

**PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN
UMUM DITINJAU DARI UU NO. 2 TAHUN 2012¹
Oleh : Ivan Dotulong²**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Pengaturan Pemerintah dalam hal ini melaksanakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum sesuai dengan Undang-Undang no 2 Tahun 2012 dan bagaimana Hak dari masyarakat yang Tanahnya terkena Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan dapat disimpulkan: 1. Undang-undang No. 2 Tahun 2012 memang memiliki kekuatan Hukum yang mengikat. Namun secara pelaksanaannya masih terdapat kelemahan-kelemahan, antara lain: terlalu luasnya arti Kepentingan Umum, bentuk dan dasar perhitungan ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah, dan mekanisme Pengadaan Tanah yang dilakukan oleh Pemerintah. 2. Regulasi yang mengatur Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum tidak menjamin pemegang Hak Atas Tanah memperoleh kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Hal itu disebabkan karena dasar perhitungan ganti rugi hanya memperhitungkan kerugian yang bersifat fisik yaitu: tanah, bangunan, dan tanaman yang berada di atasnya. Kerugian non fisik yang terkait dengan sosiologis, yang dialami pemilik hak atas tanah tidak diperhitungkan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kata kunci: Pengadaan tanah, kepentingan umum

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 33 UUD 1945 sebagai ketentuan dasar "Hak Menguasai Oleh Negara" mengatur mengenai dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia, tetapi pasal 33 bukan sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, namun berkaitan dengan kesejahteraan dan keadilan sosial. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka

memahami pasal 33 UUD 1945 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Atas dasar itu, tujuan hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya Tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³ Tanah sebagai faktor produksi yang utama dalam masyarakat Indonesia, haruslah diletakkan dibawah kekuasaan negara. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan negara. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan perseorangan untuk menindas dan memeras hidup orang lain.

Dasar penyelenggaraan administrasi pertanahan menurut UUPA adalah berdasarkan ketentuan pasal 2 khususnya ayat (2) yaitu wewenang Hak menguasai Negara yang dijalankan oleh pemerintah sebagai perwujudan Negara dalam keadaan bergerak (*staats in beweging*) meliputi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.⁴

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, "bumi,air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Perwujudan istilah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam pasal 33 ayat (3) ialah sebagai konsekuensi dari istilah dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Meskipun kedua kata tersebut mempunyai arti yang berbeda, tetapi memiliki maksud dan tujuan yang sama dan saling berhubungan karena kata yang di pergunakan merupakan tujuan dari kata dikuasai, sehingga keduanya mempunyai hubungan sebab akibat.

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Fritje Rumimpunu, S.H.,M.H; Max K. Sondakh, S.H.,M.H.

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 120711349

³ Umar Said dan Suratman, *Hukum Pengadaan Tanah*, Setara Press, cet. II, Malang, 2015, hal. 1

⁴ Rusamadi Murad, *Administrasi Pertanahan*, CV Mandar Maju, Bandung, 2013, hal. 3

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kata yang dipergunakan sebagai akibat adanya penguasaan negara.⁵

Istilah "Pengadaan Tanah" menjadi terkenal setelah diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Istilah Pengadaan Tanah juga dipakai dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, serta dalam Undang-undang No.2 Tahun 2012.

Istilah pengadaan tanah ini merupakan pengganti dari istilah "pembebasan Tanah" yang dipakai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri mendapat tanggapan negatif oleh masyarakat dan pegiat hukum pertanahan (hukum agrarian) sehubungan dengan banyaknya permasalahan yang ditimbulkan dalam pelaksanaannya, sekaligus bermaksud untuk menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap dampak negatif dari pembebasan tanah yang terjadi.⁶

Pentingnya keberadaan tanah bagi kehidupan manusia akan membentuk hubungan yang sangat erat antara manusia dengan tanahnya. *Dialektika* yang terbentuk dalam hubungan antara manusia dengan tanah akan memberi corak tersendiri bagi kehidupan manusia dalam masyarakat. Hubungan ini dapat menentukan dan mempengaruhi seluruh struktur hubungan manusia dengan manusia, manusia dengan masyarakat, malahan hubungan antara manusia dalam suatu negara. Kenyataan dan dialektika penguasaan terhadap tanah demikian akan menimbulkan keinginan masyarakat agar ada pengaturan dalam hal ini penguasaan tanah, serta kepastian hukum tentang penguasaan tanah, dan ada jaminan bebas dari gangguan siapapun atau pihak lain termasuk 'gangguan' dari negara.⁷

⁵*Ibid.* Hal 18

⁶Maria S.W Sumardjono, *kebijakan pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2001, hal. 72

⁷Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum*, Mata Padi Pressindo, Yogyakarta, 2013, hal. 4

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Pemerintah dalam hal ini melaksanakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum sesuai dengan Undang-Undang no 2 Tahun 2012?
2. Bagaimana Hak dari masyarakat yang Tanahnya terkena Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi adalah metode pendekatan yuridis normatif,⁸ dimana penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka yang berhubungan dengan judul skripsi.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Landasan yuridis bagi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia mengacu pada ketentuan dalam pasal 18 UUPA: *Untuk Kepentingan Umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari Rakyat, hak-hak atas Tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.* Ketentuan tersebut tidak mengakumulasi ketentuan pada pasal sebelumnya yakni dalam pasal 4 ayat (1) dan pasal 9 ayat (2) UUPA yang memperbolehkan dan memungkinkan penguasaan dan penggunaan tanah secara individual. Lebih lanjut ketentuan pasal 21, 29, 36, 42, dan 45 UUPA yang berisikan persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip Penguasaan dan Penggunaan Tanah secara individu.⁹

Namun demikian, hak-hak atas tanah yang individu dan bersifat pribadi tersebut dalam dirinya terkandung unsur kebersamaan. Hal ini terkait semua hal atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa yang merupakan hak bersama.sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus

⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, Hal. 13-14.

⁹Penjelasan pasal 18 UUPA

mengandung unsur kebersamaan itu dipertegas dalam pasal 6 UUPA yang mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Memang salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.¹⁰

-Regulasi Pengadaan Tanah

Sejumlah peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait lainnya telah diterbitkan untuk menjadi landasan yuridis Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, antara lain:

- a) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- b) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya;
- d) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- e) Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- f) Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Wewenang Kebijakan Pertanahan;
- g) Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- h) Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres No. 36 Tahun 2005;
- i) Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan ke tiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

- j) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- k) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994;
- l) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No. 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006.¹¹

B. Hak Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Hak milik oleh UUPA diatur dalam Pasal 20 sampai Pasal 27, Dalam UUPA pengertian hak milik di rumuskan dalam pasal 20 UUPA, yakni:

1. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan pasal 6;
2. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.¹²

Sifat-sifat dari hak milik membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak Milik adalah hak yang "terkuat dan terpenuh" yang dapat dimiliki orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang "mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat" sebagai mana hak yang menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata "terkuat dan terpenuh" itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang "ter" (artinya: paling) kuat dan terpenuh.¹³

Terjadinya hak milik atas tanah merupakan rangkaian pemberian hak atas tanah yang diatur didalam UUPA, yang di dalam pasal 22 UUPA disebutkan:

¹¹*Ibid*, hal 136-137

¹²UUPA, Pasal 20

¹³Adrian Sutedi, *op.cit.*, hal. 60

¹⁰Bernhard Limbong, *op.cit.*, hal. 135

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah;
2. Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, hak milik terjadi karena:
 - a) Penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
 - b) Ketentuan Undang-Undang.¹⁴

Terjadinya hak milik karena ketentuan undang-undang adalah atas dasar ketentuan konversi menurut UUPA. Semua hak atas tanah yang ada sebelum tanggal 24 september 1960 diubah menjadi salah satu hak yang baru. Perubahan ini disebut konversi. Terjadinya hak milik karena penetapan pemerintah memerlukan suatu proses, dimulai dengan mengajukan permohonan kepada instansi pemerintah yang mengurus tanah, selanjutnya instansi tersebut mengeluarkan surat keputusan pemberian hak milik kepada pemohon. Setelah itu pemohon berkewajiban untuk mendaftarkan haknya tersebut kepada pendaftaran tanah untuk dibuatkan buku tanah kepada pemohon diberikan sertifikat yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur sebagai bukti dari haknya tersebut. Hak milik lahir pada waktu dibuatkan buku tanah.¹⁵

Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai oleh orang atau badan hukum dengan sesuatu hak dibatasi isi hak itu, sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau badan hukum adalah lebih luas dan penuh. Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat sepanjang menurut peruntukan dan keperluannya. Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya hak itu masih ada.¹⁶

¹⁴UUPA, Pasal 22

¹⁵*Ibid*, hal. 65

¹⁶ A.A. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi Dan Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Cet I, Jakarta, 1996, hal. 253

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) UUPA ditentukan ada bermacam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan di punyai oleh orang atau badan hukum dengan ketentuan antara lain sebagai berikut:

1. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial;
2. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan;
3. Hanya warga negara indonesia yang dapat mempunyai hubungan hukum yang sepenuhnya dengan tanah;
4. Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak asas pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan sendiri atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.
5. Melakukan pengendalian pemanfaatan tanah melalui kegiatan pengawasan dan penertiban pemanfaatan tanah sesuai dengan kondisi tanah dan rencana peruntukannya;
6. Menertibkan peraturan-peraturan sebagai pelaksanaan UUPA.¹⁷

Hak atas tanah dalam rumusan pasal 4 ayat (2) adalah wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang atau ketentuan peraturan hukum yang lebih tinggi.¹⁸

Di dalam ketentuan pasal 4 UUPA di tentukannya bermacam hak atas tanah yang berasal dari hak menguasai oleh Negara, dalam pasal 16 yaitu berupa¹⁹:

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa;
6. Hak Membuka Tanah;
7. Hak Memungut Hasil Hutan;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta

¹⁷UUPA, Pasal 2 Ayat (1)

¹⁸Rusmadi Murad, *op.cit.*, hal. 83

¹⁹UUPA Pasal 4

hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang di sebutkan dalam pasal 53 UUPA. (Hak Pengelolaan, Hak Milik Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan Atas Tanah, Hak Guna Ruang Tanah dll).

Secara lebih khusus mengenai terjadi dan hapusnya hak milik atas tanah, UUPA menentukan adanya 2 pasal yang berkenaan dengan hal tersebut. Mengenai terjadinya hak milik pengaturannya kita jumpai dalam pasal 22 UUPA:

- 1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah.
- 2) Selain menurut cara sebagai mana yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, hak milik terjadi karena:
 - a) Penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah;
 - b) Ketentuan undang-undang.²⁰

Istilah Pencabutan Hak atas Tanah di atur dalam pasal 18 UUPA yang mengatur "Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang di atur dengan Undang-Undang". Dalam memori penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria di sebutkan bahwa pasal 18 ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan tetapi di ikat dengan syarat-syarat, misalnya harus di sertai dengan pemberian ganti rugi yang layak²¹

Pencabutan Hak ini merupakan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan kedua objek tanah yang dilakukan oleh penguasa secara sepihak, namun tindakan pencabutan hak ini harus memenuhi beberapa persyaratan, yakni:

Pertama, pencabutan tidak boleh dilakukan tanpa sebab yang dibenarkan, harus ada keadaan yang mendesak yang memaksa negara melakukan pencabutan hak yakni ada tuntutan dari tugas negara untuk mensejahterakan rakyatnya melalui pemenuhan kebutuhan yang

bersifat publik untuk kepentingan umum, dengan demikian terdapat kepentingan pribadi warga negara.

Kedua, pencabutan hak harus di ikuti dengan pemberian ganti rugi yang layak kepada warga yang d'icabut haknya, hal ini tentunya sebagai pengakuan akan hak atas tanah sebagai hak pribadi dari warga negara, karena sebelumnya negara jugalah yang telah menetapkan hak itu kepada warga pemegang hak atas tanah itu, bai melalui pemberian hak maupun pengakuan hak.

Ketiga, pencabutan hak harus dilakukan menurut cara yang di atur dalam undang-undang, jadi sekalipun ada keadaan yang mendesak demi kepentingan umum, dalam pelaksanaannya tidak boleh dilakukan sewenang-wenang, dipastikan lebih dulu bahwa pencabutan hak ini dilakukan dengan tata cara yang dapat dipertanggung jawabkan secara hukum dengan ketentuan yang di atur dalam peraturan perundang-undangan, tidak boleh hanya di atur oleh peraturan dibawah undang-undang yang bersifat sepihak tidak menyertakan wakil rakyat.²²

Sedangkan mengenai hapusnya hak milik disebutkan dalam pasal 27 UUPA. Hak Milik Hapus apabila:²³

- a) Tanahnya jatuh kepada negara:
 1. Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18.
 2. Karena penyerahan dengan suka rela oleh pemiliknya.
 3. Karena ditelantarkan.
 4. Karena ketentuan pasal 21 Ayat 3 dan pasal 26 Ayat 2.
- b) Tanahnya Musnah.

Mengenai keabsahan dan ke halalan Hak Milik, telah dikenal dua asas, *Pertama* asas "*Nemo plus juris transfere potest quam ipse habet*", artinya tidak seorang pun dapat mengalihkan atau memberikan sesuatu kepada orang lain melebihi hak miliknya atau apa yang dia punyai. *Kedua*, asas "*Nemo sibi ipse causam possessionis mutare potest*", artinya tidak seorang pun dapat mengubah hak bagi dirinya atau kepentingan pihaknya sendiri, tujuan dari penggunaan objek miliknya.²⁴

²⁰*Ibid*, pasal 22

²¹*Ibid*, pasal 18

²²Umar Said Sugiharto dan Suratman, *op.cit.*, hal. 110

²³UUPA Pasal 27

²⁴Adrian Sutedi, *op.cit.*, hal. 8

Dengan demikian pemilikan hak atas tanah telah memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kehidupan kepada pemilikinya, baik dalam aspek ekonomi, aspek sosial, termasuk dalam hubungannya dengan pembangunan. Dari aspek ekonomi, tentunya tanah dapat di manfaatkan untuk pertanian, perkebunan, perkantoran sebagai tempat usaha, tanggungan (hak tanggungan), disewakan/dikontrakkan, dan sebagainya. Dalam aspek sosial tanah dapat dimanfaatkan untuk kepentingan kegiatan keagamaan dan sejenisnya.²⁵

Pencabutan hak dilakukan, jika diperlukan tanah untuk kepentingan umum, sedang musyawarah yang telah di usahakan untuk mencapai kesepakatan bersama mengenai penyerahan tanah dan ganti ruginya tidak membawa hasil, padahal tidak dapat di gunakan tanah lain. Dalam pencabutan hak yang empunya tanah tidak melakukan suatu pelanggaran atau melalaikan suatu kewajiban sehubungan dengan penguasaan tanah yang di punyainya. Maka pengambilan tanah yang bersangkutan wajib di sertai pembarian ganti rugi yang layak seperti halnya pelepasan hak.²⁶

Persoalan tentang hak milik atas tanah juga menjadi persoalan yang sentral dalam sistem hukum agraria kita. Dengan adanya pokok-pokok pengaturan mengenai hak milik dalam Undang-Undang Pokok Agraria orang akan dapat membuktikan bahwa UUPA itu bukan berbau *komunis* sebagaimana banyak dituduhkan orang walaupun, telah mengundang tibulnya isu baru bahwa UUPA itu justru berbau *kapitalis borjuis*. Mengenai hal itu memang menarik, karena bersangkut paut dengan dasar filosofis dari hak milik atas tanah kita sekarang serta usaha menjabarkan dalam pengaturannya yang akan datang.²⁷

Tidak dapat dipungkiri bahwa konflik sangat rentan muncul dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Masalah pengadaan tanah tentu saja menyangkut hajat hidup orang banyak bila dilihat dari sisi kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan

pembangunan. Satu-satunya jalan yang dapat ditempuh agar keperluan akan tanah terpenuhi adalah dengan membebaskan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai hukum adat maupun hak-hak yang melekat di atasnya.²⁸

Namun demikian, tanah juga merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia mengingat sebagian besar kehidupan bergantung pada tanah. Sedemikian penting fungsi dan peran tanah bagi kehidupan manusia maka perlu adanya suatu landasan hukum yang menjadi pedoman dan sebagai bentuk jaminan kepastian hukum, dalam pelaksanaan penyelesaian pertanahan, khususnya pada persoalan pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum.²⁹

Dengan demikian, masalah pokok yang menjadi sorotan atau perhatian dalam pelaksanaan pengadaan hak atas tanah adalah menyangkut hak-hak atas tanah yang statusnya akan dicabut atau dibebaskan. Sehingga dapat dikatakan bahwa unsur yang paling pokok dalam pengadaan hak atas tanah adalah ganti rugi yang diberikan sebagai pengganti atas hak yang telah dicabut atau dibebaskan. Eks pemegang hak atas tanah boleh jadi ditelantarkan demi pembangunan untuk kepentingan umum. Sebaliknya hak-hak mereka harus di penuhi serta memberikan perlindungan hukum secara proposioal kepada mereka. Sehingga, pada prinsipnya acuan dalam pengadaan tanah sebagai mana tersirat dalam pasal 18 UUPA adalah sebagai berikut:

- 1) Kepentingan Umum;
- 2) Hak Atas Tanah Dapat Dicabut;
- 3) Dengan Memberikan Ganti Kerugian Yang Layak;
- 4) Diatur Dengan Suatu Undang-Undang.³⁰

Pada dasarnya pencabutan hak diadakan untuk keperluan pembangunan negara (pemerintah pusat dan daerah) karena sesuai pasal 18 UUPA hal itu hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum, akan tetapi undang-undang ini tidak menutup kemungkinan sebagai pengecualian mengadakan pula pencabutan hak untuk pelaksanaan usaha-usaha swasta dengan syarat usaha tersebut benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin

²⁵*Ibid*, hal.9

²⁶Rusmadi Murad, *op.cit.*, hal. 298

²⁷Soejono, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Hak Sewa Guna Dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Cet II, Jakarta, 2003, hal. 2

²⁸Soedaryo Soimin, *op.cit.*, hal. 75

²⁹Bernhard Limbong, *op.cit.*, hal 309

³⁰*Ibid*

diperoleh melalui persetujuan dengan pemilik tanah, rencananya harus disetujui pemerintah dan sesuai dengan pola pembangunan semesta berencana (contoh: pembangunan jalan raya, pelabuhan, bangunan industri, pertambangan, perumahan, dan kesehatan rakyat)³¹

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961, prosedur pencabutan hak atas tanah dapat dibagi kedalam 2 (dua) katagori³², yakni:

a. Prosedur biasa/Normal

prosedur pencabutan hak dengan katagori biasa/umum ini di atur dalam pasal 2,3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 yang dilakukan melalui sebagai tahapan berikut:

pertama, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan melalui kepala inspeksi agraria, disertai alasan keterangan tanah termasuk di dalamnya nama yang berhak, luas dan jenis haknya serta adanya rencana penampungan warga yang ada di atasnya;

kedua, diminta pertimbangan kepada kepala daerah bersangkutan tentang permohonan tersebut dan penampungannya, kecuali dalam keadaan yang mendesak pertimbangan tersebut dapat diabaikan.

Ketiga, di bentuk panitia penaksir untuk menghitung dan menetapkan ganti kerugian.

Keempat, diminta rekomendasi dari Menteri Agraria, Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Hukum dan HAM) dan Menteri yang bersangkutan.

Kelima, berkas permohonan di teruskan ke presiden untuk di terbitkan keputusan pencabutan haknya.

Keenam, keputusan pencabutan hak ini di muat dalam Berita Acara Negara dan isinya juga di muat dalam surat kabar serta di beritahukan kepada yang bersangkutan.

Ketujuh, apabila pihak yang di cabut haknya tidak menerima penetapan besarnya nilai ganti rugi yang di tetapkan panitia penaksir, dapat mengajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi, selama satu bulan sejak Keputusan Presiden di terbitkan.³³

b. Prosedur Khusus Karena Mendesak

prosedur yang di tempuh dalam hal ini adalah atas permintaan kepada yang berkepentingan kepada Kepala Inspeksi Agraria Provinsi, kemudian Kepala Inspeksi Agraria Provinsi menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak kepada Menteri Agraria, tanpa di sertai taksiran ganti kerugian dari panitia penaksir dan kalau perlu juga dengan tidak menunggu di terimanya pertimbangan Kepala Daerah.³⁴

Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) Di Indonesia di jamin dalam Konstitusi dan produk perundang-undangan:

Pertama, dalam UUD 1945 pasal 18b, 28G Ayat (1) 28 Ayat (4), dan 28I Ayat (3) UUD 1945. Perlindungan tersebut mencakup pengakuan Hak Ulayat, Hak Individu atas perlindungan diri, atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan. Hak individu akan kepemilikan sesuatu dan mempunyai hak milik tidak boleh di ambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun, penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat.

Kedua, UU HAM No. 39/1999 dalam pasal 2, pasal 6 Ayat (1) dan (2), pasal 29 Ayat (1), pasal 36 Ayat (1) dan (2), serta pasal 37 Ayat (1). Perlindungan hukumnya meliputi pengakuan dan perlindungan negara terhadap HAM, pengakuan dan perlindungan hak ulayat, perlindungan terhadap hak milik, hak milik sebagai hak asasi dan jaminan tidak boleh diambil sewenang-wenang, kecuali untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti rugi yang layak.³⁵

Terobosan yang di tempuh dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menimbulkan tanda tanya di kaitkan dengan konsep dasar perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Sesuai konsepsi hukum tanah nasional, pada prinsipnya perolehan tanah harus dengan cara musyawarah. Artinya masyarakat melepaskan tanah tanahnya secara suka rela dengan memperoleh ganti kerugian. Bila untuk kepentingan umum semua upaya untuk mencapai musyawarah gagal, sedangkan lokasi pembangunan tidak dapat di pindah ketempat lain, maka di tempuh acara pencabutan hak atas tanah. Langkah ini sesuai Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak

³¹Rusmadi Murad, *op.cit.*, hal. 298

³²Umar Said Sugiharto serta Suratman, *op.cit.*, hal. 121

³³*Ibid*, hal. 122

³⁴*Ibid*, hal 123

³⁵Bernhard Limbong, *op.cit.*, hal. 400

Atas Tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, yang berlandaskan ketentuan pasal 18 UUPA.³⁶

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam rangka Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum kehadiran Undang-undang No. 2 Tahun 2012 memang memiliki kekuatan Hukum yang mengikat. Namun secara pelaksanaannya masih terdapat kelemahan-kelemahan, antara lain: terlalu luasnya arti Kepentingan Umum, bentuk dan dasar perhitungan ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah, dan mekanisme Pengadaan Tanah yang dilakukan oleh Pemerintah.
2. Regulasi yang mengatur Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum tidak menjamin pemegang Hak Atas Tanah memperoleh kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Hal itu disebabkan karena dasar perhitungan ganti rugi hanya memperhitungkan kerugian yang bersifat fisik yaitu: tanah, bangunan, dan tanaman yang berada di atasnya. Kerugian non fisik yang terkait dengan sosiologis, yang dialami pemilik hak atas tanah tidak diperhitungkan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan.

B. Saran

1. Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum masih perlu disesuaikan dengan UUPA Tahun 1960 dengan menambahkan Undang-Undang mengenai Ganti Rugi didalam UU No. 2 Tahun 2012 untuk menjaga keseimbangan antar produk hukum yang sudah disusun oleh pemerintah.
2. Pemerintah harus berusaha secara terus-menerus meningkatkan mutu profesionalisme dan integritas para penegak hukum berikut pelaksana teknis demi terjaminnya perlindungan hukum

dan hak-hak asasi pemegang tanah dalam kerangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dengan demikian panitia pengadaan tanah mampu menghadirkan rasa keadilan bagi pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Handoko Widhi, *Kebijakan Hukum Pertanahan*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014
- Limbong Bernhard, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Cet. III, Jakarta, 2015
- Murad Rusmadi, *Administrasi Pertanahan*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2013
- Mahendra A.A. Oka, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, Dan Pertanahan*, Pustaka Sinar Harapan, Cet. I, Jakarta, 1996
- Soimin Soedaryo, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Cet. I, Jakarta, 2001
- Soekanto Soerjono dan Mamudji Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001
- Sutedi Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Cet. I, Jakarta, 2007
- Soejono, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Hak Sewa Guna Dan HakGuna Bangunan*, Rineka Cipta, Cet. II, Jakarta, 2003
- Said Umar Dan Suratman, *Hukum Pengadaan Tanah*, Setara Press, Cet. II, Malang, 2015
- Sumardjono S.W Maria, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2001
- Zakie Mukmin, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum*, Mata Padi Pressindo, Yogyakarta, 2013

³⁶Umar Said Sugiharto serta Suratman, *op.cit.*, hal. 154