BAB III PEMBAHASAN

3.1. Pencabutan Hak Atas Tanah

Penggunaan tanah untuk kepentingan umum merupakan implementasi dari asas hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960. Dalam menggunakan tanah harus mengedepankan atau mengutamakan kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat daripada kepentingan pribadinya. Apabila kepentingan umum menghendaki diambilnya hak atas tanah, maka pemegang hak atas tanah atau melepaskan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah.²³

Pencabutan hak atas tanah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menegaskan bahwa, Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Ketentuan dalam Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 menegaskan bahwa ruang lingkup untuk kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dan Hakhak atas tanah dapat dicabut; serta Pemberian ganti kerugian yang layak; Pencabutan hak atas tanah diatur dengan Undang-Undang.

Undang-Undang yang melaksanakan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, adalah Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya. Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dilaksanakan oleh Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan

²³Urip Santoso, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2014, h. 58-59.

Benda-benda Yang Ada di Atasnya, dan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya.

Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 mempunyai 2 (dua) fungsi, yaitu: pertama, Sebagai landasan (dasar) hukum bagi pemerintah dan perusahaan swasta untuk memperoleh tanah yang diperlukan guna menyelenggarakan kepentingan umum; kedua, Sebagai jaminan perlindungan hukum pemegang hak atas tanah untuk mendapatkan perlindungan hukum dalam pemberian ganti kerugian yang layak.²⁴

Pencabutan hak atas tanah merupakan salah satu faktor penyebab hapusnya hak atas tanah dan berakibat hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 yang menetapkan bahwa hak atas tanah hapus karena pencabutan hak atas tanah, yaitu Pasal 27 huruf (a) angka 1 untuk Hak Milik, Pasal Pasal 34 huruf (d) untuk Hak Guna Usaha, dan Pasal 40 huruf (d) untuk Hak Guna Bangunan. Ketentuan dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, yang menetapkan bahwa hak atas tanah hapus karena pencabutan hak atas tanah, yaitu Pasal 17 ayat (1) huruf (d) untuk Hak Guna Bangunan, dan Pasal 35 ayat (1) huruf (d) untuk Hak Guna Bangunan, dan Pasal 55 ayat (1) huruf (d) untuk Hak Pakai.

Pasal 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menetapkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa, setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hakhak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Ketentuan pencabutan hak atas tanah dalam Pasal 1 UndangUndang No. 20

²⁴Urip Santoso, Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Airlangga University Press, Surabaya, 2013, h. 11.

Tahun 1961, adalah: Hanya Presiden yang berwenang melakukan pencabutan hak atas tanah; Pencabutan hak atas tanah dilakukan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan; Pencabutan hak atas tanah dilakukan dalam keadaan yang memaksa; Sebelum melakukan pencabutan hak atas tanah, Presiden mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan.

Pencabutan hak atas tanah diatur dalam UndangUndang No. 20 Tahun 1961, akan tetapi UndangUndang No. 20 Tahun 1961 tidak memberikan pengertian pencabutan hak atas tanah. Menurut Effendi Perangin, yang dimaksud pencabutan hak atas tanah adalah pengambilan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum. ²⁵

Aminuddin Salle menyatakan bahwa Pencabutan hak atas tanah adalah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang kepada Pemerintah, dalam hal ini Presiden.Bentuk kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang adalah untuk melakukan tindakan secara paksa mengambil dan menguasai tanah seseorang untuk kepentingan umum.²⁶

Pencabutan hak atas tanah adalah pengambilan tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum secara paksa oleh negara untuk kepentingan umum tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum, dengan pemberian ganti kerugian yang layak yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

²⁵Abdurrahman, Masalah-masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 38.

²⁶ Aminuddin Salle, Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, h. 101.

Terdapat 5 (lima) syarat pencabutan hak atas tanah menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 1961, yaitu: a. Dilakukan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan; b. Pemberian ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak atas tanah yang terkena pencabutan hak atas tanah; c. Dilakukan menurut cara yang diatur dengan undang-undang; d. Pemindahan hak atas tanah tidak dapat dilakukan; e. Tidak mungkin diperoleh tanah di tempat lain untuk keperluan tersebut.

Untuk menampung permohonan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, Pemerintah telah mengatur pedoman dengan memperhatikan berbagai segi, baik mengenai tafsiran "untuk kepentingan umum" maupun pelaksanaannya dengan mengingat asas perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya hanya dapat dilakukan dengan Undang-Undang apabila benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan terpaksa dan sangat mendesak demi untuk kepentingan umum/negara/bangsa dengan pembayaran ganti rugi dan dilakukan dengan hatihati serta dengan cara-cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatu sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.²⁷

Perolehan tanah untuk kepentingan umum didahului oleh musyawarah antara pemilik atau pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Oleh karena dalam musyawarah tidak mencapai kesepakatan sedangkan tanah diperlukan untuk kepentingan umum dan sifatnya mendesak, maka ditempuhlah upaya pencabutan hak atas tanah. Eman menyatakan bahwa pelaksanaan pencabutan hak atas tanah bersifat ultimum remidium artinya pencabutan hanya akan dilakukan jika cara-cara lain tidak

²⁷ R. Soeprapto, Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, h. 276.

dapat ditempuh atau diupayakan.²⁸

Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum merupakan cara terakhir untuk memperoleh tanah yang diperlukan guna untuk kepentingan umum, setelah musyawarah dengan pemegang hak atas tanah tidak mencapai kesepakatan, sedangkan keperluan akan tanah sifatnya sangat mendesak.

Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menetapkan bahwa pihak yang memerlukan tanah dalam pencabutan hak atas tanah tidak hanya instansi Pemerintah (Pemerintah atau Pemerintah Daerah) untuk keperluan usaha-usaha negara, akan tetapi usaha swasta (perusahaan swasta) juga dapat memperoleh tanah melalui pencabutan hak atas tanah, sepanjang kegiatannya benar-benar untuk kepentingan umum.

Pencabutan hak atas tanah dilakukan dalam rangka perolehan tanah untuk kepentingan umum. Dalam Lampiran Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 ditetapkan bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut: kepentingan bangsa dan negara, masyarakat luas, rakyat banyak/masyarakat, dan/ atau kepentingan pembangunan.

Dalam Lampiran Pasal 1 ayat (2) Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 ditetapkan bahwa bentuk - bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum, meliputi bidang-bidang: pertahanan; pekerjaan umum; perlengkapan umum; jasa umum; keagamaan; ilmu pengetahuan dan sosial budaya; kesehatan; olahraga; keselamatan umum terhadap bencana alam; kesejahteraan sosial; makam/ kuburan; pariwisata dan rekreasi; dan, usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Yang dapat menjadi subjek atau pemohon untuk mengajukan permohonan pencabutan hak atas tanah, adalah instansi-instansi Pemerintah/badan-badan Pemerintah; serta usaha-

²⁸ Eman, "Aspek Kepentingan Umum Dalam Pencabutan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993", Majalah Yuridika, No. 1 Tahun XI, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Januari– Februari 1996, h. 68.

usaha swasta.

Pencabutan hak atas tanah dapat dilakukan kalau ada permohonan dari pihak yang berkepentingan, instansi-instansi Pemerintah/badan-badan Pemerintah atau usaha-usaha swasta. Pencabutan hak atas tanah diajukan kepada Presiden dengan perantaraan Menteri Agraria melalui Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan (sekarang Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi).

Dalam pencabutan hak atas tanah ada pemberian ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak atas tanah yang terkena pencabutan hak atas tanah. Ganti kerugian atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya akan dicabut ditaksir oleh Panitia Penaksir. Dalam menetapkan besar ganti kerugian atas tanah/bangunan/tanaman yang berada di atasnya harus menaksir secara objektif dengan tidak merugikan kedua belah pihak (pemohon pencabutan hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah) dan dengan menggunakan norma-norma serta memperhatikan hargaharga penjualan tanah/bangunan/tanaman di sekitarnya yang terjadi dalam tahun yang sedang berjalan.

Pasal 5 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menetapkan bahwa pencabutan hak atas tanah ditetapkan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia. Dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia ditetapkan besarnya ganti kerugian tanah/bangunan/tanaman yang berada di atasnya.Presiden Republik menerbitkan Keputusan tentang pencabutan hak atas tanah setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan yang tugasnya meliputi kegiatan yang meminta dilakukannya pencabutan hak atas tanah. Keputusan Presiden Republik Indonesia tentang pencabutan hak atas tanah diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia atas biaya dari pemohon pencabutan hak atas tanah dan turunannya disampaikan kepada yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut.

Pejabat yang berwenang melakukan pencabutan hak atas tanah menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 adalah Presiden Republik Indonesia. Kewenangan untuk melakukan

pencabutan hak atas tanah merupakan kewenangan yang sifatnya atribusi bagi Presiden Republik Indonesia, tidak dilimpahkan kepada Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota, atau pejabat lain.

Pasal 8 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menetapkan bahwa jika yang berhak atas tanah dan/ atau benda-benda yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia karena dianggap jumlahnya tidak layak, maka ia dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi, yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang terkena pencabutan hak atas tanah agar Pengadilan Tinggi yang menetapkan jumlah ganti kerugian yang layak. Putusan Pengadilan Tinggi merupakan putusan yang pertama dan terakhir dalam penyelesaian sengketa dalam pencabutan hak atas tanah.Penyelesaian sengketa dalam pencabutan hak atas tanah di Pengadilan Tinggi tidak menunda pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dan penguasaannya.

Pasal 9 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menetapkan akibat hukum pencabutan hak atas tanah yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia dan setelah dilakukannya pembayaran ganti kerugian kepada yang berhak, yaitu hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, untuk segera diberikan kepada pemohon pencabutan hak atas tanah dengan suatu hak atas tanah yang sesuai.

Pasal 11 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menetapkan bahwa jika hak atas tanah telah dicabut untuk kepentingan umum, tetapi kemudian ternyata bahwa tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan tidak dipergunakan sesuai dengan rencana peruntukannya, yang mengharuskan dilakukan pencabutan hak atas tanah, maka bekas pemilik tanah diberi prioritas pertama untuk mendapatkan kembali tanah dan/atau benda-benda tersebut.

Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak atas tanah yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia merupakan faktor penyebab hapusnya hak atas tanah dan berakibat hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau yang dikuasai langsung oleh negara.

3.2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Semula pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur oleh Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 55 Tahun 1993 dilaksanakan oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No.55 Tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 diubah oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 2005 Tahun tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 dilaksanakan oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 3 Tahun 2007 menyatakan tidak berlaku Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994.

Pada tahun 2012 diundangkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan

Untuk Kepentingan Umum. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 menyatakan tidak berlaku Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005.

Sudah tepat bahwa pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dalam bentuk Peraturan Presiden, melainkan dalam bentuk undangundang yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 sebab di dalamnya mengatur hak dan kewajibanwarga negaraIndonesia. Dalam Undang-Undang No.2 Tahun 2012 diatur hak dari pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil, dan pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah berkewajiban mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.²⁹

Ida Nurlinda menyatakan bahwa Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012, baik dari segi bentuk hukumnya yang berupa undangundang maupun materi muatannya yang memuat aturan mengenai penilaian pertanahan serta adanya proses konsultasi publik sebagai suatu proses komunikasi yang dialogis, memang tampak lebih baik dari aturan-aturan serupa sebelumnya. Namun, jika dikaji lebih dalam, undang-undang tersebut berpotensi menimbulkan konflik dan/atau sengketa pertanahan. ³⁰

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 diubah sebanyak 4 (empat) kali, yaitu: Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014, Peraturan Presiden

²⁹Urip Santoso, *Op. Cit.*, h. 37.

³⁰Ida Nurlinda, "Penyelesaian Sengketa dan/atau Konflik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Makalah*, Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan UmumPasca Berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, ProgramPascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 27 September 2012, h. 8.

Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015.

Pengertian pengadaan tanah disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah kegiatan menyediakan tanah untuk kepentingan umum oleh Pelaksana Pengadaan Tanah sesuai dan berdasar kepada Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, atau rencana kerja instansi yang memerlukan tanah dengan cara cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi. Pengertian instansi semula disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 juncto Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012, yaitu lembaga negara, kementerian dan lembaga Pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah. Pengertian instansi yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 juncto Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 diubah oleh Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015, yaitu instansi adalah lembaga negara, kementerian dan lembaga Pemerintah non kementerian, pemerintah pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah atau badan usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 mengatur pengadaan tanah yang diorientasikan untuk kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No.2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015, yaitu kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bidang kegiatan pembangunan yang termasuk kepentingan umum ada 18 (delapan belas) macam sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 Undang Undang No.2 Tahun 2012.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 UndangUndang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 201, muatan dalam kepentingan umum, yaitu: *pertama*, Ruang lingkup kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah, dan *kedua*, Tujuan kepentingan umum adalah dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Penggunaan tanah untuk kepentingan umum merupakan implementasi dari asas hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.Dalam menggunakan tanah harus mengedepankan atau mengutamakan kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat daripada kepentingan pribadinya.Apabila kepentingan umum menghendaki diambilnya hak atas tanah, maka pemegang hak atas tanah atau melepaskan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak melalui mekanisme pencabutan hak atas tanah.

Maria SW Sumardjono menyatakan bahwa padaumumnya terdapat dua cara untuk mengungkapkantentang doktrin kepentingan umum, yaitu: *pertama*,Pedoman umum, yang secara umum menyebutkanbahwa pengadaan tanah berdasarkan

-

³¹Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2014, h. 58-59.

alasankepentingan umum. Istilah-istilah yang sering digunakan secara bergantian untuk mengungkapkan tentang pengertian umum tersebut misalnya public atau social, general, common, collective, untuk istilah kepentingan sedangkan atau purpose sering digantidengan istilah need, necessity, interest, function, utility, atau uses; kedua, Penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya: sekolah, jalan, bangunan-bangunan Pemerintah, dan sebagainya, yang oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum. Segala kegiatan di luar yang tercantum dalam daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk pengadaan tanah.³²

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah. Dalam hal pengadaan tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panasbumi, pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Strategis dan Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.Pelaksana Pengadaan Tanah adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diberikan ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Pengertian ganti kerugian disebutkan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015, yaitu penggantian yang layak dan adil

³²Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, h. 241.

kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan. Benda-benda yang diberikan ganti kerugian adalah: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah.

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbentuk: uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pihak yang berhak sebagai penerima ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, adalah: pemegang hak atas tanah; pemegang Hak Pengelolaan; nadzir untuk tanah wakaf; pemilik tanah bekas milik adat; masyarakat hukum; pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik; pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Penetapan besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh Penilai Pertanahan. Pengertian Penilai Pertanahan disebutkan dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 juncto Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015, adalah orang perorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah. Penilai Pertanahan ditetapkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sebagai Lembaga Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa.Cara perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditempuh melalui pelepasanhak oleh pihak yang berhak sebagaimana ditetapkandalam Pasal 5 Undang-Undang No. 2 Tahun 201, yaitu pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pelaksanaan perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum didahului oleh musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian.Hasil musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak dapat berupa mencapai kesepakatan atau tidak mencapai kesepakatan.

Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah dengan pihak yang berhak.Pelaksanaan musyawarah dilaksanakan dengan mengikutsertakan instansi yang memerlukan tanah.Musyawarah dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian oleh Penilai Pertanahan.Dalam musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak, yang diikuti serta oleh instansi yang memerlukan tanah, Pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan besarnya ganti kerugian hasil penilaian ganti kerugian oleh Penilai Pertanahan.

Dalam hal pihak yang berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Dalam musyawarah dapat menghasilkan kesepakatan antara Pelaksana Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan.

Sebagai tindak lanjut kesepakatan dalam musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dilaksanakan pemberian ganti kerugian.Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah dilakukan langsung kepada pihak yang berhak oleh instansi yang memerlukan tanah berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah.

Pada saat pemberian ganti kerugian, pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib: Melakukan pelepasan hak; dan Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia).

Bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari.Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian.

Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa pada saat pelaksanaan pemberianganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan,kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yangberhak menjadi hapus dan alat bukti haknyadinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjaditanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pada saatpelaksanaan pemberian ganti kerugian dan setelahberita acara atau surat pernyataan pelepasan hakatas objek pengadaan tanah dibuat oleh pihak yangberhak, maka alat bukti haknya, misalnya sertipikatatau Petuk Pajak Bumi (Kutipan Letter C) dinyatakantidak berlaku. Hapusnya hak atas tanah sebagaiobjek pengadaan tanah didaftar oleh Kepala KantorPertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Pengertian pelepasan hak disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015, yaitu kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui kementerian. Pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum oleh pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanah yang dikuasainya dengan atau tanpa pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pemegang hak atas tanah oleh pihak yang memerlukan tanah, yang berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pelepasan hak atas tanah dilakukan oleh pihak yang berhak menerima ganti kerugian kepada negara dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Pelepasan hak atas tanah dibuat dengan berita acara pelepasan atau surat pernyataan pelepasan hak objek pengadaan tanah.

Ari S. Hutagalung menyatakan bahwa acara pelepasan hak ditempuh jika pihak yang bermaksud memperoleh dan menguasai tanah yang berstatus Hak Milik atau eks Hak Milik Adat, namun tidak memenuhi syarat sebagai subjek pemegang hak atas tanah tersebut melalui pemindahan hak/peralihan hak secara langsung.³³

Kalau tanah yang diperlukan oleh instansi yang memerlukan tanah berstatus Hak Milik, sedangkan instansi yang memerlukan tanah bukan subjek Hak Milik, maka cara perolehan tanah melalui pemindahan hak atas tanah dalam bentuk jual beli tidak dapat dilakukan disebabkan secara materiil, instansi yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pembeli tanah. Karena cara perolehan tanah melalui pemindahan hak atas tanah dalam bentuk jual beli tidak dapat dilakukan, maka cara perolehan tanah yang dapat ditempuh oleh instansiyang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah melalui pelepasan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak.

Boedi Harsono menyatakan bahwa dengan pelepasan hak atas tanah tidak berarti bahwa hak atas tanah berpindah dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain yang memberikan ganti kerugian, melainkan hak atas tanah tersebut hapus dan kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pelepasan hak atas tanah merupakan salah satu faktor penyebab hapusnya hak atas tanah dan bukan pemindahan hak atas tanah.³⁴

Pelepasan hak atas tanah merupakan hapusnya hak atas tanah dan bukan pemindahan hak atas tanah.Dengan pelepasan hak

³³Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, h. 179.

³⁴Boedi Harsono, "Aspek Yuridis Penyediaan Tanah", *Majalah Hukum dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XX, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, April 1990, h. 168.

atas tanah berakibat hak atas tanah berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dengan pelepasan hak atas tanah tidak berakibat hak atas tanah berpindah kepada instansi yang memerlukantanah yang memberikan ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah sebagai pihak yang berhak.

Akibat hukum dari pelepasan hak atas tanah adalah hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pengertian tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang di atasnya belum terdapat atau belum dibebani dengan hak atas tanah tertentu yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum.

Dalam hal musyawarah antara antara Pelaksana Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak untukmenetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian tidakmencapai kesepakatan, yaitu pihak yang berhak tidakmenyetujui besarnya ganti kerugian yang ditetapkanoleh Pelaksana Pengadaan Tanah, maka Pasal 38Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 juncto Pasal 73Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71Tahun 2012 menetapkan bahwa pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilannegeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empatbelas) hari kerja setelah musyawarah penetapan gantikerugian. Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu palinglama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanyapengajuan keberatan.Pihak yang keberatan terhadapputusan pengadilan negeri dalam waktu paling lama14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung Republik Indonesia memberiputusan dalam waktu paling lama 30 puluh)hari sejak permohonan (tiga kerja kasasi diterima.PutusanPengadilan Negeri/Mahkamah Agung

RepublikIndonesia yang telah memperoleh kekuatan hukumtetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugiankepada pihak yang mengajukan keberatan.

Pasal 39 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugianyang ditetapkan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah,tetapi tidak mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat, karena hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak atau putusan pengadilannegeri/Mahkamah Agung Republik Indonesia yang berkekuatan hukum tetap, ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat oleh instansi yang memerlukan. Penitipan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga dilakukan terhadap: Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan; Masih dipersengketakan kepemilikannya; diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau Menjadi jaminan di bank.

Pasal 43 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Kalau setelah ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri oleh instansi yang memerlukan tanah berakibat kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, maka penitipan

ganti kerugian di pengadilan negeri merupakan hapusnya hak atas tanah.

Berdasarkan uraian diatas tentang pengadaan yang digunakan untuk kepentingan umum maka dapat disimpulkan pengadaan tanah yang tidak digunakan untuk kepentingan umum adalah tanah yang seharusnya digunakan untuk kepentingan umum disalah gunakan pemerintah untuk memberi ijin hak atas pengelolaan tanah kepada perusahaan/investor swasta untuk membangun bangunan seperti mall, apartment, dll.

Sebagai contoh kasus Malang Town Squere (Matos). Matos dibangun diatas tanah yang menjadi sumber resapan air, dalam artian di lahan terbuka hijau yang masih luas itulah masyarakat menaruh asa agar air tidak mudah menggenang, agar banjir tidak mudah memperawani keanggunan kota pegunungan Malang. Sekarang lahan itu sudah musnah, tergantikan dengan bangunan pusat perbelanjaan yang menutupi seluruh lahan terbuka hijau tadi. Malang adalah kota dataran tinggi, yang dahulu hampir tidak mungkin untuk digenangi banjir, namun sekarang bukan sebuah keanehan lagi jika banjir meradang di kota Malang.Pembangunan sarana perdagangan yang 'ditempeli' pada lahan peruntukkan pendidikan justru akan membuat para pelajar makin hedon, makin tidak bisa membedakan mana waktu sekolah, mana waktunya belanja, nonton, foto, makan dan lain-lain.³⁵

3.3. Penetapan Bentuk dan Besarnya Ganti Rugi

Penghormatan dan penghargaan terhadap hak atas tanah yang diambil dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diwujudkan dalam pemberian ganti rugi.Bentuk dan besarnya ganti rugi merupakan unsur yang penting, karena terkait dengan kelangsungan hidup pemegang hak atas tanah.Realitasnya, hal terumit dalam pengadaan tanah adalah penentuan besarnya ganti rugi, apalagi bentuk ganti rugi berupa

³⁵https://www.kompasiana.com/adromeda888/54f812b9a333116a608b4b08/sby-tak-tahugetir-sejarah-matos-malang-town-square diunduh 18 Desember 2019 pukul 08.30 wib

uang. Masalah yang berkenaan dengan ganti rugi dalam bentuk uang oleh Maria S.W.Sumardjono dapat dirinci sebagai berikut :

- a) Ganti rugi dinilai terlalu rendah oleh pemegang hak atas tanah;
- Ganti rugi yang dituntut oleh pemegang hak atas tanah terlalu tinggi yang tidak terlampau sulit untuk dipenuhi oleh pihak swasta, namun dapat menyulitkan bagi Pemerintah dalam melangsungkan proyek-proyeknya;
- c) Ganti rugi tidak diterimakan langsung kepada mereka yang berhak dan/atau jumlahnya dipotong untuk keperluan yang tidak jelas.³⁶

Konsep ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, yaitu penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah diberikan kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Bila dikaitkan dengan dasar pembentukan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006. sebagaimana dimuat dalam Konsideran "mengingat"nya, maka penggunaan istilah ganti rugi dalam pengadaan tanah ini adalah tidak tepat. Sebaiknya, istilah yang digunakan bukanlah ganti rugi melainkan penggantian yang layak.Kalau ganti penggantiannya bisa tidak layak, sedangkan penggantian yang layak nilai penggantiannya sudah pasti layak.³⁷

Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yang diubah oleh Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 mengatur Tentang apa saja yang diberi ganti rugi, bentuk ganti rugi, dan cara menetapkan ganti

³⁶Maria S.W. Sumardjono. "Reformasi Hukum Pertanahan", Makalah, Seminar Sehari Memperingati Tri Dasawarsa UUPA, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 13 Oktober 1991. h. 9.

³⁷Urip Santoso, Hukum Pengadaan dan Pendaftaran Hak Atas Tanah. Fakultas Hukum Universitas Airlangga.Surabaya. 2009. h. 46.

rugi atas tanah, bangunan, dan tanaman. Sifat ganti rugi menurut Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, ada dua macam, yaitu ganti rugi bersifat fisik, diberikan untuk tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dan ganti rugi bersifat non fisik, nilai penggantian dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik daritingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Namun Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tidak mengatur lebih lanjut dan rinci apa yang dimaksudkan dengan ganti rugi yang bersifat non fisik dan bagaimana menetapkan atau menghitung ganti rugi yang bersifat non fisik tersebut. Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa kerugian yang bersifat non fisik meliputihilangnya pekerjaan, bidang usaha, sumber penghasilan, dan sumber pendapatan lain yang berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan seseorang. Alternatif ganti kerugiannya antara lain meliputi penyediaan lapangan kerja pengganti, bantuan pelatihan dan fasilitas kredit.³⁸

Ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untukkepentingan umum diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Bentuk ganti rugi menurut Pasal 13 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 diubah oleh Pasal 13 Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006, yaitu berupa uang; dan/atau tanah pengganti; permukiman kembali; dan/atau gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam huruf a,huruf b, dan huruf c serta bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Untuk hak ulayat masyarakat hukum adat, bentuk ganti rugi yaitu pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.Penetapan ganti kendala. tidaktercapainya seringkali menemui antara lain kesepakatan mengenai besarannya. Oleh karena itu, Pasal 15 ayat (1) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 mengatur dasar perhitungan besarnya ganti rugi sebagai berikut :

³⁸Maria S.W. Sumardjono-11, Op.cit, h. 105.

- a) Nilai Jual Obyek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh Panitia;
- b) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- c) Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggun jawab di bidang pertanian.

Yang menilai harga tanah adalah Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah, sedangkan yang menetapkan harga tanah adalah Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota. Hasil penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota, untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansiPemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah. Berkenaan dengan penetapan ganti rugi, Abdurrahman menegaskan bahwa yang terpenting justru bukannya pada pedoman besarnya ganti rugi berdasarkan NJOP, akan tetapi berdasarkan musyawarah antara Panitia Pengadaan Tanah dengan pemegang hak atas tanah yang didalamnya memuat kesepakatan antara kedua belah pihak tersebut. Dalam menentukan besarnya ganti rugi, sebaiknya harus ada keseimbangan harga antara tuntutan pemegang hak atas tanah dengan kesanggupan instansi Pemerintah.

Dalam Peraturan Presiden No.3 Tahun 2005 dan telah dirubah oleh Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 diatur mengenai penitipan ganti rugi berbentuk uang kepada pengadilan negeri dalam Pasal 10, yaitu dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama dan apabila setelah diadakannya musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, Panitia Pengadaan Tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 huruf a dan menitipkan ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang

wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Kemudian apabila terjadi sengketa kepemilikan setelahpenetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Panitia Pengadaan Tanah menitipkan ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Herman Slaats dkk menyatakan bahwa salah satu yang controversial di dalam Perpres No. 36 Tahun 2005 adalah tentang consignatie atau lembaga penitipan uangganti kerugian kepada pengadilan apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai ganti kerugian antara Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah.³⁹ Maria S.W.Sumardjono menyatakan bahwa penitipan ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri berdasarkan dua alasan, pertamakegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dipindahkan secara teknis tata ruang ke lokasi lain dan kedua musyawarah telah berjalan 90 hari kalender namun tidak tercapai kata sepakat. Keppres tidak memuat ketentuan serupa itu.Perpres telah keliru menerapkan konsep penitipan ganti kerugian pada pengadilan yang dianalogkan dengan konsep penitipan uang yang terkait utang piutang dalam Pasal 1404 KUH Perdata. Jika belum ada kata sepakat tetapi ganti kerugian ditetapkan dan dititipkan di Pengadilan, dapat dikatakan, selain keliru, hal itu merupakan pemaksaan kehendak oleh satu pihak dan mengabaikan prinsip kesetaraan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. 40 Dengan adanya praktik konsinyasi, hal tersebut menimbulkan permasalahan dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Boedi Harsono menyatakan bahwa dengan dilakukan konsinyasi (penitipan uang ganti rugi) itu, maka pihak yang memerlukan tanah menganggap dirinya telah memenuhi kewajibannya membayar ganti kerugian. Terserah kepada pemilik

³⁹ Herman Slaats dkk, Masalah Tanah di Indonesia Dari Masa ke Masa, Lembaga Studi Hukum dan EkonomiFakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 2007. h. 101.

⁴⁰Maria S.W. Sumardjono, (Selanjutnya disebut Maria S.W Sumardjono-II), Kebijakan PertanahanAntara Regulasi dan Implementasi, Kompas, Jakarta. 2005. h. 105

tanah untuk mengambilnya. Untuk selanjutnya ia tidak lagi berurusan dengan pemilik tanah, hingga tanah yang bersangkutan boleh diambil dan digunakan. Pemilik tanah dipersilahkan berhubungan dengan Ketua Pengadilan Negeri. Menurut Ali Sofwan Husein, praktek konsinyasi dalam pengadaan tanah sebenarnya tidak dibenarkan oleh hukum karena lembaga konsinyasi itumensyaratkan adanya hubungan hukum (perdata) terlebih dahulu antara para pihak sebelum uang tersebut dititipkan (dikonsinyasikan) di pengadilan. Sedangkan dalam pengadaan tanah tidak ada hubungan yang dimaksudkan itu. Dari sini tampak jelas, bahwa sang penguasa mengambil gampangnya saja untuk mencari keabsahan dan legalitas atas tindakannya, yaitu ketika tidak tercapai kesepakatan ganti rugi, maka uang yang dianggarkan itu langsung dititipkan di pengadilan dan kemudian menganggap masalah penggusuran tanah beres dan selesai.

Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah berhak dilindungi hak —haknya terkait dengan pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Adapun konsep yang dijabarkan oleh Philipus M. Hadjon dalam bukunya disebutkan bahwa pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Belanda berbunyi "rechtsbescherming van de burgers tegen de overhead" dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris "legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities". ⁴³Di sebutkan pula bahwa ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan

⁴¹Boedi Harsono, "Aspek Yuridis Penyediaan Tanah", Majalah Hukum dan Pembangunan, Nomor2 Tahun XX. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, April 1990. h. 168.

⁴²Ali Sofwan Husein, Konflik Pertanahan, Pustaka

Sinar Harapan, Jakarta, 1997. h. 94.

⁴³Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Peradaban. 2007. h. 1.

keberatan (inspraak) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. 44Sehingga tujuan dari perlindungan hukum preventif adalah mencegah terjadinya sengketa sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. 45 Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati mengambil dalam keputusan yang didasarkan pada diskresi. 46 Perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan, kedamaian, ketentraman bagi segala kepentingan manusia yang ada di dalam masyarakat.

Dalam praktik pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, ganti rugi terhadap bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tidak banyak menemui hambatan dalam menetapkan besarnya. Namun demikian, permasalahan yang sering timbul adalah mengenai penetapan besarnya ganti rugi terhadap hak atas tanah. 47 Antara para pemegang hak atas tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah sering sulit mencapai kesepakatan dalam musyawarah mengenai besarnya ganti rugi. Oleh karenanya, unsur terpenting terletak pada bagaimana musyawarah tersebut agar terjadi kesepakatan sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.Musyawarah dilakukan dengan kekeluargaan dan tidak ada yang mementingkan pihak manapun. Musyawarah yang dilakukan oleh para pihak yang terkait menurut Hasanudin adalah betul-betul musyawarah dan bukan pengarahan (apalagi pemaksaan), sehingga proses kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan

⁴⁴Prof. Dr. Philipus M. Hadjon. Op.cit.,,h. 2

⁴⁵Ibid., h. 2.

⁴⁶Ibid., h. 2.

⁴⁷Urip Santoso, Op. cit h. 52.

kesukarelaan antara pihak-pihak yang bermusyawarah dapat dilaksanakan dengan baik.⁴⁸

Pemegang hak atas tanah diberikan perlindungan hukum terhadap ketidaksepakatan dalam hal penetapan ganti rugi, hal ini diatur dalam Pasal 17 dan 18 Peraturan Presiden No. 36 tahun 2005. Pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri disertai dengan penjelasan dan alasan keberatan. Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri setelah mendengar dan mempelajari pendapat dan keinginan pemegang hak atas tanah serta pertimbangan panitia pengadaan tanah dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang akan diberikan. Apabila pemegang hak atas tanah tidak menerima upaya penyelesaian tersebut diatas, maka dapat diajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Bendabenda Yang Ada Di atasnya. Dari uraian diatas, pemegang hak atas tanah hanya dapat mengajukan keberatan terhadap besarnya ganti rugi, bukan terhadap hak atas tanah yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum. Konsekuensinya, pemegang hak atas tanah tidak ada pilihan lain selain melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah.

Sebelumnya telah dibahas mengenai dasar yang mengatur tentang konsinyasi (penitipan ganti rugi) kepada Pengadilan Negeri, sebagai upaya yang dibenarkan secara normatif apabila tidak terjadi kesepakatan mengenai besarnya ganti rugi antara pemegang hak atas tanah dengan instansi pemerintah. Jika diteliti, ketentuan Pasal 17 dan Pasal 18 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 dengan ketentuan Pasal 17 dan Pasal 18 Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tidak sinkron. Ketidaksinkronan ini karena dalam Pasal 10 menetapakan bahwa Ketua Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota menerbitkan keputusan mengenai besarnya ganti musyawarah antara instansi pemerintah yang rugi setelah

⁴⁸A.A. Oka Mahendra dan Hasanudin, Tanah dan Pembangunan Tinjauan Dari Segi Yuridis dan Politis, Pustaka Manikgeni.Denpasar. 1997. h. 41.

memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah selama 120 (seratus dua puluh) hari tidak mencapai kesepakatan dan menitipkan ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnyameliputi lokasi tanah yang bersangkutan,sedangkan Pasal 17 menetapkan bahwa pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sesuai kewenangan disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut. 49

Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dan sebagai akibatnya instansi pemerintah dapat menjadikan ketidaksinkronan ini sebagai celah untuk memperoleh tanah dengan mudah dan tentunya dengan ganti rugi yang rendah. Dalam praktik, upaya konsinyasi sering ditempuh oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah agar proses pengadaan tanah bisa dilakukan. Dengan telah menitipkan ganti rugi, instansi pemerintah yang memerlukan tanah beranggapan melaksanakan kewajiban memberikan ganti rugi yang layak kepada pemegang hak atas tanah dan merasa sudah berhak mengambil tanah-tanah hak. Terserah kepada pemegang hak atas tanah mau atau tidak mengambil ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri di wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan, itu bukan urusan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Tindakan tersebut merupakan pemaksaan kehendak, perlakuan sepihak, tindakan sewenang-wenang oleh instansi perampasan hak, Pemerintah memerlukan tanah. dan tidak yang adanya penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pengambilan tanah-tanah hak oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah merupakan pencabutan hak atas tanah secara terselubung, dan hal ini dapat dikatakan telah melangkahi kewenangan presiden, karena pengambilan tanah-tanah hak secara sepihak untuk kepentingan

⁴⁹Urip Santoso, Op.cit. h. 68.

umum adalah kewenangan Presiden melalui upaya pencabutan hak atas tanah.⁵⁰

Tidak dapat dibenarkan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengambil tanah pemegang hak atas tanah sebelum terjadi kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk ganti rugi dengan dalail konsinyasi. Karena konsinyasi dibenarkan apabila pemegang hak atas tanah telah menandatangani surat pernyataan pelepasan atau penyerahan, tetapi tidak mau menerima ganti rugi. Namun jika belum terjadi kesepakatan, maka konsinyasi tidak bisa dianggap sebagai dasar untuk pengambilan hak atas tanah, karena hal tersebut tidak memberikan perlindungan hukum bagi pemegan hak atas tanah. Terlebih juga, dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005, Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan nasional tidak ada satu pasal dan ayat pun yang memperbolehkan hak atas tanah dapat diambil oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah setelah Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota menitipkan ganti rugi uang kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.⁵¹

⁵⁰Ibid., h. 64.

⁵¹Ibid., h. 63.