa melalui perundang-undangan, yaitu Undang-undang pokok agrarian (UUPA). Hubungan hukum tersebut dinamakan Hak menguasai Negara Hak ini tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.³¹

Menurut Urip Santosa, hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penguasaan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum politik. Tugas

³¹Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 23.

mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Penguasaan Negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersumber pada hak Bangsa, meliputi kewenangan Negara yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang pokok agrarian (UUPA) yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hokum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Terkait dengan penguasaan tanah oleh Negara yang diperoleh berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA tersebut diatas, Muhammad Bakri menyimpulkan bahwa penguasaan tanah oleh Negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :³²

1. Penguasaan secara penuh yaitu, terhadap tanah tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subjek hukum. Tanah dinamakan “tanah bebas/tanah Negara” atau “tanah yang dikuasai langsung oleh Ngara”. Negara dapat memberikan tanah ini kepada suatu subjek hukum dengan suatu hak,
2. Penguasaan secara terbatas/tidak perlu yaitu, terhadap tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subjek hokum. Tanah ini dinamakan

³² Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Yogyakarta: Citra Media, 2007, hlm. 5.

“tanah hak” atau “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh Negara” kekuasaan Negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh Negara terhadap **tanah** hak, dibatasi oleh isi dari hak itu. Artinya, kekuasaan Negara tersebut dibatasi kekuasaan (wewenang) pemegang hak atas tanah yang diberikan oleh Negara untuk menggunakan haknya.

Sebagai konsekuensinya dari hak menguasai Negara oleh Negara agar dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, UUPA memberikan kekuasaan yang besar dan kewenangan yang sangat luas kepada Negara untuk mengatur alokasi atas sumber-sumber agrarian. Untuk keberadaan dan kelangsungan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agrarian menjadi sangat tergantung kepada politik hukum dan kepentingan Negara.³³

Oleh karena itu, dengan hak menguasai Negara yang semata-mata kewenangannya bersifat publik,³⁴ Negara mempunyai kewenangan untuk menentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang diberikan dan dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum, cara perolehan dan peralihan hak-hak atas tanah, sampai kepada kewenangan mencabut kembali hak-hak atas tersebut menurut syarat dan cara yang diatur berdasarkan Pengertian peraturan perundang-undangan.

³³Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia Publishing, 2007, hlm. 1.

³⁴Boedi Harsono, *op. Cit.*, hlm.268.

B. Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah berbeda dengan hak penggunaan atas tanah.³⁵Hak atas tanah adalah hak yang memberikan kewenangan kepada yang empunya hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.³⁶Pengertian hak atas tanah berbeda dengan pengertian agraria.

C. Macam-Macam Hak Atas Tanah

1. Hak Milik

Hak milik diatur dalam pasal 20 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 Peraturan Dasar Pokok-pokok agrarian (UUPA) Pengertian Hak milik menurut ketentuan menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak yang turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mrngingat Pasal 6 UUPA Hak yang terkuat dan terpenuh yang dimaksud dalam pengertian tersebut bukan berarti hak milik merupakan hak yang bersifat mutlak. Tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana dimaksud dalam hak eigendom, melainkan untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah, hak milik merupakan hak yang paling kuat dan terpenuhi.³⁷Bersifat turun menurun artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama hidupnya orang yang

³⁵[Id.wikipedia.org/wiki/Hak_atas_tanah](https://id.wikipedia.org/wiki/Hak_atas_tanah)

³⁶Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1991, Hlm. 229.

³⁷www.jurnalhukum.com/hak-milik/

mempunyai, tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia.³⁸ Terkuat menunjukan:³⁹

- a. Jangka waktu haknya tidak terbatas
- b. Hak yang terdaftar dan adanya tanda bukti hak terpenuh artinya:
 - 1) Hak milik itu memberikan kewenangan kepada yang empunya yang paling luas jika dibandingkan dengan hak lain.
 - 2) Hak milik merupakan induk dari hak-hak lain artinya seorang pemilik tanah bisa memberikan tanah kepada pihak lain dengan hak-hak kurang dari pada hak milik.
 - 3) Hak milik tidak berinduk kepada hak atas tanah lain, karena hak milik adalah hak yang paling penuh, sedangkan hak lain kurang penuh.
 - 4) Dilihat dari peruntukannya hak milik juga tidak terbatas.

Seseorang dapat menggunakan tanah dengan hak milik yang terpenuh dan terkuat, tetapi dibatasi oleh Pasal 6 UUPA. Hal ini sesuai dengan ketentuan hak menguasai dari Negara bahwa biarpun atas sesuatu hak atas tanah telah diletakan sesuatu hak, Namun pemerintah sebagai organisasi kekuasaan tetap berhak mengatur dan melaksanakannya (membuat aturan-aturan dan melaksanakannya)

2. Hak Guna Usaha (HGU)

Hak guna bangunan (HGU) adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.⁴⁰ Obyek hak adalah tanah yang diusahakan dalam

³⁸ *Ibid*, hlm. 237

³⁹ *Ibid*, hlm. 240

⁴⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Pasal 28 Ayat (1)

bidang pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan.⁴¹ Luas minimum tanah adalah lima hektar, sedangkan luas maksimumnya adalah 25 hektar untuk perorangan, dan untuk badan usaha luas maksimumnya ditetapkan oleh menteri. Subyek hak adalah perorangan warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia.

Menurut Pasal 28 UUPA Hak guna usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak guna Bangunan, dan hak pakai atas tanah dalam Pasal 8 ayat (1) Hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 Tahun atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keadaan perusahaannya.

3. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu 30 tahun (Pasal 35 ayat (1) UUPA). Dalam hal ini pemilik tanah bangunan berbeda dari pemilik hak atas tanah di mana bangunan didirikan. Ini berarti seorang pemegang hak guna bangunan adalah berbeda dari pemegang hak milik atas tanah di mana bangunan adalah berbeda dari pemegang hak milik atas tanah dimana bangunan tersebut didirikan atau dalam konotasi yang lebih umum. Pemegang hak guna

⁴¹*Ibid*

bangunan bukanlah pemegang hak milik dari tanah di mana bangunan tersebut didirikan.⁴²

Pasal 37 UUPA menyatakan bahwa hak guna bangunan terjadi terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh Negara karena penetapan pemerintah dan terhadap hak milik. Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menentukan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan hak guna bangunan adalah tanah Negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik. Pasal 36 UUPA mengatur mengenai subjek hukum yang dapat menjadi pemegang hak guna bangunan yaitu WNI dan badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia

Hak guna bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri.⁴³ HGB terdiri dari beberapa jenis, antara lain :

- 1) Hak guna bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian oleh BPN atau pejabat yang ditunjuk. Biasanya jangka waktu yang diberikan oleh pemerintah mengenai hak guna bangunan selkama 30 Tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Permohonan perpanjangan atau pembaruan hak harus diajukan selambat-lambatnya dua tahunsebelum berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan tersebut.
- 2) Hak guna bangunan atas hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul dari pemegang hak pengelolaann.

⁴²Kartini Muljadi Dan Gunawan Widjaja, Hak-Hak Atas Tanah, Jakarta: Prenedia Media, 2004, hlm. 190.

⁴³Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 35 Ayat (1)

3) Hak guna bangunan atas tanah hak milik terjadi dengan pemberian hak oleh pemegang hak milik dengan akta perjanjian yang dibuat oleh pejabat pembuat akta tanah (PPAT).⁴⁴

4. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang. Hak pakai diatur dalam Pasal 41 s/d 43 UUPA dan Pasal 39 s/d Pasal 8 Peraturan Pemerintah.

Hak Pakai dapat diberikan atas tanah Negara, tanah hak pengelolaan oleh pemerintah dan atas tanah hak milik oleh pemegang hak milik. Jangka waktu hak pakai atas tanah dan tanah pengelolaan paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang maksimum selama 20 tahun.⁴⁵

D. Fungsi Sosial Hak Atas tanah

Tanah merupakan komponen yang vital bagi kelangsungan social khususnya tanah publik, kaitannya dengan fungsi social tanah yang dimilikinya dalam hal ini tak jarang fungsi sosial tersebut memiliki konsekuensi logis, misalnya saja permasalahan yang berhubungan dengan pelepasan tanah pribadi untuk kepentingan sosial. Untuk memperoleh tanah peranan pemerintah sangat

⁴⁴ Ibid., Pasal 24 Ayat (2)

⁴⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan pakai Hak atas tanah*, Pasal 45 ayat (1)

diperlukan karena terkadang tanah yang akan didirikan atau bangunan tersebut adalah milik rakyat, sehingga untuk memperolehnya harus melalui pemerintah yaitu dengan cara pencabutan hak atas tanah dan pembebasan hak atas tanah. Namun fungsi social hak atas tanah sering dimanfaatkan oleh oknum-oknum penguasa yang mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu

Fungsi dan peran tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki tiga aspek yang sangat strategis, yaitu aspek ekonomi, aspek politik dan hukum, serta aspek social.⁴⁶ Ketiga aspek tersebut merupakan isu sentral yang saling terkait sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam proses pengambilan kebijakan pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah.⁴⁷ Dalam Pasal 6 UUPA dimuat suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah, yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari hukum tanah nasional. Pasal 6 UUPA tersebut berbunyi:

“ semua hak atas tanah mempunyai fungsi social”

Menurut Boedi Harsono, ketentuan Pasal 6 UUPA tersebut harus diartikan tidak hanya hak milik, tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi social sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal. Dalam penjelasan umum UUPA, fungsi social hak-hak atas tanah disebut sebagai dasar yang keempat dari hukum tanah nasional, yang menyatakan:

“ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak

⁴⁶ Y. Wartaya Winangun, Sj, *Tanah Sumbur Nilai Hidup*, Yogyakarta: Kanisuis, 2004, hlm. 21.

⁴⁷ Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, hlm.1.

dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan seseorang akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-undang pokok agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat 3)”.

Dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, menguasai dan menggunakan tanah secara individual dimungkinkan dan diperbolehkan, hal itu juga ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 29, Pasal 36, Pasal 42, dan Pasal 45 UUPA yang berisikan persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individual, namun hak atas tanah yang individual tersebut dalam UUPA, terkandung unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber dari hak bangsa, yang merupakan hak bersama. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan tersebut, dalam pasal 6 UUPA telah mendapat penegasan, dimana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Namun salah satu persoalan yang

masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.⁴⁸ Jika memperhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, berarti mempunyai hak atas tanah maka wajib mempergunakannya, dan dalam mempergunakan harus diingat juga kepentingan umum, sesuai dengan tujuan pemberian haknya itu.

E. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) menjadi landasan untuk menegaskan bahwa tanah sebagai karunia Tuhan yang mempunyai sifat magis religious harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran yang berkeadilan dan tidak dibenarkan untuk dipergunakan sebagai alat spekulasi orang atau masyarakat Negara itu sendiri.

Dalam Pasal 1 angka (1) Kepres Nomor 5 Tahun 1993 Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dinyatakan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti

⁴⁸Adrian Sutedi, *Op.cit.*, hlm. 48.

rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara member ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pemilik (baik perorangan atau badan hukum) berupa sejumlah uang, tanah pengganti, pemukiman kembali atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

2. Pengertian Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung. Pengadaan tanah pada dasarnya bertujuan untuk kepentingan umum. Kepentingan umum secara luas adalah kepentingan Negara yang termasuk di dalamnya kepentingan pribadi maupun golongan. Dengan kata lain kepentingan umum yang menyangkut sebagian besar masyarakat.⁴⁹

Dalam Kepres Nomor 65 Tahun 1993, kepentingan umum belum dapat dikatakan spesifik, kepentingan umum sebagai konsep berjalan dengan terwujudnya Negara.

Negara dibentuk demi kepentingan umum dan hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum tersebut. Dalam perpres Nomor 36 Tahun 2005 menyebutkan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan

⁴⁹Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta: Jalan Permata Askara, 2010, hlm.11.

masyarakat. Dalam peraturan presiden tersebut disebutkn ciri-ciri kegiatan untuk kepentingan umum, yakni kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dimiliki, dilakukan oleh pemerintah dan bersifat nonprofit. Di dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan Presiden Nomor 1 . tahun 2012 Pasal 1 angka 6 yaitu kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran.

3. Jenis-jenis Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Berdasarkan Pasal 5 Kepres 55 Tahun 1993, pembangunan untuk kepentingan umum meliputi:

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air
- b. Waduk, bendungan, dan bangunan perairan lainnya termasuk saluran irigasi
- c. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat
- d. Pelabuhan, Bandar udara, 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 olahraga
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya

m. Kantor pemerintah

n. Fasilitas ABRI

Berdasarkan Pasal 5 perpres Nomor 36 Tahun 2005, pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

- a. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah atau di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan salintas.
- b. Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan pembangunan pengairan lainnya.
- c. Fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana.
- d. Tempat pembusangan sampah.
- e. Cagar alam dan cagar budaya
- f. Pembangkit, transmisi, distribusi listrik

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan dari Perpres No 36 Tahun 2005, pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah) 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.
- e. Tempat pembuangan sampah.
- f. Cagar alam dan cagar budaya.
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Berdasarkan pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan;

- a. Pertanahan 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 pembangunan dan pengolahan sampah
- i. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah
- j. Fasilitas keamanan umum
- k. Tempat pemakaman umum pemerintah/ pemerintah daerah
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau public.
- m. Cagar alam dan cagar budaya.
- n. Kantor pemerintah/pemerintah daerah /desa.

- o. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa.
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah.
- q. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Pada Kepres Nomor 55 Tahun 1993 dan Perpres Nomor 36 Tahun 2006, yang menjadi prioritas dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum Tahun 2012, hal utama dalam pembangunan untuk kepentingan umum yaitu pembangunan yang berkaitan dengan pertanahan dan keamanan nasional.

4. Proses Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Secara garis besar pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dibagi menjadi 3 yaitu:⁵⁰

1. Persiapan

a. Menetapkan Lokasi Pengadaan Tanah

Pendapat Prof. Dr Eman Ramelan, SH, MS. Penetapan lokasi pembangunan merupakan starting point bagi instansi yang memerlukan tanah untuk memperoleh hak atas tanah melalui pemberian ganti kerugian yang diikuti dengan pelepasan hak dan permohonan hak. Jadi walaupun sudah ada penetapan lokasi pembangunan, hak keperdataan bagi pemegang hak atas tanah masih tetap melekat dan harus dihormati. Pengaturan yang demikian akan melanggar hak keperdataan pemegang hak atas tanah. Ada dua hal penetapan lokasi yang perlu diperhatikan :

⁵⁰ Sarjita, *Op.cit.* hlm 46 s.d 52

- 1) Bahwa penetapan lokasi pembangunan bukan merupakan pemberian hak pada instansi yang memerlukan tanah.
- 2) Perolehan tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah bukan melalui pengalihan hak atas tanah, tetapi melalui proses pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 2.⁵¹

Disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW) Kota. Bagi daerah yang belum mempunyai RUTRW, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau Kota yang telah ada. Penetapan lokasi pengadaan tanah ini dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Penetapan Lokasi yang ditandatangani oleh Bupati/Walikota atau Gubernur untuk Wilayah.

b. Membentuk Tim Persiapan Pengadaan Tanah

Pasal 9 ayat 1 dan 2 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 menyatakan Pasal 1 tim persiapan beranggotakan bupati/walikota, satuan kerja perangkat daerah provinsi terkait, instansi yang memerlukan tanah, dan instansi yang terkait lainnya. Kemudian Pasal 2 untuk kelancaran pelaksanaan tugas tim persiapan tersebut, gubernur membentuk sekretariat persiapan pengadaan tanah yang berkedudukan di sekretariat daerah provinsi.

⁵¹Makalah Seminar *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Tanggal 27 September 2012.

2. Pelaksanaan⁵²

a. Penyuluhan

Dalam penyuluhan ini Panitia Pengadaan Tanah (PPT) bersama dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah melakukan penyuluhan dengan cara memberikan informasi secara dua arah dengan masyarakat yang terkena lokasi pembangunan, dengan dipandu oleh : 1. Ketua PPT dan Wakil Ketua PPT dan dihadiri oleh anggota PPT dan Pemimpin Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

b. Inventarisasi

Pelaksanaan inventarisasi dilakukan oleh PPT bersama dengan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi yang terkait. Inventarisasi meliputi objek tanah yang terkena pengadaan tanah untuk pembangunan, batas-batas tanahnya, subjek atau pemilik/pemegang hak atas tanah dan penguasaan tanah serta penggunaannya, termasuk bangunan, tanahaman, serta benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang akan terkena pembangunan.

c. Pengumuman

Pengumuman hasil Inventarisasi diperlukan untuk memberitahukan dan memberi kesempatan kepada masyarakat yang tanahnya terkena kegiatan pembangunan untuk mengajukan keberatan atau hasil Inventarisasi. Pengumuman dilampiri dengan Peta dan daftar yang menguraikan mengenai Subjek (nama pemegang/pemilik tanah), luas, status tanah, nomor persil, jenis dan luas bangunan, jumlah dan jenis tanaman, benda-benda lainnya. Nilai Jual Objek Pajak

⁵²Umar Said Sugiharjo, SH. MS, Dkk. *Op.cit.* Hal 128-150

(NJOP), Nomor Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) bidang tanah serta keterangan-keterangan lainnya dan ditandatangani oleh PPT serta diumumkan di Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten, Kantor Camat, dan Kantor Kelurahan/Desa setempat dalam tenggang waktu 1 (satu) bulan. Jika ada keberatan yang diajukan oleh masyarakat dalam tenggang waktu yang telah ditetapkan dan oleh PPT dianggap cukup beralasan, Pihak PPT mengadakan perubahan, sebagaimana mestinya.

d. Penilaian

Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota menunjuk Lembaga Penilai Harga Tanah yang telah ditetapkan Bupati/Wali Kota untuk menilai harga tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Apabila tidak terdapat Lembaga Penilai Harga Tanah, amak penilaian harga tanah dilakukan oleh Tim Penilai Harga Tanah yang terdiri dari :

1. Instansi bidang bangunan
2. Badan Pertanahan Nasional
3. Instansi Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan
4. Ahli/orang yang berpengalaman sebagai penilai harga
5. Akademisi yang mampu menilai harga tanah, bangunan, tanaman, dan benda terkait dengan tanah.
6. LSM (bila diperlukan)

Tim Penilaian Harga Tanah melakukan penilaian harga tanah berdasarkan NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP, dan dapat berpedoman pada variable-variabel sebagai berikut :

1. Lokasi dan letak tanah
2. Status tanah
3. Peruntukan tanah
4. Kesesuaian penggunaan tanah dengan RT/RW
5. Sarana dan prasarana yang tersedia
6. Faktor lain yang mempengaruhi harga tanah

Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda terkait dengan tanah dilakukan oleh Kepala Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang membidangi bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda terkait dengan tanah, dengan berpedoman pada standart harga yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan.

Hasil penilaian diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik.

e. Musyawarah Mengenai Bentuk Besarnya Ganti Kerugian

Musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dalam musyawarah ini yang diinginkan adalah titik temu keinginan antara pemilik tanah dengan pihak yang instansi pemerintah yang memerlukan tanah, untuk selanjutnya memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Hasil musyawarah ini (diumumkan) dalam Berita Acara Musyawarah yang ditandatangani oleh masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan dan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Kemudian untuk kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dituangkan dalam Surat Keputusan PPT yang ditandatangani oleh Ketua PPT. jika kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai, maka PPT menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan melampirkan Berita Acara Penaksiran dan Notulen Rapat Musyawarah.

Bentuk ganti kerugian dapat berupa :

1. Uang,
2. Tanah Pengganti,
3. Pemukiman Kembali atau bentuk lain yang telah disetujui kedua belah pihak yang bersangkutan. Khususnya untuk tanah wakaf peribadatan lainnya, maka bentuk ganti kerugian berupa tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan diserahkan kepada Nadzir yang bersangkutan.

Penaksiran Nilai Tanah : ditentukan berdasarkan hak dan status penguasaan tanah yang terkena pembangunan, sedangkan nilai bangunan, tanaman dan benda-benda lainnya ditentukan oleh Instansi Pemerintah yang bertanggung jawab di bidang terkait.

f. Menyusun Daftar Nominatif dan Pelaksanaan Pembayaran.

Pelaksanaan pembayaran ganti kerugian diserahkan secara langsung kepada yang berhak di lokasi yang ditentukan oleh PPT dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) anggota PPT.

g. Pelepasan Hak Atas Tanah

Pelepasan hak atas tanah pelaksanaan pemberi ganti kerugian dan pelepasan hak dan penyerahan tanah dilakukan secara bersamaan. Pelepasan atau

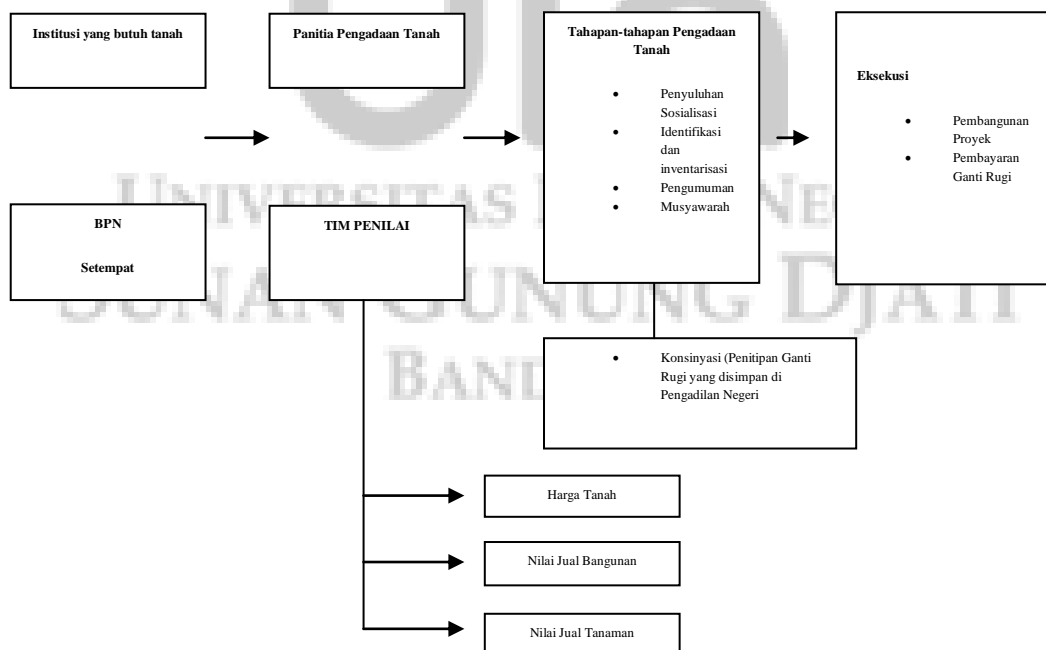
penyerahan hak atas tanah oleh Pemegang/ Pemilik tanah dilakukan di hadapan anggota PPT dengan menyerahkan asli tanda bukti hak atas tanah (Sertifikat) atau bukti kepemilikan/ perolehan tanah lainnya.

Surat Pelepasan/ Penyerahan Hak Atas Tanah ditandatangani oleh Pemegang hak atas tanah/ pemilik tanah dan Kepala Kantor/ Dinas/ Badan Pertanahan Kabupaten/ Kota dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang anggota panitia, sedangkan untuk pelepasan/ penyerahan tanah yang belum terdaftar disaksikan oleh Camat dan Lurah/ Kepala Desa setempat.

3. Pelaporan

Setelah pelaksanaan Pengadaan Tanah selesai, Bupati/Walikota atau Gubernur menyampaikan laporan secara tertulis kepada pemerintah C.q Badan Pertanahan Nasional melalui Kanwil BPN Provinsi setempat.

Mekanisme Pengadaan Tanah Di Indonesia



Menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993, ada dua macam cara pengadaan tanah, yakni: *pertama* pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; dan *kedua* jual-beli, tukar-menukar dan cara lain yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan.⁵³ Kedua cara tersebut termasuk kategori pengadaan tanah secara sukarela.

Umumnya, cara yang pertama dilakukan untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum, sedangkan cara *kedua* dilakukan untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah⁵⁴ dan melalui musyawarah guna mencapai kesepakatan mengenai penyerahan tanahnya dan bentuk serta besarnya imbalan/ganti kerugian.⁵⁵

Ada beberapa cara yang merupakan prinsip untuk melepaskan atau menyerahkan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Perpres Nomor 65 Tahun 2006.

- 1) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan hak atas tanah.
- 2) Pencabutan hak atas tanah dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di atasnya.

⁵³Keppres No. 55/1993, Pasal ayat (2) dan (3)

⁵⁴*Ibid.*, Pasal 6 ayat (1)

⁵⁵*Ibid.*, Pasal 9

F. Ganti Rugi Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Ganti Rugi

Ganti rugi merupakan aspek terpenting dalam proses pengadaan tanah dalam pembangunan kepentingan umum. Ganti rugi sendiri sebagai suatu upaya mewujudkan suatu penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum. Dapat disebut adil apabila hal tersebut tidak menjadikan orang menjadi lebih kaya atau sebaliknya tidak menjadikannya lebih miskin daripada keadaan semula.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Pasal 1 angka 10 menyebutkan:

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

Agar terasa adil bagi pemegang, seyogianya berbagai kriteria tertentu itu diterapkan secara objektif, dengan standar yang telah ditentukan terlebih dahulu. Disamping itu, penentuan akhir besarnya ganti kerugian haruslah dicapai secara musyawarah antara pemegang hak dan instansi yang memerlukan tanah tersebut,

2. Jenis dan Bentuk Ganti Rugi

Berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

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

Peraturan Presiden tidak menjabarkan lebih lanjut bentuk ganti kerugian non-fisik. Kerugian yang bersifat non-fisik meliputi hilangnya pekerjaan, bidang usaha, sumber penghasilan, dan sumber pendapatan lain yang berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan seseorang. Ganti rugi non-fisik bersifat komplementer terhadap ganti rugi yang bersifat fisik. Ganti rugi yang bersifat adil adalah apabila keadaan setelah pengambilalihan paling tidak setara dengan keadaan sebelumnya, di samping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur. Peraturan Presiden yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan .

Ganti rugi secara umum diartikan sebagai penggantian atas kerugian yang ditimbulkan karena terjadinya wanprestasi, tetapi ganti dalam proses pengadaan tanah adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Kerugian dibedakan atas 2 (dua) macam, yaitu kerugian materill dan kerugian inmaterill.⁵⁶

Kerugian materill adalah kerugian yang pada hakekatnya dapat dinilai dengan uang, sedangkan kerugian inmaterill adalah kerugian yang pada dasarnya tidak dapat dinilai dengan uang. Jika dilihat dari pengertian tersebut, ganti kerugian pengadaan tanah termasuk ke dalam kerugian materill. Bentuk ganti rugi menurut perdata dibedakan menjadi 3, pertama dalam bentuk in natura yaitu benda yang rusak digantikan dengan benda yang baru, kedua dalam bentuk surrogate yaitu benda yang rusak digantikan dengan benda yang sejenis, dan yang

⁵⁶ M.A Moegini Djodjudirjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Cetakan II, Jakarta: Pradnya Paramita, 1982, hlm. 27.

terakhir dalam bentuk uang yaitu hal yang biasanya merupakan ganti rugi yang lazim dilakukan. Akan tetapi terkadang juga harus memperhatikan juga kerugian inmaterill atau kerugiannon fisik seperti hilangnya sumber pendapatan, hilangnya akses atas pelayanan publik.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, khususnya untuk kepentingan umum sering terjadi konflik, baik secara vertikal maupun horizontal. Secara vertikal terjadi antara masyarakat pemilik tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum dengan pemerintah menyangkut ganti rugi. Sedangkan horizontal adalah antar masyarakat itu sendiri menyangkut pihak-pihak yang setuju dengan pihak yang tidak setuju akan adanya pembangunan untuk kepentingan umum.⁵⁷

3. Musyawarah Ganti Rugi

Musyawarah menurut bahasa berarti "berunding" dan "berembuk", sedangkan pengertian musyawarah menurut istilah adalah perundingan bersama antara dua orang atau lebih untuk mendapatkan keputusan yang terbaik. Musyawarah adalah pengambilan keputusan bersama yang telah disepakati dalam memecahkan suatu masalah. Cara pengambilan keputusan bersama dibuat jika keputusan tersebut menyangkut kepentingan orang banyak atau masyarakat luas. Terdapat dua cara yang dapat ditempuh dalam pengambilan keputusan bersama, yaitu dengan musyawarah mufakat dan dengan pengambilan suara terbanyak atau yang lebih dikenal dengan istilah voting⁵⁸

Musyawarah menurut istilah atau etimologis adalah kegiatan mencapai satu kata mufakat, sedangkan menurut harfiahnya, yaitu kegiatan saling mendengar

⁵⁷Ramelan Surbakti, *Memahami Ilmu politik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, hlm. 145.

⁵⁸<http://www.pengertianahli.com/2014/04/pengertian-musyawarah-apa-itu-musyawahtmlrah>.

dan mengutarakan pendapat untuk satu maksud tujuan kesepahaman dan kemufakatan dalam mengambil suatu keputusan secara bersama-sama.⁵⁹

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan definisi mengenai musyawarah melainkan konsultasi publik. Pasal 1 angka 8 menyebutkan:

“Konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.”

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak untuk menentukan besarnya ganti rugi. Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan:

“Lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penilaian dari penilai disampaikan kepada lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam pasal 34.”

4. Penetapan Besar Ganti Rugi

Penetapan besar ganti rugi dilakukan oleh tim penilai yang ditunjuk oleh lembaga pertanahan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan menjadi dasar musyawarah untuk penetapan ganti kerugian. Ganti kerugian sebagaimana

⁵⁹Woyowarsito, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Surabaya: Apollo, 1997, hlm. 108.

dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 34 ayat (1) menyebutkan:

“Nilai kerugian yang dinilai oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 26”.

Penilai yang sudah ditetapkan oleh lembaga pertanahan wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan dan apabila terdapat pelanggaran maka akan dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang No 2 Tahun 2012 penilaian besar ganti kerugian dilakukan bidang per bidang 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

Dalam bidang tanah yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak bisa difungsikan kembali, maka pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara penuh atas bidang tanahnya tersebut.