BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Pengadaan Tanah

Pranata hukum pengadaan tanah akan lebih utuh dipahami bila tetap berpegang pada konsepsi hukum tanah nasional. Konsepsi hukum tanah nasional diambil dari hukum adat, yakini berupa konsepsi yang: ”komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan”.[10]

Menurut Boedi Harsono Konsepsi hukum tanah nasional itu kemudian lebih dikonkretkan dalam asas-asas hukum pengadaan tanah paling tidak ada enam asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah, yaitu:[11]

1) Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.
2) Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.
3) Cara memperoleh tanah yang dihaki seseorang harus melalui kesepakatan antara para pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Tegasnya, dalam keadaan biasa, pihak yang mempunyai tanah tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan tanahnya.
4) Dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat, untuk kepentingan umum, penguasa (dalam hal ini Presiden Republik Indonesia) diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa, tanpa persetujuan yang empunya tanah,melalui pencabutan hak.

---

[10]Boedi Harsono, Aspek-Aspek Yuridis Penyediaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Nasional Makalah: 1990, h. 1.

[11] Boedi Harsono, Kasus-kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan Suatu Tinjauan Yuridis, Makalah Disajikan Dalam Seminar Nasional “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (Konsepsi Hukum, Permasalahan dan kebijaksanaan Dalam Pemecahannya)”,Kerjasama Fakultas Hukum Trisakti dengan Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 3 Desember1994, h. 4.

5) Baik dalam acara perolehan tanah atas dasar kata sepakat, maupun dalam acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, berupa uang, fasilitas dan/atau tanah lain sebagai gantinya, sedemikian rupa hingga keadaan sosial dan keadaan ekonominya tidak menjadi mundur.
6) Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyekproyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman dari Pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa.

Menurut Maria Sumardjono, dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak yakni instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekomomi, sosial dan budaya maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya "pemaksaan kehendak" satu pihak terhadap pihak lain. Disamping itu, mengingat bahwa masyarakat harus merelakan tanahnya untuk suatu kegiatan pembangunan, maka harus dijamin bahwa kesejahteraan sosial ekonomimya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaaan semula, paling tidak harus setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan oleh pihak lain, oleh karena itu Pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan asasasas berikut:[12]

a. Asas Kemanusiaan, adalah Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
b. Asas Kesepakatan, yakni bahwa seluruh kegiatan Pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi

[12]Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan, Kompas, 2007 , h. 282

kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.

c. Asas Kemanfaatan, Pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.
d. Asas Keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
e. Asas Kepastian, Pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.
f. Asas Keterbukaan, dalam proses Pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada), dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatannya.
g. Asas Keikutsertaan/Partisipasi, peran serta seluruh pemangku kepentingan (stakeholder) dalam setiap tahap Pengadaan tanah (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi) diperlukan agar menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalkan penolakan masyarakat terhadap kegiatan yang bersangkutan.
h. Asas Kesetaraan, asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi. Dampak negative pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.

i. Asas Kesejahteraan, adalah bahwa Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat nilai tambahan bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
j. Asas Keberlanjutan, adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

2.2. Konsep Perijinan

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.Selain itu izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan. Terdapat juga pengertian izin dalam arti sempit maupun luas :[13]

a) Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang.
b) Izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus

Pada umumnya sistem izin terdiri dari[14] :

a) Larangan.
b) Persetujuan yang merupakan dasar kekecualian (izin).
c) Ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan izin.

Terdapat istilah lain yang memiliki kesejajaran dengan izin yaitu[15]:

a. Dispensasi ialah keputusan administrasi Negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang

---

[13]Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Perizinan, Yuridika,Surabaya, 1993, h..2-3.

[14]Y. Sri Pudyatmoko,Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan, Grasindo,Jakarta, 2009, h. 17-18

[15]Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, PT RajaGrafindo Persada,Jakarta, 2006, h. 196- 197

menolak perbuatan tersebut. Sehingga suatu peraturan undang-undang menjadi tidak berlaku bagi sesuatu yang istimewa (relaxation legis).

b. Lisensi adalah suatu suatu izin yang meberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang meperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan denngan izin khusus atau istimewa.

c. Konsesi merupakan suatu izin berhubungan dengan pekerjaan yang besar di mana kepentingan umum terlibat erat sekali sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionaris (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya bisa berupa kontraktual atau kombinasi antara lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

Tujuan dari perizinan dapat dilihat dari dua sisi yaitu[16] :

a) Dari sisi pemerintah

Melalui sisi pemerintah tujuan pemberian izin adalah :

- Untuk melaksanakan peraturan Apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak dan sekalipun untuk mengatur ketertiban.
- Sebagai sumber pendapatan daerah Dengan adanya permintaan permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah karena setiap izin yang dikeluarkan pemohon harus membayar retribusi dahulu. Semakin banyak pula pendapatan di bidang retribusi tujuan akhirnya yaitu untuk membiayai pembangunan.

b) Dari sisi masyarakat

[16]Adrian Sutedi, Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, Sinar Grafika,Jakarta, 2011, h. 200.

Adapun dari sisi masyarakat tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut.

1) Untuk adanya kepastian hukum.
2) Untuk adanya kepastian hak.
3) Untuk mendapatkan fasilitas setelah bangunan yang didirkan mempunyai izin

Perizinan dapat berbentuk tertulis maupun tidak tertulis, dimana di dalamnya harus termuat unsur-unsur antara lain[17] :

a. Instrumen yuridis Izin merupakan instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau mentapkan peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.
b. Peraturan perundang-undangan Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum permerintahan,sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas, tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah,oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan peruUUan yang berlaku, karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.
c. Organ pemerintah Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjahran Basah,dari badan tertinggi sampai dengan badan terendah berwenang memberikan izin.
d. Peristiwa konkret Izin merupakan instrument yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa kongkret dan individual, peristiwa kongkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu.

---

[17] Adrian Sutedi, op.cit, h.201-202.

e. Prosedur dan persyaratan Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Selain itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atatu pemberi izin.prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin. Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional, konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.

Merupakan hal yang harus dipenuhi untuk memperoleh izin yang dimohonkan, yang berupa dokumen dan kelengkapan atau surat-surat. Menurut Soehino, syaratsyarat dalam izin bersifat konstitutif dan kondisional.[18]

1) Konstitutif yaitu ditentukan suatu perbuatan tertentu yang harus dipenuhi terlebih dahulu, yaitu dalam pemberian izin ditentukan suatu perbuatan konkret yang bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi.
2) Kondisional artinya penilaian tersebut baru ada dan dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang diisyaratkan terjadi.

Waktu penyelesaian izin harus ditentukan oleh instansi yang bersangkutan. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan. Dengan demikian regulasi dan deregulasi harus memenuhi kriteria:

a. Disebutkan dengan jelas.
b. Waktu yang ditetapkan sesingkat mungkin.
c. Diinformasikan secara luas bersama-sama dengan prosedur dan persyaratan.
d. Biaya perizinan

[18]Ibid, h. 187.

Tarif pelayanan termasuk rinciannya ditetapkan dalam proses pemberian izin, dimana pembiayaan menjadi hal mendasar dari pengurusan perizinan. Oleh karena itu harus memenuhi syarat-syarat :

a. Disebutkan dengan jelas.
b. Mengikuti standar nasional.
c. Tidak ada pengenaan biaya lebih dari sekali untuk setiap objek tertentu.
d. Perhitungan berdasar pada tingkat real cost.
e. Besarnya biaya diinformasikan secara luas.

2.3. Konsep Perlindungan Hukum

Terkait dengan norma hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, meliputi :

1) Musyawarah sebagai dasar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dijelaskan bahwa “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.” Musyawarah sendiri diatur dalam Pasal 68 sampai dengan Pasal 73 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.
2) Pemberian bentuk dan besarnya ganti kerugian. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian merupakan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Bentuk ganti rugi menurut Pasal 74 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui bersama pada saat musyawarah.
3) Upaya hukum sebagai bentuk perlindungan hukum. Dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang

Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diatur mengenai penolakan dari pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi pembangunan dimana pihak yang berhak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.[19]

Permasalahan dalam pengadaan tanah untuk fasilitas umum diantaranya adalah soal penetapan ganti kerugian, penetapan ruang lingkup kepentingan umum, perencanaan pembangunan yang komprehensif, dan kepatuhan pada pelaksanaan prosedur. Terkait dengan administrasi pertanahan beragamnya status penggunaan tanah oleh masyarakat seperti ada yang bersertifikat, ada yang menggunakan tanah negara dalam kurun waktu yang lama, menggunakan tanah milik adat, tanah wakaf, dipandang masih menyulitkan dalam pengadaan tanah, karena akan makan waktu lama dalam membuktikan status tanah tersebut. Itulah sebabnya perlu dibuat aturan hukum yang lebih berkapasitas dan lebih adil dalam memberi ganti rugi untuk berbagai macam status penggunaan tanah tersebut.

Penilaian Ganti Kerugian tanah tersebut berdasarkan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dilakukan oleh Lembaga Pertanahan yang menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penilai Pertanahan atau yang selanjutnya disebut Penilai ini adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan professional yang telah mendapat izin dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai /harga Objek Pengadaan tanah.

Penilaian besarnya ganti kerugian dilakukan bidang per bidang tanah sesuai dengan ketentuan Pasal 65 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yaitu :

a. Tanah;

---

[19]Boedi Harsono, Hukum Agararia Indonesia Jilid I, Djembatan, Jakarta, 2008, hlm 97.

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.

Pemberian ganti rugi berdasarkan Pasal 74 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dapat diberikan dalam bentuk :

- Uang;
- Tanah pengganti;
- Pemukiman kembali;
- Kepemilikan saham; atau
- Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah mempunyai kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.Upaya yang harus dilakukan pemerintah adalah musyawarah.Pengedepanan musyawarah dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum merupakan pengejewantahan dari sifat masyarakat adat yang lebih mengutamakan setiap masalah yang diselesaikan secara musyawarah karena lebih kental dengan kekeluargaan.

2.4. Konsep Hak Kepemilikan atas Tanah

Dalam konsep hukum, hubungan antara orang dengan benda merupakan hubungan yang disebut hak. Artinya hak kepemilikan atas suatu benda, disebut hak milik atas benda itu. Dalam hubungannya dengan hak milik atas tanah, maka ada satu proses yang harus dilalui yaitu proses penguasaan, dimana hak menguasai itu harus didahului dengan tindakan pendudukan atau menduduki untuk memperoleh penguasaan itu, dan dengan batas waktu tertentu akan menjadi hak milik. Pengaturan hak milik atas tanah dapat didasarkan pada pasal 28 huruf h ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara

sewenang-wenang oleh siapapun, selanjutnya dalam pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Untuk melaksanakan prinsip-prinsip dasar tersebut dalam hubunganya dengan tanah ditetapkan hukum agraria nasional dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dalam pasal 2 dalam wujud hak menguasai dari negara atas tanah yang memberi wewenang kepada negara untuk: (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hokum antara orang- orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat didalam Negara hokum Indonesia yang merdeka, bersatu dan berdaulat.

Dalam hubungannya dengan hal diatas, penjelasan umum II angka 2 undang-undang pokok agraria menyatakan: “dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hokum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik. ”sebagai peraturan dasar, UUPA mengatur pokok-pokok penguasaan, pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang pelaksanaanya lebih lanjut diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Hak milik atas tanah diatur dalam pasal 20 UUPA yang menentukan bahwa hak milik atas tanah merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat di punyai orang atas tanah dan mempunyai fungsi sosial. Oleh karena itu, hak milik atas tanah yang berasal dari hak menguasai dari negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hak milik atas tanah mempunyai sifat-sifat khusus sebagai berikut: (1) dapat beralih karena

pewarisan, karena sifat turun-temurun. (2) penggunaanya tidak terbatas dan tidak di batasi sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan,(3) dapat di berikan sesuatu hak atas tanah lainnya di atas hak milik oleh pemiliknya kepada pihak lain.

Konsep hak milik menurut undang-undang pokok agraria tersebut dapat disimak dari penjelasan pasal 20 UUPA, sebagai berikut:

> Dalam pasal ini disebutkan sifat-sifat daripada hak milik yang membedekan dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak yang ‘terkuat dan terpenuhi ’yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang ‘mutlak’, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat’ sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu.Sifat yang demikian itu akann terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata ‘terkuat dan terpenuhi’ itu bermaksud untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainya, yaitu untuk menunujukan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang ‘ter’ (artinya; paling)-kuat dan terpenuhi.

Lebih lanjut ditetapkan, bahwa terjadinya hak milik atas tanah menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah, yang cara dan syarat-syaratnya diatur dengan peraturan pemerintah menurut ketentuan undang-undang namun demikian, undang-undang dan peraturan pemerintah dimaksud sampai saat ini belum ditetapkan.

Dalam ketentuan peralihan pasal 56 UUPA dinyatakan, bahwa selam undang-undang tentang hak milik sebagai tersebut dalam pasal 50 ayat (1) UUPA belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana dimaksutkan dalam pasal 20 ayat (1) UUPA, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang pokok agraria (UUPA). Terkait dengan hal ini, salah satu bentuk peraturan yang ditertibkan oleh pemerintah dalam

keputusan menteri negara agraria/kepala badan pertanahan nasional nomor 6 tahun 1998 tentang pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal, yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 26 juni 1998.

Dalam pertimbangannya dinyatakan, bahwa keputusan menteri Negara agraria/kepala badan pertanahan nasional nomor 6 tahun 1998 tersebut diterbitkan dengan mempertimbangkan, bahwa rumah tinggal merupakan kebutuhan primer manusia sesudah pangan,dan karena itu untuk menjamin pemilikan rumah tinggal bagi warga Negara indonesia perlu menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat tinggal tersebut berdiri. Atas dasar hal in, dirasa perlu meningkatkan pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang masih dipunyai oleh perseorangan warga Negara Indonesia dengan hak guna bangunan atau hak pakai.[20]

2.5. Konsep Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, *pertama* pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah yang terdiri dari kepentingan umum sedangkan yang *kedua* pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 Perpres No.36/2005 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah

> "setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atastanah."

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.36/2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti rugi juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Hal ini berarti adanya unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak

---

[20]Indri Hadisiswati, "Kepastian hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah", Volume II, 2014, h. 125-128.

atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentinganumum.

Hal tersebut berbeda dengan ketentuan Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 65 tahun 2006, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menentukan pengertian 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."

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan dengan berlakunya ketentuan yang baru tersebut, dalam pengadaan tanah tidak adalagiistilah"pencabutan hak atas tanah". Hal ini berarti tidak ada lagi unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukan dan kemanfaatan maupun tata cara perolehan tanahnya. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan tanah bukan subyek yang berhak untuk memiliki tanah dengan status yang sama dengan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata.

Oleh karena itu yang dimaksud dengan Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta adalah kepentingan yang diperuntukan memperoleh keuntungan semata, sehingga peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas. Sebagai contoh untuk perumahan elit, kawasan industri, pariwisata, lapangan golf dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut,

melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja.[21]

2.6. Konsep Hak Pengelolaan Lahan

Hak Pengelolaan atas tanah yang sering disebut HPL. Hak Pengelolaan lahir bukanlah didasarkan atas undang-undang akan tetapi di dasarkan atas Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Menguasai Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijaksanaan Se- lanjutnya. Peraturan inilah yang pertama kami mengunakan istilah hak pengelolaan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah dan ketentuan-Ketentuan tentang Kebijaksanaan yang menentukan bahwa, "Jika tanah negara sebagai dimaksud dalam Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan ins- tansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut di atas dikonversi menjadi hak pengelolaan sebagai dimaksud dalam Pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan"Padahal UU No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pada bagian Penjelasan Umum tidak menye- butkan dengan istilah "hak pengelolaan" me- lainkan "pengelolaan". Hal itu dapat ditemui pada Penjelasan Umum II angka (2) yang menyebutkan bahwa dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi

[21] Sonny Djoko Marlijanto, "Konsinyasi ganti rugi dalam pengadan tanah untuk kepentingan umum", 2010, h. 43-45.

pelaksanaan tugasnya masing- masing(Pasal 2 ayat 4) .

Dapat dikatakan bahwa Hak Pengelolaan dalam sistem hukumpertanahannasional tidak disebut dalam UUPA secaranyata,tetapi hanya tersirat dalam penjelasan umum. Apabila diperhatikan secara seksama antara penjelasan umum UUPA dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah dan ketentuan-ketentuan tentang Kebijaksanaan, terdapat penambahan kata "Hak" didepan istilah "Pengelolaan". Perkembangan selanjutnya "fungsi" atau aspek "kewenangan" pengelolaan telah bergeser kepada"hak".

Pergeseran subyek HPLterjadiantara pasal dan Penjelasan UUPA. Perbedaan Pasal 2 ayat (4) dan penjelasan UUPA cukup dramatis. Pasal 2 ayat (4) hanya menyebut (2) dua subyek HPL yaitu daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Pada Penjelasan Subyek HPL dengan tiba-tiba muncul kata "Departemen", sedangkan kata-kata "masyarakat hukum adat" hilang. Dengan demikian secara yuridis antara pasal dan Penjelasan UUPA tidak singkron, dalam memaknai subyek HPL, ada yang "dikembangkan" dan ada bagian yang "dihilangkan". Dalam dinamikanya subjek HPL semakin meluas ke badan profit pemerintah yakni BUMN dan BUMD.

Istilah "hak pengelolaan" semakin sering dijumpai baik dalam praktik, maupun teori hukum pertanahan, sebagaimana ditemui di dalam Pasal 1 ayat 3 Peraturan Menteri Negara Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, yang memberi definisi Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Istilah Hak pengelolaan ternyata tidak hanya dipergunakan oleh peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional selaku badan negara yang menyeleng- garakan bidang pertanahan, tetapi telah merambah kepada produk hukum berupa Peraturan Pemerintah (PP) sampai pada undang- undang. Hal tersebut dapat ditemui pada *Pertama*, Pasal 1 ayat (4) PP Nomor 24

Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang memberi definisi bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Pada Pasal 9 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran Tanah, juga mengatur bahwa hak pengelolaan merupakan salah satu obyek pendaftaran tanah; *Kedua*, PP Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan hak Pakai atas Tanah, Pasal 1 ayat 2 menyebutkan hak pengelolaan adalah hak menguaai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya; *Ketiga*, Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 16 tahun 1985 yang berbunyi: Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara atau hak pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; *Keempat*, UU Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Pada Bab II Tentang Obyek pajak Pasal 2 ayat (3) huruf (f), hak pengelolaan termasuk salah satu obyekpajak

Istilah "hak pengelolaan" dari beberapa perundang-udangan di atas sudah demikian populer dalam perundang-undangan di Indonesia tidak hanya dalam bidang pertanahan, tetapi juga bidang-bidang Sumber Daya Alam dan perpajakan, property, dan lain-lain.

Istilah hak pengelolaan dari kalangan para ahli, sering dilihat dari segi makna dan subtansi yang diberikan perundang-undangan atas keberadaan hak pengelolaan, *Pertama*, Maria S.W. Sumardjono[11], memaknai hak pengelolaan (HPL) adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya (dalam hal ini pemegang HPL); *Kedua*, Boedi Harsono[12], Hak pengelolaan sebagai gempitan Hak Menguasai dari negara; *Ketiga*, A.P. Parlindungan adalah hak atas tanah di luar UUPA.[13] Pendapat ahli di atas, sama-sama memberi arti bahwa HPL adalah bagian dari hak menguasai negara yang diatur di luar UUPA. Padahal yang menarik dari HPL tidak hanya ari pergeseran kewenangan tetapi "meluas" dan "menghilangnya" subyek HPL dalam UUPA itu sendiri.

Perkembangan kebijakan hak pengelolaan atas tanah yang dikontruksikan pemerintah, menggambarkan bahwa Hak Pengelolaan sebagai suatu hak atas permukaan bumi yang didelegasikan oleh negara kepada suatu lembaga pemerintah, atau pemerintah daerah, badan hukum pemerintah, atau badan hukum pemerintah daerah, masyarakat hukum adat dengan kewenangan untuk: merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh pemegang hak pengelolaan tersebut, yang meliputi segi peruntukkan, penggunaan, jangka waktu dan keuangan, dengan ketentuan bahwa pemberi hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 6 Tahun 1972 Tentang pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[22]

[22] Elita Rahmi, "Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah dan Realitas Pembangunan Indonesia", volume 10, 2010, h. 3-5.