

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGADAAN TANAH

A. Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Dalam pengertian yuridis tanah merupakan permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak dari sebagian permukaan bumi yang memiliki batas panjang dan lebar. Kepemilikan hak atas tanah merupakan suatu hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dimilikinya berdasarkan peraturan yang berlaku yang memberikan kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap tanah yang dimilikinya baik itu secara langsung atau tidak langsung dengan memberi kuasa kepada pihak lain.

Hak atas tanah adalah wewenang pemilik tanah untuk menggunakan dan/ atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Pengertian tersebut memiliki arti bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian).¹ Hak atas tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang meliputi wewenang, kewajiban dan larangan bagi pemilik hak atas tanah yang bersangkutan.²

¹ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, hlm 84

² Boedi Harsono, 1971, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta, Djambatan, hlm 262

Dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) dijelaskan mengenai pengertian tanah, yaitu: (1) permukaan/ lapisan bumi yang paling atas; (2) keadaan bumi di suatu tempat; (3) permukaan bumi yang mempunyai batas tertentu; (4) bahan-bahan dari bumi (cadas, pasir, napal dan lain-lain). Dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut.

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

Menurut Pasal 4 UUPA diketahui bahwa makna dari tanah adalah sebagai bagian dari permukaan bumi yang dapat dimiliki oleh perorangan atau badan hukum. Oleh karena itu, hak yang timbul dari hak atas tanah, didalamnya termasuk bangunan atau benda-benda yang ada di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Sedangkan menurut Pasal 1 ayat 3 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tanah ialah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak yang dapat dibebankan di atas permukaan bumi.³

2. Macam-Macam Hak Atas tanah

Dalam UUPA disebutkan beberapa macam hak tanah yaitu pada Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53. Pada pasal 4 ayat (1) dan (2) dijelaskan sebagai berikut.

³ Sarkawi, 2014, *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm 7

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-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Ayat (2): “Hak-Hak Atas Tanah yang dimaksud dalam pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa 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”. Sedangkan hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas dijelaskan dalam pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu.

- a. Hak milik.
- b. Hak guna bangunan.
- c. Hak guna usaha.
- d. Hak guna pakai.
- e. Hak sewa.
- f. Hak membuka tanah.
- g. Hak memungut hasil hutan.
- h. Hak lainnya yang tidak tercantum di atas, ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang bersifat sementara.

Dalam Pasal 53 mengatur hak atas tanah yang bersifat sementara:

- 1) Beberapa hak yang sifatnya sementara seperti yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf (h) yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Ketetapan ini dibuat bertujuan untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-Undang ini, selanjutnya hak-hak tersebut diusahakan untuk dihapuskan dalam waktu singkat.
- 2) Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini”.

3. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Negara memiliki hak menguasai atas tanah bertujuan semata-mata untuk kemakmuran rakyat, ini menunjukkan secara eksplisit bahwa dalam tanah itu melekat pula fungsi sosialnya. Tujuannya semata-mata untuk kemakmuran rakyat sekaligus menunjukkan bahwa tidak dibenarkan terjadi monopoli kepemilikan dan penguasaan tanah yang dilakukan baik perseorangan maupun kelompok selain negara. Karena hanya dengan model demikian tujuan yang dimaksud dalam hak menguasai negara atas tanah akan lebih mudah untuk dicapai, tentunya pencapaian tersebut sesuai dengan cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁴

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi dasar adanya hubungan hukum antara tanah dengan subyek tanah, dalam hal ini negara sebagai organisasi tertinggi seluruh rakyat/subyek dengan kewenangan tertinggi

⁴ Nurus Zaman, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Bandung, PT Refika Aditama, hlm 145

terhadap semua kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA dijelaskan bahwa:

“ atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Hal ini bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur dapat mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Kekuasaan negara yang dimaksud meliputi seluruh bumi, air dan ruang angkasa baik yang sudah maupun belum dihaki oleh seseorang.⁵

Dalam Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa: “semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial”. Fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan kepada pemilik hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaan, artinya keadaan tanahnya, sifat dan tujuan pemberian hak atas tanah tersebut.⁶

Bukan hanya hak milik, semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial. hak atas tanah apapun yang menjadi milik seseorang, tidak dibenarkan jika tanah tersebut digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, terlebih jika menimbulkan kerugian bagi masyarakat sekitar.⁷

Tanah yang dimiliki seseorang tidak hanya berfungsi bagi pemiliknya saja, tapi juga bagi seluruh bangsa Indonesia,

⁵ Sonny Djoko Marlijanto, 2010, “Konsinyasi Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum” (Tesis Pascasarjana tidak diterbitkan, Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro), hlm 80-81

⁶ Boedi Harsono, Op.Cit., hlm 288

⁷ *Ibid* ., hlm 284-285

konsekuensinya bahwa penggunaan hak atas tanah juga harus memperhatikan kepentingan umum. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan manfaatnya bagi masyarakat dan negara. Namun, bukan berarti kepentingan individu terdesak oleh kepentingan masyarakat/ negara, kedua kepentingan tersebut haruslah seimbang.⁸

4. Pelepasan, Pembebasan Serta Pencabutan Hak Atas Tanah

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Pasal 2 ayat (1) dijelaskan, bahwa: “pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara a. Pelepasan dan Penyerahan tanah, atau b. Pencabutan atas tanah”.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2012, dijelaskan bahwa: “pelepasan hak atas tanah merupakan proses pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak atas tanah tersebut kepada lembaga negara melalui Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional (BPN)”.⁹

Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum yang dimiliki/ dikuasai oleh pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/ Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dilaksanakan sesuai

⁸ Sonny Djoko Marlijanto, *Op.Cit.*, hlm 82-83

⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Jakarta, Pengayoman, hlm 31

dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan untuk itu.¹⁰

Pembebasan hak atas tanah yaitu proses pelepasan hubungan antara subyek pemilik tanah dengan tanah yang dimilikinya berikutan benda-benda yang berada di atasnya, yang dilaksanakan dengan musyawarah disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan sesuai. Dalam perundang-undangan, pembebasan tanah dikenal dengan istilah pengadaaan tanah yang tercantum pada Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 yang kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.¹¹

Pencabutan hak atas tanah merupakan suatu proses yang telah disediakan oleh pemerintah yang bertujuan untuk mengambil hak atas tanah dari warga negara demi kepentingan umum.¹² Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dinyatakan bahwa.

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan rakyat bersama. Dan juga kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan menteri-menteri lain yang bersangkutan, dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”.

Pencabutan hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dan Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1973, berdasarkan

¹⁰ *Ibid* ., hlm 49

¹¹ *Ibid* ., hlm 31

¹² Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 68

dua ketentuan tersebut, pencabutan hak dapat dilakukan jika memenuhi syarat-syarat berikut ini.¹³

- a. Keperluan tanah untuk pembangunan kepentingan umum tidak dapat ditunda lagi dan apabila dilakukan penundaaan pembangunan sarana umum tersebut akan menimbulkan ancaman keselamatan, kesejahteraan dan ketertiban sebagian besar masyarakat.
- b. Telah dilakukan penaksiran harga tanah oleh tim penaksir harga yang independent, dan hasilnya telah dilaporkan kepada pejabat yang berwenang melalui panitia pengadaan tanah.
- c. Pemilik hak atas tanah yang bersangkutan tidak bersedia menerima besarnya uang ganti rugi sebagaimana telah dimusyawarakan secara berulang kali pada saat proses pembebasan tanah, dan termasuk menolak standar harga yang ditentukan oleh Tim Penaksir.

Syarat pencabutan tanah bahwa kegunaan tanah dimaksud untuk pembangunan kepentingan umum yang meliputi:¹⁴

- 1) Kepentingan Negara dan Bangsa;
- 2) Kepentingan Masyarakat luas;
- 3) Kepentingan rakyat banyak;
- 4) Kepentingan pembangunan.

Berkaitan dengan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 di atas, maka sebelum Presiden mengeluarkan keputusan atas tanah yang akan dicabut haknya harus dilakukan proses permohonan yang

¹³ Mudakir Iskandar Syah, 2015, *Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Jakarta, Permata Aksara, hlm 77

¹⁴ *Ibid.*, hlm 78

diajukan oleh pihak yang berkepentingan terlebih dahulu. Pasal 2 UU Nomor 20 Tahun 1961 menjelaskan bahwa.

“Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah dan/ atau benda di atasnya, diajukan oleh pihak yang berkepentingan kepada Presiden melalui perantara (ayat (1)). Permintaan tersebut oleh yang berkepentingan harus disertai dengan: (a) rencana peruntukannya beserta alasannya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak tersebut; (b) keterangan tentang nama yang berhak (jika mungkin), letak, luas dan macam hak dari tanah yang akan dicabut haknya beserta benda-benda yang bersangkutan; (c) rencana penampungan bagi warga yang haknya akan dicabut, dan kalau ada juga beserta orang-orang yang menggarap tanah atau menempati rumah yang bersangkutan.”

Sesuai dengan ketentuan yang terdapat pada pasal di atas. Pihak yang berwenang untuk melakukan persiapan pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan/ atau benda yang berada di atasnya yaitu Kepala Inspeksi Agraria (Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/ Kota dan Provinsi). Pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dijelaskan prosedur pencabutan sebagai berikut.¹⁵

- a. Pihak yang berkepentingan terlebih dahulu mengajukan permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang diperlukan kepada Presiden, dengan perantara Menteri Agraria, melalui Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan;
- b. Kepala Inspeksi Agraria mengusahakan agar permintaan tersebut dilengkapi dengan pertimbangan kepala daerah yang bersangkutan beserta taksiran ganti kerugian yang harus diterima para pemilik hak

¹⁵ Supriadi. *Op.Cit.*, hlm 71

- atas tanah. Taksiran dilakukan oleh panitia penaksir, yang para anggotanya telah mengangkat sumpah;
- c. Selanjutnya, permintaan dan pertimbangan kepala daerah serta taksiran ganti rugi tersebut dilanjutkan oleh Kepala Inspeksi Agraria, disertai pertimbangan pula;
 - d. Menteri Agraria mengajukan kepada Presiden untuk memberi keputusan terhadap permintaan pencabutan hak atas tanah yang disertai pertimbangan-pertimbangan dari Menteri Kehakiman dan Menteri lain yang bersangkutan;
 - e. Penguasaan tanah dan/ atau benda yang ada di atas tanah tersebut baru dapat dilaksanakan setelah surat keputusan pencabutan dari Presiden dikeluarkan dan setelah dilakukan pembayaran ganti kerugian sesuai dengan ketetapan Presiden dan serta diselenggarakannya penampungan orang-orang yang dimaksud di atas.

B. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengertian tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum merupakan implementasi dari amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) tentang hak penguasaan negara atas bumi, air, dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara yuridis, terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu

tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 18 UUPA yang intinya menyatakan bahwa kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, lalu kembali ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda yang berada di atasnya.¹⁶

Pengadaan tanah adalah proses pelepasan hak atas tanah dan/ atau benda yang berada di atasnya yang dilakukan dengan sukarela untuk kepentingan umum, dari definisi tersebut, unsur-unsur pengadaan tanah yaitu:¹⁷

- a. pelepasan hak atas tanah dan menjadi tanah negara;
- b. pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum;
- c. perbuatan hukum berdasarkan musyawarah dan kesukarelaan;
- d. disertai pemberian ganti rugi yang adil dan layak.

Pada prinsipnya pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.¹⁸

Keperluan tanah yang akan digunakan untuk pembangunan kepentingan umum dapat berstatus tanah negara dan tanah hak.

Sedangkan status hukum dari pihak yang memerlukan tanah akan

¹⁶ Martinus Siki, Martin Roestamy, “Perlindungan Hukum Atas Tanah Masyarakat Desa Galuga Bogor akibat Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Hukum”, *Jurnal Living Law*, Vol. 7, No. 2, Oktober 2015, ISSN 2087-4936, hlm 125

¹⁷ Rahmah Hidayati, “Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pelebaran Jalan HR. Soebrantas Kota Pekanbaru Tahun 2011-2014)”, *Jurnal Online Mahasiswa*, Vol. 3, No. 2, Oktober 2016, ISSN 2355-6919, hlm 4

¹⁸ Rudi Prihantoro, “Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Tinjau dari Teori Hukum Pembangunan”, *Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS*, Edisi 5, Januari-Juni 2015, hlm 108

menentukan cara yang akan ditempuh, oleh karena terkait dengan ketentuan-ketentuan dan syarat-syarat sebagai subyek hak atas tanah tersebut. Maka pengertian pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 1 Butir 3 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa:

“pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau meyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah”.

Istilah pengadaan tanah dipergunakan oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, sedangkan kegiatan perolehan tanah untuk pembangunan yang dipakai oleh peraturan perundang-undangan sebelumnya disebut dengan pembebasan tanah. Namun Peraturan Presiden 36 Tahun 2005 sekarang sudah diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum.

Istilah yang dipakai sekarang untuk mendapatkan tanah untuk pembangunan kepentingan umum adalah pengadaan tanah. Istilah pengadaan tanah juga diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Jika dalam penentuan besar ganti rugi tidak mencapai kesepakatan antara kedua belah pihak atau lebih, maka dengan demikian pihak investor atau pemegang proyek dapat mencari lokasi lain sebagai pengganti atas tanah tersebut dengan cara memberitahukan hal tersebut kepada camat atau walikota paling lambat dalam waktu 3

(tiga) hari sejak kata sepakat tidak tercapai dari kedua belah pihak tersebut.

Pelepasan hak atas tanah menurut Pasal 1 Butir 6 Perpres 36 Tahun 2005 menyatakan bahwa: “pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah”.

Pada prinsipnya setiap kegiatan pengadaan tanah harus melalui beberapa prosedur yang telah diatur. Prosedur pengadaan tanah yang digunakan untuk pembangunan kepentingan umum, diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah untuk Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum, serta Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005, serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006. Prosedur pengadaan tanah tersebut dilakukan melalui beberapa tahap yaitu:¹⁹

- a. perencanaan;
- b. penetapan lokasi;
- c. pembentukan panitia;
- d. penyuluhan;

¹⁹ Feronika Suhadak, “Problematik Yuridis Pengadaan Tanah untuk Jalan Tol”, *Jurnal Novum*, Vol. 2, No. 4, 2014, hlm 6

- e. identifikasi dan inventarisasi;
- f. penunjukkan tim lembaga/tim penilai harga tanah;
- g. penilaian;
- h. musyawarah;
- i. keputusan panitia pengadaan tanah;
- j. pembayaran ganti rugi dan atau penitipan ganti rugi;
- k. pelepasan hak;
- l. pengurusan hak atas tanah;
- m. pelaksanaan pembangunan fisik.

2. Pengertian Kepentingan Umum

Secara sederhana kepentingan umum dapat diartikan bahwa untuk keperluan, kebutuhan atau keperluan orang banyak maupun untuk tujuan yang luas. Namun demikian dari pengertian tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya. Yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan segi-segi sosial, politik dan psikologi atas dasar pembangunan.

Istilah kepentingan Umum terdapat di dalam UUPA yang menyebutnya sebagai kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat. Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 kepentingan umum sebagai kepentingan pembangunan.²⁰

²⁰Nurus Zaman. *Op.Cit.*, hlm 132

Dalam Pasal 18 UUPA menjelaskan peroses pencabutan hak atas tanah harus: (a) ada unsur kepentingan umum baru hak atas tanah dapat dicabut; (b) ada ganti rugi; (c) diberikan ganti rugi yang layak; (d) melalui cara-cara yang diatur lebih dahulu dengan suatu undang-undang. Jika tidak memenuhi ketentuan tersebut maka pencabutan hak atas tanah merupakan suatu tindakan sepihak dari pemerintah untuk menguasai sebidang tanah dari masyarakat dan dipergunakan untuk kepentingan bersama dari rakyat. Istilah kepentingan umum juga ada dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 1 Butir 5 yang menyatakan bahwa: “kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”, artinya bahwa kepentingan umum itu merupakan kepentingan bagi sebagian besar dari lapisan yang ada di dalam masyarakat.

3. Dasar Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Berdasarkan hak menguasai negara seperti yang dijelaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, pemerintah dapat melakukan pengadaan tanah. Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 perubahan kedua yang menyatakan: “setiap orang yang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

Lalu dijelaskan dalam Pasal 28 J menyatakan bahwa:

“dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai

agama, keamanan, dan ketertiban hukum dalam suatu masyarakat demokratis”.²¹

Dalam Pasal 6 dan Pasal 18 UUPA serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, landasan hukum yang dipakai untuk proses pengadaan tanah yaitu:

- a. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- b. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentinagn Umum;
- c. Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

4 Jenis-Jenis Kepentingan Umum dan Panitia Pengadaan Tanah

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, meliputi:

- a. jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah ataupun di ruang bawah tanah), saluran air bersih/ air minum serta saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. bendungan/ waduk, irigasi dan bangunan perairan;
- c. puskesmas dan rumah sakit umum;
- d. terminal, pelabuhan, stasiun kereta api dan bandara;

²¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Op.cit.*, hlm 38

- e. tempat ibadah;
- f. sekolah dan sarana pendidikan;
- g. pasar umum;
- h. pemakaman umum;
- i. telekomunikasi dan kantor pos;
- j. sarana olahraga;
- k. stasiun penyiaran radio, televisi serta sarana pendukung;
- l. kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan PBB;
- m. fasilitas TNI dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- n. lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
- o. rumah susun sederhana;
- p. tempat pembuangan sampah;
- q. cagar alam dan cagar budaya;
- r. pertamanan;
- s. panti sosial;
- t. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah kemudian selanjutnya menjadi milik pemerintah, sehingga pembangunan kepentingan umum bukan bertujuan untuk mencari keuntungan. Maria SW Soemardjono berpendapat bahwa yang disebut

kepentingan umum mengandung 3 unsur penting yaitu, dilakukan oleh pemerintah, dimiliki oleh pemerintah dan non-profit.²²

Panitia pengadaan tanah kabupaten/ kota dengan Keputusan Bupati/ Walikota/ Gubernur dibentuk untuk pelaksanaan proses pengadaan tanah, dengan anggota maksimal terdiri dari 9 orang dengan susunan sebagai berikut:

- a. sekretaris daerah selaku ketua merangkap anggota;
- b. pejabat dari unsur perangkat daerah setingkat eselon II sebagai wakil ketua merangkap anggota;
- c. kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai sekretaris merangkap anggota;
- d. kepala dinas/ kantor/ badan di kabupaten/ kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.

Panitia pengadaan tanah berdasarkan Pasal 14 ayat (3) Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 memiliki tugas sebagai berikut:

- a. memberikan sosialisasi/ penyuluhan kepada masyarakat;
- b. melakukan penelitian serta inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- c. melakukan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang akan dicabut haknya beserta dokumen pendukung;

²² Oka Mahendra, 1996. *"Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan"*, Jakarta, Sinar Harapan, hlm 291

- d. mengumumkan hasil penelitian dan inventarisasi sebagaimana dimaksud pada nomor 2 dan 3;
- e. menerima hasil penelitian dan harga tanah dan/ atau bangunan dan/ atau tanaman dan/ atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari Lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah dan pejabat yang bertanggung jawab menilai bangunan dan/ atau tanaman dan/ atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- f. mengadakan musyawarah yang melibatkan para pemilik tanah dan juga instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk menetapkan bentuk dan besar ganti rugi;
- g. menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang akan dicabut haknya;
- h. menjadi saksi saat pelaksanaan proses penyerahan ganti rugi kepada pemilik hak atas tanah;
- i. membuat berita acara pelepasan/penyerahan hak atas tanah;
- j. melakukan administrasi dan dokumentasi seluruh berkas terkait pengadaan tanah dan menyerahkannya kepada instansi yang memerlukan tanah dan Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota;
- k. menyampaikan permasalahan serta pertimbangan penyelesaian proses pengadaan tanah kepada Bupati/ Walikota/ Gubernur apabila musyawarah yang dilakukan tidak mencapai kata sepakat untuk mengambil keputusan.

C. Prinsip-prinsip Pemberian Ganti Rugi

1. Pengertian Ganti Kerugian

Menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum, menjelaskan bahwa ganti kerugian merupakan proses penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Ganti rugi diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan kepentingan umum. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga dijelaskan ganti rugi yang diberikan dapat berupa.

a. Uang.

Salah satu bentuk ganti rugi adalah berbentuk uang. Jenis bentuk ini yang sering terjadi dalam pemberian ganti rugi dalam pembebasan tanah. Sebelum pembayaran uang ganti rugi yang berbentuk uang harus didahului dengan kesepakatan tentang jenis dan besar ganti rugi antara panitia pelaksana pengadaan tanah dengan para pemilik hak atas tanah.

b. Tanah Pengganti.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti diberikan oleh instansi yang memerlukan tanah atas permintaan tertulis dari ketua panitia pelaksana pengadaan tanah. Untuk menentukan lokasi tanah pengganti harus didasarkan atas kesepakatan dalam

musyawarah, yang nilainya sama dengan nilai ganti kerugian apabila diberikan dalam bentuk uang.²³

c. Permukiman Kembali.

Penggantian berbentuk pemukiman kembali (relokasi), atau penyediaan permukiman kembali dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah atas permintaan tertulis dari ketua panitia pelaksana pengadaan tanah. Didasarkan atas kesepakatan dalam musyawarah penentuan bentuk ganti kerugian yang nilainya pemukiman kembali ini sama dengan nilai ganti kerugian bila berbentuk uang. Instansi pengguna tanah harus menyediakan permukiman dalam kurun waktu kembali paling lama 1 tahun terhitung sejak bentuk ganti rugi ditetapkan oleh pelaksana pengadaan tanah.²⁴

d. Kepemilikan Saham,

Pemberian ganti rugi dalam bentuk kepemilikan saham diberikan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang berhak dengan Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dari pemerintah, dalam kurun waktu paling lama 3 bulan sejak penetapan bentuk ganti rugi oleh panitia pelaksana pengadaan tanah. Pelepasan hak atas tanah dilakukan pada saat telah disepakatinya bentuk ganti kerugian berupa kepemilikan saham, selama proses pemberian ganti kerugian dalam bentuk

²³ Mudakir Iskandar Syah, *Op.Cit.*, hlm 56

²⁴ *Ibid.*, hlm 57

kepemilikan saham dan penyediaan kepemilikan saham, dititipkan pada bank oleh instansi yang bersangkutan, dan dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan penitipan uang.²⁵

e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua pihak.

Pemberian ganti rugi dalam bentuk lain, artinya pemberian ganti rugi yang berupa gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi yang ada. Jangka waktunya didasarkan jangka waktu yang paling lama dari gabungan ganti kerugian yang disepakati.²⁶

Menurut ketentuan, ganti kerugian untuk hak bangunan yang berada di atas tanah yang bukan miliknya, maka akan diberikan kepada pemegang hak guna bangunan/ hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda yang berkaitan dengan tanah tersebut, sedangkan ganti kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik/ hak pengelolaan.²⁷

Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penelitian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/ atau keputusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung. Pada saat pemberian ganti kerugian, pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib:²⁸

a. Melakukan pelepasan hak; dan

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, hlm 58

²⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Op.cit.*, hlm 47

²⁸ *Ibid.*, hlm 48

- b. Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

2. Penetapan Besarnya Ganti Rugi

Penetapan besar ganti rugi terhadap pengadaan tanah dilakukan oleh panitia pelaksana pengadaan tanah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, sedangkan menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 panitia pelaksana pengadaan tanah hanya mempunyai wewenang untuk menaksir besarnya ketentuan ganti rugi. Sebelum adanya penetapan besarnya uang ganti rugi, harus dilakukan musyawarah antara pemilik tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Jenis kebendaan yang akan diperhitungkan untuk diberikan ganti rugi yaitu sebagai berikut:

- a. tanah;
- b. ruang atas/ bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.²⁹

Dengan dicabutnya hak atas tanah yang akan digunakan untuk pembangunan kepentingan umum, maka harus diberikan ganti rugi yang layak dan sesuai dengan tata cara yang diatur di dalam Peraturan

²⁹ Mudakir Iskandar Syah, *Op.cit.*, hlm 47

Perundang-Undangan.³⁰ Penetapan besar ganti kerugian berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, dasar penetapan ganti rugi adalah:

- a. nilai jual objek pajak memperhatikan nilai jual objek pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga Tim Penilaian harga tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- b. nilai jual bangunan ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.³¹
- d. Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan sebagai berikut:
 - 1) harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
 - 2) nilai jual bangunan yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab dibidang bangunan;
 - 3) nilai jual tanaman yang ditaksir oleh Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab dibidang pertanian.
- e. Bentuk dan besarnya ganti Kerugian.

³⁰ Sugianto dan Leiliya, "Dampak Perilaku Ekonomi Masyarakat terhadap Ganti Rugi Pengadaan Tanah Tol Cipali untuk Kepentingan Umum", *Jurnal Al-Mustashfa Penelitian Hukum Ekonomi Islam*, Vol. 2, No. 1, Juni 2017, ISSN 2549-4112, hlm 36

³¹ Mudakir Iskandar Syah, *Op.cit.*, hlm 49

Bentuk dan besarnya ganti kerugian pengadaan tanah dilakukan dengan cara perhitungan yang ditetapkan melalui musyawarah.

f. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian

Ganti kerugian diserahkan langsung kepada:

- 1) pemegang hak atas tanah atau ahli warisnya yang sah;
- 2) nazir, bagi tanah wakaf;
- 3) dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat ditemukan tersebut, diberikan ke Pengadilan Negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah, agar ketika pemilik tanah sudah kembali, maka mereka dapat langsung mengambil uang ganti kerugian tersebut, tanpa harus menunggu lagi.³²

³² Ali Achmad Chomzah, 2003, *Hukum Pertanahan seri III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan seri IV Pengadaan Tanah untuk Instansi Pemerintah*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm 108-109