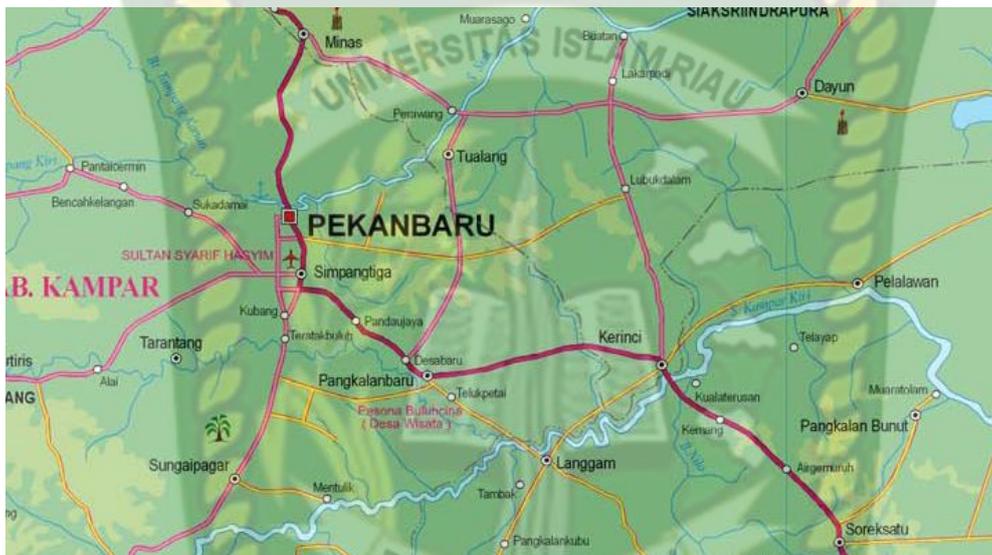


BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum Kota Pekanbaru



Kota Pekanbaru adalah ibu kota dan kota terbesar di Provinsi Riau, Indonesia. Kota ini merupakan kota perdagangan dan jasa⁷⁴ termasuk sebagai kota dengan tingkat pertumbuhan, migrasi dan urbanisasi yang tinggi.⁷⁵ Pekanbaru mempunyai satu Bandar udara internasional yaitu Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II dan terminal bus antar kota dan antar provinsi Bandar Raya Payung Sekaki, serta dua pelabuhan di Sungai Siak, yaitu Pelita Pantai dan Sungai Duku. Saat ini Kota Pekanbaru sedang berkembang pesat menjadi kota dagang yang multi-etnik, keberagaman ini telah menjadi modal sosial dalam

⁷⁴ *Profil daerah kabupaten dan kota*. Penerbit Buku Kompas. 2001. [ISBN 979-709-054-X](#). diakses Minggu 20 November 2016.

⁷⁵ Darmawati, *Determinasi Registrasi Penduduk di Kota Pekanbaru*, Teroka Riau, Vol. VIII, No. 2, 2008, hal. 61-71.

mencapai kepentingan bersama untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan masyarakatnya.⁷⁶

Berdasarkan *Besluit van Het Inlandsch Zelfbestuur van Siak* No.1 tanggal 19 Oktober 1919, Pekanbaru menjadi bagian distrik dari Kesultanan Siak. Namun pada tahun 1931 Pekanbaru dimasukkan ke dalam wilayah Kampar Kiri yang dikepalai oleh seorang *controleur* yang berkedudukan di Pekanbaru dan berstatus *landschap* sampai tahun 1940. Kemudian menjadi ibukota *Onderafdeling Kampar Kiri* sampai tahun 1942,⁷⁷ Setelah pendudukan Jepang pada tanggal 8 Maret 1942 Pekanbaru dikepalai oleh seorang gubernur militer yang disebut *gokung*.

Selepas kemerdekaan Indonesia, berdasarkan Keputusan Gubernur Sumatera di Medan tanggal 17 Mei 1946 Nomor 103, Pekanbaru dijadikan daerah otonom yang disebut *Haminte* atau Kotapraja.⁷⁸ Kemudian pada tanggal 19 Maret 1956, berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1956 Republik Indonesia, Pekanbaru (*Pakanbaru*) menjadi daerah otonom *kota kecil* dalam lingkungan Provinsi Sumatera Tengah.⁷⁹ Selanjutnya sejak tanggal 9 Agustus 1957 berdasarkan Undang-undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 Republik Indonesia, Pekanbaru masuk ke dalam wilayah Provinsi Riau yang baru

⁷⁶ Zaenuddin, Dundin, *Modal sosial dalam pengembangan budaya sipil komunitas etnik: studi kasus di Kota Manado, Sulawesi Utara & Pekanbaru, Riau*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, , 2005, ISBN 979-3673-69-9, diakses Minggu 20 November 2016.

⁷⁷ Sejarah Daerah Riau, Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah, Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya, [Departemen Pendidikan dan Kebudayaan](#), 1977. Diakses Minggu 20 November 2016.

⁷⁸ Samin, S.M. *Dari kebatinan senapelan ke Bandaraya Pekanbaru: menelisik jejak sejarah Kota Pekanbaru, 1784-2005*. Pemerintah Kota Pekanbaru bekerjasama dengan Masyarakat Sejarahwan Indonesia (MSI) Cabang Riau dan Penerbit Alaf Riau. 2006.

⁷⁹ [Sejarah Pekanbaru](#)". Pemda kota Pekanbaru. Diakses Minggu 20 November 2016.

terbentuk.⁸⁰ Kota Pekanbaru resmi menjadi ibu kota Provinsi Riau pada tanggal 20 Januari 1959 berdasarkan Kepmendagri nomor Desember 52/I/44-25.⁸¹ sebelumnya yang menjadi ibu kota adalah Tanjungpinang.⁸² (kini menjadi ibu kota Provinsi Kepulauan Riau).

Kota Pekanbaru secara geografis terletak antara 101° 14' – 101° 34' Bujur Timur dan 0° 25' – 0° 45' Lintang Utara. Pada tahun 2014, Pekanbaru telah menjadi kota keempat berpenduduk terbanyak di Pulau Sumatera yakni 1.011.467 (satu juta sebelas ribu empat ratus enam puluh tujuh) jiwa setelah Medan, Palembang dan Bandar Lampung. Laju pertumbuhan ekonomi Pekanbaru yang cukup pesat, menjadi pendorong laju pertumbuhan penduduknya.

Saat ini Pekanbaru dipimpin oleh seorang Walikota yaitu Firdaus MT, dan telah menjadi kota metropolitan, dengan nama Pekansikawan (Pekanbaru, Siak, Kampar, dan Pelalawan). Perkembangan perekonomian Pekanbaru, sangat dipengaruhi oleh kehadiran perusahaan minyak, pabrik *pulp* dan kertas, serta perkebunan kelapa sawit beserta pabrik pengolahannya.

Kota Pekanbaru terdiri dari 12 Kecamatan dan 58 Kelurahan, dengan luas 632,26 km². Luas wilayah per kecamatan dapat dilihat pada Tabel dibawah ini:

⁸⁰ Diah, M.; Siregar, J.; Dakung, S. *Dampak modernisasi terhadap hubungan kekerabatan daerah Riau*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah. 1986.

⁸¹ [Undang-undang Nomor 8 Tahun 1956 Republik Indonesia](#)". Badan Pembinaan Hukum Nasional. Diakses Minggu 20 November 2016.

⁸² [Undang-undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957 Republik Indonesia](#)". Badan Pembinaan Hukum Nasional. Diakses Minggu 20 November 2016.

Tabel 2.1

Luas Wilayah Kota Pekanbaru Menurut Kecamatan Tahun 2012

No	KECAMATAN	LUAS (km ²)	PRESENTASE (%)
1	Pekanbaru Kota	2,26	0,36
2	Sail	3,26	0,52
3	Sukajadi	3,76	0,59
4	Lima Puluh	4,04	0,64
5	Senapelan	6,65	1,05
6	Bukit Raya	22,05	3,49
7	Marpoyan Damai	29,74	4,70
8	Payung Sekaki	43,24	6,84
9	Tampan	59,81	9,46
10	Rumbai	128,85	20,38
11	Rumbai Pesisir	157,33	24,88
12	Tenayan Raya	171,27	27,09
JUMLAH		632,26	100,00

Sumber : Bappeda Provinsi Riau Tahun 2012

Dari tabel 1 diatas dapat dilihat bahwa luas wilayah Kecamatan Marpoyan Damai adalah 29,74 km², merupakan 4,70 % luasnya dari keseluruhan luas kecamatan yang ada di Pekanbaru (12 kecamatan).

Kota Pekanbaru secara administrasi berbatasan langsung dengan daerah Kabupaten sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Kabupaten Siak dan Kabupaten Kampar
- Sebelah Selatan : Kabupaten Kampar dan Kabupaten Pelalawan
- Sebelah Timur : Kabupaten Siak dan Kabupaten Pelalawan
- Sebelah Barat : Kabupaten Kampar

Tabel 2.2

Jumlah Penduduk Kota Pekanbaru per-Kecamatan Tahun 2011

No	Kecamatan	Persentase Penduduk	Densitas Penduduk (jiwa/km ²)
1	Pekanbaru Kota	100,00	1.420
2	Sail	2,39	6.577
3	Sukajadi	5,26	12.553
4	Lima Puluh	14,00	10.234
5	Senapelan	13,71	5.480
6	Bukit Raya	10,24	4.169
7	Marpoyan Damai	14,00	4.227
8	Payung Sekaki	9,64	2.003
9	Tampan	18,9	2.837
10	Rumbai	7,20	502
11	Rumbai Pesisir	7,22	412
12	Tenayan Raya	13,71	719
JUMLAH		632,26	1.420

Sumber : Registrasi Penduduk Kota Pekanbaru tahun 2011

Dari tabel 2 diatas dapat dilihat bahwa jumlah penduduk Kecamatan Marpoyan Damai adalah 4.227 jiwa/km², merupakan 14.00 % dari jumlah penduduk di 12 (dua belas) kecamatan di Pekanbaru.

B. Letak geografis Kelurahan Sidomulyo Timur

Kelurahan Sidomulyo Timur Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru⁸³ merupakan bagian integrasi dari wilayah Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru. Kelurahan Sidomulyo Timur mempunyai luas wilayah 35 KM.⁸⁴ Sebagai wilayah Kelurahan, kelurahan Sidomulyo Timur tentu mempunyai batas-batas wilayah tertentu dengan daerah-daerah disekitarnya.

Adapun batas-batas Kelurahan Sidomulyo Timur adalah sebagai berikut:

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Tangkerang Barat

⁸³ Lampiran V, Peta Kelurahan Sidomulyo Timur Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru.

⁸⁴ Dokumentasi Kelurahan Sidomulyo Timur Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru, Tahun 2013.

2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Maharatu Marpoyan Damai

3. Sebelah Timur berbatasan dengan Simpang Tiga Bukit Raya

4. Sebelah Barat berbatasan dengan Sidomulyo Barat kecamatan Tampan

Kelurahan Sidomulyo Timur dipimpin oleh seorang Kepala Kelurahan yang memiliki 12 Rukun Warga (RW) dan 56 Rukun Tetangga (RT). Adapun jarak Kelurahan Sidomulyo Timur ke Walikota Pekanbaru 10 KM.

Masyarakat yang ada di Kelurahan Sidomulyo Timur merupakan masyarakat yang multi etnis. Ini terlihat dari beragam suku bangsa yang terdapat dalam masyarakat yang ada di daerah tersebut. Kebanyakan dari jumlah penduduk Kelurahan Sidomulyo Timur adalah suku Melayu yang terdiri dari masyarakat asli Kelurahan Sidomulyo Timur yang dipindahkan ke daerah tersebut, kemudian disusul oleh Jawa, Minang, Batak, Banjar, dan yang paling sedikit adalah Cina. Dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Kelurahan Sidomulyo Timur sangat kental dengan kehidupan beragama. Ini dapat dilihat dari mayoritas masyarakat Kelurahan Sidomulyo Timur memeluk Agama Islam, Penduduk masyarakat Kelurahan Sidomulyo Timur 86% adalah beragama Islam.

C. Letak geografis Kecamatan Marpoyan Damai

Kecamatan Marpoyan Damai adalah salah satu dari 12 (dua belas) kecamatan yang ada di Kota Pekanbaru. Kecamatan Marpoyan Damai termasuk kecamatan baru, merupakan pemekaran dari Kecamatan Bukit Raya. Pemekaran itu terjadi pada tahun 2003 melalui Perda Kota Pekanbaru No. 03 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kecamatan Marpoyan Damai, Kecamatan Rumbai Pesisir, Kecamatan Payung Sekaki, Kecamatan Rumbai Pesisir dan Kecamatan Marpoyan Damai. Berdasarkan Perda No. 03 Tahun 2003 tersebut maka

terbentuk beberapa kecamatan baru salah diantaranya adalah Kecamatan Marpoyan Damai.

Secara geografis Kecamatan Marpoyan Damai berbatasan dengan :

- a. Sebelah Utara berbatas dengan Kecamatan Sukajadi dan Payung Sekaki.
- b. Sebelah Selatan berbatas dengan Kabupaten Kampar.
- c. Sebelah Barat berbatas dengan Kecamatan Tampan.
- d. Sebelah Timur berbatas dengan Kecamatan Bukit Raya.

D. Kewenangan Negara Dalam Masalah Tanah

1. Hak Menguasai Tanah Oleh Negara

Hak menguasai tanah oleh negara bersumber dari kekuasaan yang melekat pada negara, sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Ketentuan tersebut menjelaskan dua hal, yaitu bahwa secara konstitusional negara memiliki legitimasi yang kuat untuk menguasai tanah sebagai bagian dari bumi, namun penguasaan tersebut harus dalam kerangka untuk kemakmuran rakyat.

Penjabaran lebih jauh dari hak menguasai tanah oleh negara, terdapat pada Pasal 2 Undang-Undang (UU) No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang menyatakan bahwa "bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi

kekuasaan seluruh rakyat”. Hak menguasai dari negara memberi wewenang kepada negara untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- 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.

Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks di atas adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggung jawab, yaitu untuk kemakmuran rakyat. Di sisi lain, rakyat juga dapat memiliki hak atas tanah. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial yang melekat pada kepemilikan tanah tersebut. Dengan perkataan lain hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab.⁸⁵ Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. “*Sesuatu*” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium

⁸⁵ Aslan Noor, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Cet. ke-3, CV. Mandar Maju, Bandung, 2006, hal. 85.

atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.⁸⁶

Hak menguasai negara dipandang mempunyai beberapa persoalan, dimana konsep hak menguasai negara yang konon diangkat dari hukum adat yaitu hak ulayat yang menggambarkan kehendak yang kuat dan berakar dari hukum asli indonesia⁸⁷ dianggap mencerminkan dominasi dari negara atas hak individual yang tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi⁸⁸. Selain itu, persoalan-persoalan lain yang timbul ialah, “ Pertama hak menguasai negara ini, tidak diperintahkan oleh UUD 1945 untuk diatur dalam undang-undang, oleh sebab itu tidak diketahui secara jelas bagaimana kedudukan, sifat, isi serta tempatnya dalam tata hukum pertanahan Indonesia”⁸⁹.

Sehingga dalam hubungannya dengan kepentingan individu, mutlak dibatasi guna mengantisipasi keganasan hak menguasai negara guna terhadap kepentingan dari individu⁹⁰. Persoalan yang Kedua, adalah mengenai kedudukan hak masyarakat hukum dan hak tradisional yang telah dijamin oleh pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945 dengan hak menguasai negara yang telah diatur dalam pasal 33 (3) dalam undang-undang yang sama⁹¹. Kedudukan hak menguasai negara juga tetap begitu penting dan menduduki posisi sentral, kedudukannya sama sebagaimana kedudukan hak milik dalam sistem hukum

⁸⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Djembatan, Jakarta, 2003, hal. 4.

⁸⁷ Achmad Sodiki, Yanis Maladi, *Politik Hukum Agraria*, Mahkota Kata, cetakan pertama, 2009, hal. 66

⁸⁸ *Ibid*, hal. 68

⁸⁹ *Ibid*, hal. 4

⁹⁰ *Ibid*

⁹¹ *Ibid*, hal. 5

perdata, walaupun seperti yang telah disebutkan bahwa tidak diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.⁹²

2. Penguasaan tanah oleh negara dan perlindungan terhadap milik perorangan

Otoritas negara dalam penguasaan hak atas tanah bersumber dari Undang-Undang Dasar atau konstitusi Negara. Pengertian yang secara normatif diakui dalam ilmu hukum adalah bahwa masyarakat secara sukarela menyerahkan sebagian dari hak-hak kemerdekaannya untuk diatur oleh negara dan dikembalikan lagi kepada masyarakat untuk menjaga keteraturan, perlindungan dan kemakmuran rakyat. Negara atau pemerintah harus memiliki *sense of public service*, sedangkan masyarakat harus memiliki *the duty of public obedience*.⁹³ Dalam keseimbangan yang demikian, maka tujuan penyerahan sebagian hak-hak masyarakat kepada negara memperoleh legitimasi politik dan legitimasi sosial.

Dalam pembukaan atau mukadimah UUD 1945 dinyatakan bahwa salah satu tujuan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan melindungi segenap bangsa Indonesia. Kemudian, dalam Pasal 33 UUD 1945. Hak menguasai tanah oleh negara, dijabarkan dalam bentuk kewenangan tertentu untuk penyelenggaraan hak tersebut. Kewenangan yang diberikan oleh UUPA digolongkan dalam tiga bagian, yaitu pengaturan peruntukan, pengaturan hubungan hukum antara orang dengan bagianbagian tanah, dan pengaturan hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum.⁹⁴ Ketiga hal tersebut adalah

⁹² *Ibid*, hal. 177.

⁹³ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Cet. ke-6, PT. Alumni, Bandung, 2006, hal. 9.

⁹⁴ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet. ke-1, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hal. 46-47.

merupakan intisari dari pengaturan UUPA Pasal 2 ayat (2) yang menyangkut kewenangan yang diturunkan oleh negara kepada pemerintah.

Penggolongan hak menguasai negara pada tanah yang ada pada UUPA adalah meliputi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah. Hak-hak yang mengenai pengaturan peruntukan tersebut dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perundang-undangan lainnya, dalam bidang-bidang seperti :
 - 1). Penatagunaan tanah.
 - 2). Pengaturan tata ruang.
 - 3). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Hak-hak yang mengenai pengaturan hubungan hukum tersebut dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perundang-undangan lainnya, dalam bidang-bidang seperti :
 - 1). Pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang boleh dikuasai (*landreform*);
 - 2). Pengaturan hak pengelolaan tanah.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum atas tanah. Hak-hak yang mengenai pengaturan hubungan hukum dan perbuatan hukum dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perundang-undangan lainnya, dalam bidang-bidang seperti :

1). Pendaftaran tanah, yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

2). Hak tanggungan

Berdasarkan UU No. 4 Tahun 1996, hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah yang meliputi hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan.

3. Hak Milik Perorangan Atas Tanah

Dasar hak untuk kepemilikan individu atas tanah secara umum adalah hak universal yang mengakui kepemilikan atas hak-hak pribadi. Dalam UUD 1945 amandemen kedua pada Pasal 28 G dinyatakan bahwa "setiap orang berhak atas perlindungan harta benda yang dibawah kekuasaannya". Sedangkan pada Pasal 28 H ayat (4) dinyatakan bahwa "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun "Tanah adalah bagian dari hak milik yang dapat dimiliki secara perorangan. Dalam UUPA dijelaskan bahwa sumber kepemilikan hak perorangan itu berasal dari dua unsur, yaitu :

- a. Hak yang timbul karena hak ulayat, yang diperoleh secara hukum adat, turun temurun yang berasal dari pengakuan atau pembukaan hutan oleh masyarakat adat yang belum ada pengusahaan sebelumnya.
- b. Hak yang diperoleh oleh orang-orang, baik secara sendiri-sendiri maupun bersamasama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Hak-hak yang dapat dimiliki ini berasal atau merupakan derivasi dari hak menguasai tanah oleh negara. Jenis-jenis hak yang demikian adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang sifatnya sementara. Berdasarkan Pasal 1 ayat (20) PP No. 24 Tahun 1997, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Dengan kata lain sertifikat bukanlah alas hak, tetapi hanya sekedar bukti hak atas tanah.

4. Pengambilalihan Tanah Perorangan Oleh Negara

Atas hak bagi negara untuk mengamblialikan tanah masyarakat, baik yang berasal dari perorangan, kumpulan perorangan atau badan hukum adalah sebagai berikut:

- a. Sifat yang melekat pada kekuasaan negara dalam penguasaan tanah.
- b. Sifat yang melekat pada kepemilikan tanah yang dimiliki oleh perorangan.

Sifat yang melekat pada kekuasaan negara dalam penguasaan tanah tercermin dari berbagai rumusan undang-undang yang mengatur penggunaan, pemanfaatan dan pengalihfungsian tanah. Pada Pasal 18 UUPA dinyatakan bahwa "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".

Sifat yang melekat pada hak milik perseorangan atas tanah adalah sekalipun dalam UUPA dinyatakan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, hubungan tersebut harus dimaknai dalam konteks kolektif sebagai bangsa. Hal tersebut antara lain dapat dijelaskan dengan dilarangnya hak milik atas tanah diperoleh oleh warga negara asing secara abadi. Selain itu, hak kepemilikan perseorangan atas tanah dari semula telah dibatasi dengan mendeklarasikan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial dimaksud adalah dalam menggunakan (atau dalam hal tidak menggunakan) hak-hak atas tanah harus tidak boleh mendatangkan kerugian bagi masyarakat.

Selanjutnya, pada Pasal 18 UUPA dinyatakan bahwa "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. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi menurut Pasal 18 UUPA adalah :

- a. Dasar atau alasan atau *reason de'tree* untuk pencabutan hak atas tanah adalah adanya:
 - 1). Kepentingan umum.

- 2). Kepentingan bangsa dan Negara.
 - 3). Kepentingan bersama dari rakyat
- b. Mekanisme atau cara mencabut hak atas tanah harus dengan:
- 1). Ganti kerugian yang layak.
 - 2). Menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

UUPA tidak menjelaskan siapa atau lembaga mana yang dapat menguji dan menetapkan terpenuhinya unsur-unsur pada Pasal 18 untuk dapat dicabut hak atas tanah. Berdasarkan logika hukum, bahwa yang boleh mencabut hak adalah pihak yang memberikan hak tersebut sebelumnya, dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa hanya negara melalui pemerintahlah yang dapat memaksakan pencabutan hak atas tanah. Pemaksaan atau upaya yang dilakukan oleh pihak di luar pemerintah, seyogianya harus dianggap sebagai inkonstitusional yang bertentangan dengan jaminan perlindungan yang diberikan oleh UUD 1945.

UU No. 20 Tahun 1961 tentang Undang-undang tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda benda yang Ada di Atasnya, mengenal dua cara untuk pencabutan hak atas tanah, yaitu cara yang biasa dan cara untuk keadaan mendesak. Cara biasa diajukan oleh pihak yang berkepentingan secara berjenjang kepada pemerintah, sedangkan cara yang tidak biasa inisiatifnya dapat datang dari pemerintah.⁹⁵

Manusia mempunyai hubungan emosional dan spritual dengan tanah. Tanah tidak dapat semata-mata dipandang hanya sebagai komoditas belaka, tetapi hubungan tanah dengan pemiliknya mengandung nilai-nilai budaya, adat, ekonomis, dan spritual tertentu. Karena itulah, masalah pencabutan hak atas

⁹⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, Cet. ke-3, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 70.

tanah, baik dalam bentuk pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan atau kepentingan lainnya harus selalu mempertimbangkan suasana psikologis dari masyarakat atau perorangan yang haknya dicabut. Masalah ganti rugi yang sering menjadi persoalan semestinya tidak semata-mata direduksi hanya untuk penggantian berdasarkan nilai jual objek pajak setempat, tetapi hendaknya mempertimbangkan dampak ikutan dari terserabutnya hak atas tanah tersebut. Menurut A.P Parlindungan, ukuran utama ganti rugi atau kompensasi yang diberikan oleh Pemerintah adalah bahwa seyogianya mereka tidak menjadi lebih miskin dan tidak dapat lagi berusaha setelah tanahnya dibebaskan.⁹⁶

5. Keseimbangan hukum antara penguasaan negara dengan perlindungan terhadap hak milik individu dalam penyelenggaraan hak atas tanah.

Kepentingan pembangunan adalah legitimasi yang paling kuat bagi Pemerintah untuk mengambil alih tanah-tanah perorangan dengan mencabut hak-hak yang sebelumnya melekat pada tanah tersebut. Kepentingan pembangunan dapat dikualifikasikan sebagai kepentingan umum, yang merupakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat secara umum. Dengan kata lain, tersirat makna bahwa kepentingan umum adalah perwujudan dari tugas negara untuk mensejahterakan dan memajukan kepentingan rakyat. Kepentingan umum tidak bermotif komersial. Kepentingan pembangunan harus disesuaikan dan diharmonisasikan dengan konsep penataan wilayah peruntukan, dan tata ruang, serta diberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berimbang mengenai hal tersebut.

⁹⁶ A.P.Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria serta Landreform*, Cet. ke-10, CV Mandar Maju, Bandung, 1994, hal. 92.

Pembebasan tanah untuk kepentingan jalan tol, banjir kanal, waduk bendungan atau pelabuhan udara misalnya tetap saja memperhitungkan manfaat makro yang akan diterima oleh pemerintah sebagai hasil dari pembangunan tersebut. Namun, motivasi utama dalam pembebasan tanah yang muaranya adalah pencabutan hak atas tanah adalah tugas-tugas dan kewajiban pemerintah untuk melaksanakan mandate keperintahannya dalam mengabdikan kepada kepentingan publik. Bahwa pada akhirnya ada unsur komersial dalam perhitungan pemerintah untuk pembebasan tanah, unsur tersebut sifatnya adalah pelengkap dan merupakan ikutan dari tujuan atau motif utama untuk kepentingan umum.

Salah satu prinsip dasar yang universal dalam pengambilalihan tanah oleh Negara adalah bahwa *“no private property shall be taken for public use without just and fair compensation”*, sehingga dalam proses perolehan tanah tersebut hendaknya dapat memperhatikan prinsip-prinsip keadilan sehingga tidak merugikan pemilik asal.⁹⁷ Persoalan yang sering dikontotasikan sebagai ketidakadilan dalam pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan antara lain adalah:⁹⁸

- a. Adanya kerja sama antara pemerintah dengan pihak swasta dalam pembebasan tanah. Kerja sama tersebut dapat berupa kerja sama operasi, *build, own, transfer* (BOT), kerja sama pemanfaatan dalam bentuk otorita dan lain-lain. Pemilik asal dapat merasa bahwa kepentingannya dikorbankan untuk kepentingan pihak swasta, sebab

⁹⁷ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cet. ke-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 227.

⁹⁸ *Ibid*, hal. 228-229.

tidak dapat dipungkiri dalam logika berusaha, sebagai swasta hanya proyek yang prospektif dan profitabel yang mereka tertarik untuk bekerja sama. Di sisi lain, pemerintah di tengah keterbatasan dana, maupun prioritas dan strategi pembangunan, seringkali bahwa kerjasama kemitraan dengan swasta adalah salah satu upaya untuk dapat melaksanakan dan melanjutkan tugas-tugas pembangunannya.

- b. Adanya peralih fungsian dari tujuan semula pembebasan tanah. Pembebasan tanah yang semula untuk kepentingan umum, dalam perkembangan lebih lanjut dapat melenceng dari tujuan semula. Pembebasan kompleks olah raga Senayan di Ibu Kota Republik Indonesia, Jakarta misalnya adalah sebuah contoh aktual. Pembebasan kawasan tersebut semula dimaksudkan adalah untuk kompleks olah raga yang megah dan representatif di Asia sebagai wujud kebanggaan bangsa dalam mengangkat harkat dan semangat bangsa Indonesia yang baru merdeka dan dalam semangat *nation building*. Dalam perkembangan lanjutannya, sementara masyarakat rela untuk direlokasi dari kawasan tersebut, dalam kurun waktu yang tidak terlalu lama, ketika rezim penguasa berganti, kawasan tersebut telah lebih didominasi oleh sektor swasta, sementara tujuan peruntukan semula tinggal hanya asesories belaka.
- c. Persoalan ganti rugi. Ganti rugi adalah soal yang pelik untuk dipecahkan. Dari sudut formal kepentingan pemerintah ganti rugi lebih banyak diartikan ganti rugi material dengan mengambil patokan berdasarkan harga pasar atau harga yang ditetapkan tersendiri oleh

pemerintah, seperti nilai jual objek pajak (NJOP) misalnya. Demikian juga untuk bangunan dan objek lain yang melekat di atasnya, seperti tanaman tumbuh, pemerintah telah punya rumusan dan tabel-tabel untuk mengkonversi nilai pasarnya. Pada hal sesungguhnya, ganti rugi tidak sesederhana itu. Komfortabilitas dengan lingkungan, kedekatan dengan prasarana ekonomi atau lokasi pekerjaan, tingkat polusi, keamanan dan faktor stress karena penyesuaian ke lokasi yang baru, adalah persoalan persoalan besar, yang tidak dapat semata-mata diukur dalam nilai penggantian atas tanah dan bangunan yang melekat di atasnya.

E. Nilai-Nilai Hak Menguasai Negara Menurut UUPA

Hak penguasaan Negara atas tanah dapat dilihat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria yang berbunyi sebagai berikut :

1. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - 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.
3. Wewenang yang bersumber pada Hak menguasai dari Negara pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.
4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 2 UUPA di atas, Boedi Harsono mengartikan Hak menguasai dari negara sebagai “sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia.”⁹⁹

Berbeda dengan Iman Soetikno yang memberikan pengertian hak menguasai dari Negara dapat dibagi menjadi : hak menguasai aktif dan hak menguasai pasif, dimana hak menguasai pasif adalah “hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan bersifat pasif”¹⁰⁰, maksudnya adalah bahwa di atas tanah telah ada hak-hak perorangan ataupun keluarga, maupun hak-hak yang lainnya. Sedangkan hak menguasai hak aktif adalah hak

⁹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, cetakan kesepuluh, Jakarta, 2005, hal. 268.

¹⁰⁰ Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University press, cetakan ketiga, Yogyakarta, 1990, hal. 53.

menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan, apabila tanah tersebut dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan.¹⁰¹

Ada batasan-batasan penting yang harus diingat oleh Negara didalam menggunakan hak menguasai dari Negara tersebut, Prof. Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal:

1. Pembatasan oleh UUD 1945. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. Peraturan yang biasa terhadap suatu kepentingan dan menimbulkan kerugian di pihak lain adalah salah satu bentuk pelanggaran tersebut. Seseorang yang melepas haknya harus mendapat perlindungan hukum dan penghargaan yang adil atas pengorbanan tersebut.
2. Pembatasan yang bersifat substantif dalam arti peraturan yang dibuat oleh negara harus relevan dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dan kewenangan ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta karena menyangkut kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pendelegasian kepada swasta yang merupakan bagian dari masyarakat akan menimbulkan konflik kepentingan, dan karenanya tidak dimungkinkan.¹⁰²

Dengan adanya batasan tersebut, ingin dicapai sebuah perasaan adil bagi masyarakat agar tidak memandang negara sebagai sebuah diktator yang buruk

¹⁰¹ *Ibid*

¹⁰² AP. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hal. 40.

rupa. Sehingga, selain pembatasan tersebut, UUPA juga terasa unsur keadilan liberalnya dengan terdapat berbagai macam hak yang terkandung didalamnya bagi pribadi atau person.

Menurut Oloan Sitorus, kewenangan Negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Pada prinsipnya, hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan publik.¹⁰³

Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa : “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk digunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Sebelum amandemen Undang-undang Dasar 1945, pasal 33 ayat 3 tersebut dijelaskan dalam penjelasan pasal 33 alinea 4 yang berbunyi : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian dituntaskan secara kokoh didalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara 1960- 104 atau disebut juga Undang-undang pokok agraria UUPA).¹⁰⁴ Hukum tanah Indonesia berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 tersebut mengisyaratkan bagi pembuat undang-undang dalam membentuk hukum tanah

¹⁰³ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004, hal. 6.

¹⁰⁴ Muhammad Yamin, ,Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Cetakan I, 2008. Hal. 19.

nasional jangan sampai mengabaikan, melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.¹⁰⁵

Hak menguasai dari Negara memberi wewenang kepada Negara untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks di atas adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggungjawab, yaitu untuk kemakmuran rakyat. Di sisi lain, rakyat juga dapat memiliki hak atas tanah. Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial yang melekat pada kepemilikan tanah tersebut. Dengan perkataan lain hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab.

Berdasarkan pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut, menurut konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh Negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada Negara untuk menguasai seperti hal

¹⁰⁵ Ini bertumpu pada konsideran bahwa hukum agrarian merupakan wujud dari ketuhanan yang maha esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial sebagai azas kerohanian.

tersebut diatas.¹⁰⁶ Isi wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh Negara tersebut semata-mata bersifat publik yaitu, wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang “bersifat pribadi”.¹⁰⁷ Hal ini dipertegas dalam pasal 9 ayat 2: *“Tiap-tiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”*.

Wewenang Negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang-orang termasuk masyarakat hukum adat dengan tanah terkait erat hubungan hukum antara tanah dengan negara. Hukum yang mengatur pengakuan dan perlindungan tersebut sangat diperlukan untuk memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat agar hak-hak atas tanahnya tidak dilanggar oleh siapapun.

Oleh Karena itu, sangat tidak tepat jika melihat hubungan Negara dengan tanah terlepas dengan hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya dan hubungan antara perorangan dengan tanahnya. Ketiga hubungan ini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, dan merupakan hubungan yang bersifat “tritunggal”.¹⁰⁸ Hubungan hukum antara Negara dengan tanah melahirkan hak menguasai tanah oleh Negara, Hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat,

¹⁰⁶ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaanya*, Djambatan, hal. .234.

¹⁰⁷ Istilah “ Bersifat Pribadi” menyatakan bahwa, sifat pribadi hak individual menunjukkan kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribdai dan keluarganya

¹⁰⁸ *Loc. Cit*, hal. 7

dan gabungan antara perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah.¹⁰⁹

Idealnya hubungan ketiga hak tersebut (hak menguasai tanah oleh Negara, hak ulayat dan hak perorangan atas tanah) terjalin secara harmonis dan seimbang. Artinya, ketiga hak itu sama kedudukan dan kekuatannya, dan tidak saling merugikan. Namun peraturan perundang-undangan di Indonesia memberi kekuasaan yang besar dan tidak jelas batas-batasnya kepada Negara untuk menguasai semua tanah yang ada diwilayahnya Indonesia. Sebagai contoh, berdasar Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, dalam pemberian Hak Guna Usaha (HGU), dan kuasa pertambangan yang diberikan diatas tanah ulayat, menyebabkan hilangnya sebagian tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat. Demikian pula dengan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya dan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diganti oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terjadi pengambilan tanah perorangan secara paksa oleh pemerintah. Dikalangan para ahli muncul gagasan untuk

¹⁰⁹ Pasal 2 UUPA, Parlindungan AP, dalam bukunya *Komentar atas undang-undang pokok agrarian*, Alumni, Bandung, hal. 11.

membatasi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai oleh negara atas tanah yaitu:

1. Maria Sriwulandari Sumardjono menghendaki agar kewenangan Negara yang bersumber pada hak menguasai oleh Negara atas tanah dibatasi oleh dua hal:¹¹⁰
 - a. Pembatasan oleh Undang-Undang Dasar
Pada prinsipnya, hal-hal yang diatur oleh Negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran Undang-Undang Dasar.
 - b. Pembatasan yang bersifat substantif
Sesuai dengan pasal 2 ayat (3) UUPA, maka semua peraturan pertanahan harus ditujukan untuk terwujudnya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sedangkan ruang lingkupnya pengaturan pertanahan dibatasi oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA. Disamping relevansi, maka kewenangan pembuatan kebijaksanaan tidak dapat didelegasikan kepada organisasi swasta, karena yang diatur itu berkaitan dengan kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pihak swasta merupakan bagian dari masyarakat yang ikut diwakili kepentingannya dan oleh karena itu tidak dimu mengatur karena hal itu akan menimbulkan konflik kepentingan.
2. Maria Rita Ruwiasuti, mengemukakan analisis kritis tentang hubungan antara hak menguasai oleh Negara dengan hak-hak adat sebagai berikut:¹¹¹

¹¹⁰ Maria Sriwulani Sumardjono , *Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Penguasaan Tanah Oleh Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 14 Februari 1998. hal. 4-9.

¹¹¹ Maria Rita Ruwiasuti, , *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria*, Press KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 113.

Politik hukum agraria yang terkandung dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960 tersebut sejak semula telah menetapkan keluasaan kewenangan Negara dalam menguasai sumber-sumber agraria di seluruh wilayah negeri ini. Kewenangan yang kemudian disebut dengan Hak Menguasai dari Negara (HMN) itu sama sekali tidak dapat diperbandingkan dengan hak-hak keperdataan (*privaatrechtelijk*) biasa seperti hak memiliki, sebab baik luas cakupan maupun sifat-sifatnya publik (*publiekrechtelijk*) itu hanya mungkin dipegang oleh sebuah badan kenegaraan. Hubungan antara hak menguasai yang ada ditangan Negara ini dengan hak-hak penduduk Negeri ini yang ada telah ada turun temurun mendahului lahirnya Negara diatur sebagai berikut (penjelasan Umum undang-undang Pokok Agraria 1960, II/2,3) : “Adapun kekuasaan yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa besar Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara.”

3. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

Yang menggugat konsep hak menguasai tanah oleh Negara yang dimanfaatkan oleh pemerintah untuk melakukan sejumlah pengingkaran terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam yang ada diwilayah (tanah ulayatnya), dan memanfaatkannya untuk memberi ruang

gerak bagi perusahaan-perusahaan besar dengan mengatasnamakan pembangunan. KPA menghendaki hak menguasai tanah oleh Negara dibatasi secara tegas, agar hak ini mempunyai batas-batas yang jelas baik secara konseptual maupun implementasinya. KPA memberi rekomendasi sebagai berikut:¹¹²

1. Sudah selayaknya, proses konsentrasi penguasaan sumber-sumber agraria di satu pihak dan sengketa agraria, mendorong para pembentuk kebijakan untuk melakukan pembaruan hukum pertahanan.
2. Bahwa penyebab pokok dari konsentrasi penguasaan tanah dan sengketa agraria adalah penggunaan suatu “Kekuasaan Negara atas Tanah” yang berlebihan, yang diwakili oleh konsep politik hukum hak menguasai oleh Negara atas tanah. Pembatasan itu bisa dilakukan terhadap hak menguasai oleh Negara atas tanah. KPA mengusulkan adanya pembatasan hak menguasai oleh Negara atas tanah. Pembatasan itu bisa dilakukan dengan me-review berbagai undang-undang yang berhubungan dengan “kekuasaan Negara atas tanah” yang terlampau besar, yang didalamnya tentunya termasuk UUPA.
3. Bahwa perubahan konsep hak menguasai oleh Negara atas tanah diperlukan setidaknya empat pertimbangan utama:

¹¹² Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Konsorsium Pembaruan Agraria, *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber Agraria*, Universitas Sumatera Utara, Medan, hal. 123.

- a. Secara substansial, konsep menguasai hak oleh Negara atas tanah mengasumsikan penyerahan “kekuasaan masyarakat hukum adat atas tanah” kepada Negara dimana tanah-tanah adat dijadikan tanah-tanah Negara.
 - b. Hak menguasai oleh Negara atas tanah berkedudukan lebih tinggi dari hak milik perdata warga Negara, padahal Negara dibentuk dengan maksud melindungi hak dari warga negaranya.
 - c. Mandat hak menguasai oleh Negara atas tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tidak dijalankan dalam rangka penataan penguasaan atas tanah yang timpang. Bahkan sebaliknya, dengan hak menguasai oleh Negara atas tanah terjadi pemberian hak-hak tanah baru yang sangat besar melalui hak pengusahaan hutan, kuasa pertambangan, hak guna usaha dan yang lainnya.
 - d. Penggunaan hak menguasai oleh Negara atas tanah melalui pemberian hak-hak baru tersebut, telah mengakibatkan konsentrasi penguasaan tanah disatu pihak dan sengketa-sengketa agraria yang berkepanjangan dilain pihak.
4. Sri hayati dalam disertasinya juga menyarankan agar hak menguasai tanah oleh Negara dibatasi secara tegas untuk masa-masa mendatang, sebagaimana ia nyatakan bahwa oleh karena itu hendaknya hak menguasai Negara ini dibatasi secara tegas untuk masa-masa yang akan datang dan sudah saatnya untuk memikirkan alternatif dari hak menguasai Negara agar

hak itu bisa menjadi terbatas sifatnya dalam konsepsi maupun implementasinya.¹¹³

Sejalan dengan pendapat ahli diatas, A.P Parlindungan, dalam pandangan filosofisnya menyatakan bahwa permasalahan yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria tidak boleh terjadi, karena upaya mengatur agraria harus memenuhi prinsip pokoknya yang antara lain:¹¹⁴

1. Prinsip kesatuan hukum agraria untuk seluruh wilayah tanah air.
2. Penghapusan pernyataan domein.
3. Fungsi sosial hak atas tanah.
4. Pengakuan hukum agraria nasional berdasarkan hukum adat dan pengakuan dari eksistensi dari hak ulayat.
5. Persamaan derajat sesama Warga Negara Indonesia dan antara laki-laki dan wanita.
6. Pelaksanaan reformasi hubungan antara manusia (indonesia) dengan tanah atau dengan bumi, air dan ruang angkasa.
7. Rencana umum penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
8. Prinsip nasionalitas.

Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.¹¹⁵

¹¹³ Hayati, Sri, *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kaitanya Dengan Investasi*, Disertasi, Universitas Airlangga, 2003, hal.12.

¹¹⁴ *Op.cit* hal. 4.

¹¹⁵ *Ibid*, hal. 38.

F. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Pertanahan di Era Otonomi Daerah

Pelaksanaan yang dilimpahkan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah adalah pelaksanaan hukum tanah nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA bahwa hak menguasai Negara, pelaksanaannya dapat kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah. Sementara itu, dalam penjelasan UUPA disebutkan bahwa dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu dilakukan dalam rangka tugas pembantuan atau *medebewind*.¹¹⁶

1. Wewenang Pemerintah Pusat

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota disebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.

¹¹⁶ Sarundajang, *Arus balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hal. 34.

Berikut beberapa kewenangan pemerintah pusat di bidang pertanahan :¹¹⁷

1. Kewenangan dalam hal izin lokasi meliputi: penetapan kebijakan nasional mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria izin lokasi; pemberian izin lokasi lintas provinsi; pembatalan izin lokasi atas usulan Pemerintah Provinsi dengan pertimbangan kepala kantor wilayah BPN provinsi; pembinaan, pengendalian dan monitoring terhadap pelaksanaan izin lokasi
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum : penetapan kebijakan nasional mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria pengadaan tanah untuk kepentingan umum; pengadaan tanah untuk pembangunan lintas provinsi; pembinaan, pengendalian, dan monitoring terhadap pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
3. Penetapan tanah ulayat : menetapkan kebijakan nasional mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; serta melakukan pembinaan, pengendalian, dan monitoring terhadap pelaksanaan penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat.
4. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong meliputi penetapan kebijakan nasional mengenai norma, standar, prosedur dan kriteria serta pelaksanaan pembinaan dan pengendalian pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.

¹¹⁷ Misdayanti dan Kartaspoetra, Fungsi Pemerintah Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hal. 29

2. Wewenang Pemerintah Provinsi

Gubernur di samping sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.¹¹⁸

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah mempertegas kewenangan gubernur agar fungsi sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat dapat berjalan secara efektif, sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1): “Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi”. Jika pemerintah pusat memiliki yang bersifat standar, norma, dan pedoman nasional, maka provinsi memiliki kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota dan koordinasi penyelenggaraan kewenangan di wilayah provinsi itu, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 3 ayat (3) huruf a: “Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota”. Sementara itu, kabupaten/kota memiliki kewenangan mengatur dan mengurus dalam bidang kewenangan yang dimiliki berdasarkan standar dan norma dari pusat dan dari provinsi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2): “Daerah kabupaten/kota selain berstatus

¹¹⁸ *Ibid*, hal. 150

sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota”.¹¹⁹

Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom di bidang pertanahan meliputi : izin lokasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penyelesaian sengketa tanah garapan, penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee, penetapan tanah ulayat lintas kabupaten/kota, pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong, izin membuka tanah, perencanaan tanah wilayah kabupaten/kota.

3. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota

Kewenangan bidang pertanahan oleh pemerintah kabupaten/kota yang termuat dalam lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota meliputi kewenangan:

- izin lokasi
- pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- penyelesaian sengketa tanah garapan
- penyelesaian masalah ganti rugi
- santunan tanah untuk pembangunan
- penetapan subjek dan objek retribusi tanah
- serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee
- penetapan tanah ulayat

¹¹⁹ I Nyoman Sumaryadi, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005, hal. 79

- pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong
- izin membuka lahan
- perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota

Dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk menetapkan lokasi, membentuk panitia pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, melaksanakan penyuluhan, melaksanakan inventarisasi, membentuk tim penilai tanah, menerima hasil penaksiran nilai tanah dari lembaga/tim penilai tanah, melaksanakan musyawarah, menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian, melaksanakan pemberian ganti kerugian, menyelesaikan sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian dan melaksanakan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota.

G. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden adalah sebagai berikut:

- a. Menurut Keppres No.55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kerpentingan Umum, yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah *setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.*¹²⁰ Jadi dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak

¹²⁰ Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 1 angka 1.

atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian.

- b. Menurut Perpres No.36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah *setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.*¹²¹

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.36/2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah.

- c. Menurut Perpres No.65/2006, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kerpentingan Umum, yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah *setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.*¹²² Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.65/2006 selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak.

¹²¹ Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 1 angka 3.

¹²² Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 1 angka 3.

- d. Menurut UU No.12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pengertian Pengadaan Tanah adalah *kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.*¹²³

Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 Keppres No. 55/1993, yang dimaksud dengan *pengadaan tanah adalah kepentingan untuk seluruh lapisan masyarakat.* Ketentuan ini hanya untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Kemudian dalam Pasal 5 ayat (1), dinyatakan bahwa: *“pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan...”* Sehingga menurut Keppres No.55/1993, kriteria kepentingan umum, dibatasi:

1. dilakukan oleh pemerintah,
2. dimiliki oleh pemerintah,
3. tidak untuk mencari keuntungan.
3. Jenis-jenis Kepentingan Umum

Pasal 2 UU No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Kemanusiaan

Asas kemanusiaan adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia,

¹²³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Pasal 1 angka 8.

harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

b. Keadilan

Asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

c. Kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

d. Kepastian

Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.

e. Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

f. Kesepakatan

Asas kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

g. Keikutsertaan

Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

h. Kesejahteraan

Asas kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.

i. Keberlanjutan

Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

j. Keselarasan.

Asas keselarasan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Secara normatif pengadaan tanah itu berhubungan dengan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan maupun yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Sehubungan dengan itu pengadaan tanah

selalu menyangkut dua sisi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah.

II. Pengertian Kepentingan Umum

Istilah kepentingan umum merupakan suatu konsep yang sifatnya begitu umum dan belum ada penjelasan secara lebih spesifik dan terinci untuk operasionalnya sesuai dengan makna yang terkandung dalam istilah tersebut.¹²⁴

Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.¹²⁵ Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan Hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.¹²⁶

Sehingga dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan yang kemanfaatannya harus dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat dengan memperhatikan bidang sosial, politik, psikologis, hankamnas demi (pertahanan dan keamanan nasional) demi kemakmuran seluruh masyarakat. Pembangunan yang berkesinambungan membutuhkan proses yang tidak mudah dan untuk itu terkadang muncul permasalahan, untuk itu dalam pelaksanaannya harus dijalankan sesuai aturan perundang-undangan. Dalam hal ini, eks pemegang hak atas tanah

¹²⁴ A.Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum Demokrasi dan Pertanahan*, Cet. 1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hal. 279.

¹²⁵ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, MitraKebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004, hal. 6.

¹²⁶ Jhon Salendeh, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hal. 40.

tidak boleh ditelantarkan demi pembangunan untuk kepentingan umum.¹²⁷ UUPA dalam Pasal 18 menyatakan bahwa:

“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.”

Dalam penjelasan Pasal 18 UUPA maka kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut acara yang diatur dengan Undang-undang. Kepentingan umum ini sama dengan dianut oleh UUPA hanya ditambah satu kriteria baru yakni untuk kepentingan pembangunan.

UUPA dan UU No. 20 tahun 1961 mengatakan kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya untuk kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan harus memenuhi peruntukannya dan n harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

Jan Gijssel sebagaimana dikutip Gunanegara berpendapat “kepentingan umum tidak mudah dirumuskan, karena kepentingan umum itu merupakan pengertian yang kabur (*vage begrijf*) sehingga tidak mungkin

¹²⁷ Benhard Limbong, *Hukum Agraria Naional*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hal. 99.

diinstusionalisasikan ke dalam suatu norma hukum, yang apabila dipaksakan akibatnya akan menjadi norma kabur (*vage normen*).¹²⁸

Oloan Sitorus dan Dayat Limbong menyatakan bahwa, “Di dalam konsep kepentingan umum, harus memenuhi 3 (tiga) hal yaitu: unsur peruntukannya, unsur kemanfaatannya, unsur siapakah yang dapat melaksanakan dan unsur sifat dari pembangunan untuk kepentingan umum tersebut.”¹²⁹

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012, kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

III. Pengaturan Pengadaan Tanah

Hak dasar dari setiap orang adalah adalah kepemilikan atas tanah. Jaminan mengenai tanah ini, dipertegas dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Sosial and Cultural Rights (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)¹³⁰. Tanah pada dasarnya memiliki 2 arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Tanah sebagai *social asset* adalah sebagai sarana pengikat kesatuan di kalangan lingkungan sosial untuk kehidupan dan hidup, sedangkan tanah sebagai *capital asset* adalah sebagai modal dalam pembangunan dan telah tumbuh

¹²⁸ Gunanegara, rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Cet. Pertama, Tata Nusa, Jakarta, 2008, hal. 11.

¹²⁹ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit, hal.7.

¹³⁰ Maria S.W.Sumarjono, *Tanah Dalam Prefektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Bukum Kompas, Jakarta, 2008, hal. vii.

sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.¹³¹ Tanah merupakan sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat, maka didalam konsitusi kita, yaitu dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjelaskan bahwa segala kekayaan alam dikuasai oleh negara. Kewenangan negara ini diatur kembali dalam Pasal 2 UUPA yang mencangkup, antara lain:

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. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi,air dan ruang angkasa.

Manakala disatu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di sisi lain sebagian besar dari warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat permukiman dan tempat mata pencariannya Untuk itu pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan agar pembangunan tetap terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum. Dan untuk memperoleh tanah-tanah tersebut terlaksana melalui pengadaan tanah.¹³²

¹³¹ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, hal. 1.

¹³² Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 9.

Landasan utama pengaturan pengadaan tanah ini ada 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 Undang-Undang”. Walaupun didalam Pasal 21, 29, 42, dan 45 UUPA mengandung prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individu, namun hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi tersebut mengandung unsur kebersamaan. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur-unsur kebersamaan di pertegas dalam Pasal 6 UUPA yang mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Ketentuan lebih lanjut, mengenai pengadaan tanah di atur dalam Peraturan Pemerintah. Pengertian pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum 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 atas Tanah.

Selain itu, didalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang menurut ketentuan dalam Pasal 1 pengertian Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Jika dilakukan perbandingan dari kedua peraturan presiden tersebut, terdapat perbedaan. Perbedaan itu tampak, dimana didalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan tentang

pencabutan Hak Atas Tanah, sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak ada menyinggung mengenai Hak Atas Tanah, sehingga dapat disimpulkan bahwa tanah untuk kepentingan umum adalah suatu kegiatan yang diperbuat untuk mendapatkan tanah melalui pelepasan atau penyerahan Hak Atas Tanah, bangunan, tanaman, atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah dengan cara memberikan ganti rugi yang layak.

Namun setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dalam Pasal 1 butir 2 menjelaskan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah pada dasarnya dilakukan demi melakukan pelaksanaan pembangunan, namun dalam melaksanakannya dibutuhkan tanah, sehingga proses dalam penyediaan tanah dalam rangka pembangunan ini yang disebut proses pengadaan tanah.

IV. Tujuan Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, Negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Pada hakikatnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini penting dilakukan karena mempertimbangkan semakin digiatkannya pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan bidang tanah dalam jumlah besar. Tetap saja, pelaksanaannya perlu

dilakukan secara cepat dan transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.¹³³

V. Asas-Asas Pengadaan Tanah

Implementasi dari pengadaan tanah haruslah memperhatikan prinsip (azas) sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang terkait. Dalam Hukum Tanah Nasional dikemukakan mengenai asas-asas berlaku dalam penguasaan tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, yaitu:¹³⁴

1. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hap pihak penguasa sekalipun, jika gangguan atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional.
2. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (illegal) tidak dibenarkan dan diancam dengan sanksi pidana.
3. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya.
4. Bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada, yaitu:

¹³³ Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, hal. 130.

¹³⁴ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, LPHI, Jakarta, 2005, hal. 377.

- a. Gangguan oleh sesama anggota masyarakat, gugatan perdata melalui Pengadilan Negeri, atau meminta perlindungan kepada Bupati/Kotamadya menurut UU No. 51 Prp tahun 1960.
 - b. Gangguan oleh penguasa, gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.
5. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.
 6. Bahwa hubungan dengan apa yang tersebut diatas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun, kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga “penawaran pembayaran diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri” seperti yang diatur dalam Pasal 1404 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
 7. Bahwa dalam keadaan memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk kepentingan umum, dan tidak mungkin digunakan tanah lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya, dengan menggunakan acara

“pencabutan hak” yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

8. Bahwa dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian, yang bukan meliputi tanahnya, bangunan dan tanaman pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian lain yang diderita sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.
9. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti rugi tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.

Adapun azas pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan penjelasan Pasal 2 Undang-Undang No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum:

a. Kemanusiaan

Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

b. Keadilan

Memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang baik.

c. Kemanfaatan

Hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan Negara.

d. Kepastian

Memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

e. Keterbukaan

Pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

f. Kesepakatan

Proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

g. Keikutsertaan

Dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

h. Kesejahteraan

Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.

i. Keberlanjutan

Kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

j. Keselarasan

Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan Negara.

VI. Mekanisme Pengadaan Tanah

- a. Menurut Perpres Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara:
(i).pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. (ii). Pencabutan hak atas tanah.
- b. Menurut Perpres Nomor 65 tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Ada beberapa cara yang merupakan prinsip untuk melepaskan atau menyerahkan tanah untuk kepentingan umum

sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Perpres Nomor 65 tahun 2006:

1. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.
 2. Pencabutan hak atas tanah dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.
- c. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 13 menyatakan: Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan:
1. Perencanaan
 2. Persiapan
 3. Pelaksanaan
 4. Penyerahan hasil.

VI.1 Perencanaan Pengadaan Tanah

Berdasarkan Pasal 14 UU Nomor 2 Tahun 2012 jo Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 ditegaskan bahwa instansi yang membutuhkan tanah membuat rencana pengadaan tanah yang disusun dalam bentuk Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah yang disusun berdasarkan studi kelayakan.

Rencana Pengadaan Tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, dan Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis dan Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan sebagaimana yang dinyatakan dalam

Pasal 111 ayat (2) Perpres Nomor 7 Tahun 2012. Kesesuaian tersebut juga harus dimuat dan dibuktikan pada Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi yang memerlukan tanah atau pejabat yang ditunjuk dan diserahkan kepada pemerintah provinsi.¹³⁵

Pasal 15 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 jo Pasal 5 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012 menegaskan bahwa Dokumen Perencanaan sebagaimana dimaksud, paling sedikit memuat:

- a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan
- b. Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Prioritas Pembangunan.
- c. Letak tanah
- d. Luas tanah yang dibutuhkan
- e. Gambaran umum status tanah
- f. Perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan tanah
- g. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan
- h. Perkiraan nilai tanah
- i. Rencana penganggaran

Selanjutnya Pasal 6 Perpres No. 71 Tahun 2012 menentukan bahwa dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup:

- a. Survei sosial ekonomi
- b. Kelayakan lokasi

¹³⁵ Sudjarwo Marsoem dkk, Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah, Renebook, Jakarta, 2015, hal. 80.

- c. Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat
- d. Perkiraan nilai tanah
- e. Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan.
- f. Studi lain yang diperlukan

VI.2 Persiapan Pengadaan Tanah

Tahap persiapan pengadaan tanah dilaksanakan oleh Gubernur.¹³⁶ Kemudian Gubernur membentuk Tim Persiapan dalam waktu paling lama 10 hari kerja sejak dokumen perencanaan pengadaan tanah telah diterima secara resmi oleh Gubernur. Tim persiapan beranggotakan Bupati/Walikota, satuan kerja perangkat daerah provinsi terkait, instansi yang memerlukan tanah, dan instansi terkait lainnya.

Berdasarkan Pasal 10 Perpres No. 71 Tahun 2012 tugas Tim pengadaan tanah adalah sebagai berikut:

- a. Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan
- b. Melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan
- c. Melaksanakan konsultasi public rencana pembangunan
- d. Menyiapkan penetapan lokasi pembangunan

¹³⁶ Pasal 47 ayat (1) Perpres No. 71 Tahun 2012 memberikan kemungkinan Gubernur untuk dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis, sumber daya manusia dan pertimbangan lainnya. Pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Bupati/Walikota dilakukan mutatis mutandis sesuai Pasal 8 sampai Pasal 46.

- e. Melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan yang terkait persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh Gubernur.

VI.3 Pendanaan perizinan pengadaan Tanah¹³⁷

Pendanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bersumber pada APBN & APBD. Dalam hal instansi yang memerlukan tanah Badan Hukum milik Negara/ Badan usaha milik Negara yang mendapatkan penugasan khusus. Pendanaan bersumber dari internal perusahaan atau sumber lain sesuai dengan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila sumber pendanaan diajukan berdasarkan APBN, harus berdasarkan pada ketentuan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.02/2013 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Apabila sumber pendanaan didasarkan pada APBD maka harus berdasarkan pada ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

¹³⁷ DR. Jarot Widya Muliawan, Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Buku Litera Yogyakarta, Yogyakarta, 2016, hal. 44.

VI.4. Pelaksanaan Pengadaan Tanah¹³⁸

Pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 50 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 menegaskan bahwa, penugasan Kepala Kantor Pertanahan sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dilakukan dengan mempertimbangkan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis dan sumber daya manusia.

Setelah Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan penyiapan pelaksanaan, selanjutnya membentuk Satuan Tugas (Satgas) A dan Satuan Tugas B Pelaksana Pengadaan Tanah yang membidangi inventarisasi dan identifikasi.¹³⁹ Selanjutnya Satgas A dan Satgas B melakukan pemberitahuan kepada pihak yang berhak melalui Lurah/Kepala Desa atau nama lain,¹⁴⁰ secara langsung dengan cara sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan, berikutnya Satgas melakukan inventarisasi dan identifikasi sesuai tugas dan kewenangannya.

Hasil inventarisasi dan identifikasi dari Satgas A (data fisik) dan Satgas B (data yuridis) kemudian diumumkan di kantor Kelurahan/Desa atau nama lain, Kantor Kecamatan atau nama lain, dan lokasi pembangunan dalam waktu paling kurang 14 (empat belas) hari kerja. Pengumuman dilakukan oleh Ketua Pelaksana

¹³⁸ *Ibid*, hal. 53

¹³⁹ Dalam hal diperlukan, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dapat membentuk Satgas A dan/atau Satgas B masing-masing lebih dari 1 (satu) Satgas.

¹⁴⁰ Pasal 55 huruf f dan g Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pengadaan Tanah dimana bentuk pengumuman tersebut dapat dilihat sebagaimana lampiran 9.

VI. 5. Penilaian Ganti Kerugian¹⁴¹

Penilaian ganti kerugian dilakukan untuk menentukan nilai tanah yang akan dibebaskan dan digunakan sebagai dasar besaran ganti kerugian kepada yang berhak. Penilaian tanah dilakukan oleh Penilai Tanah. Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 jo Pasal 1 angka 11 Perpres Nomor 71 Tahun 2012, Penilai Pertanahan adalah orang perorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari BPN untuk menghitung nilai/harga obyek Pengadaan Tanah. Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 menegaskan bahwa Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian.

Pengadaan dan penetapan Jasa Penilai atau Penilai Publik dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah dan pelaksanaannya sesuai dengan Perpres Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Perpres Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa. Jasa Penilai atau Penilai Publik yang telah dinyatakan sebagai pemenang kemudian ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah sebagai Jasa Penilai atau Penilai Publik yang akan diberikan kewenangan melakukan penilaian kerugian.

¹⁴¹ *Op.Cit*, hal. 64

VI.6. Ganti Kerugian¹⁴²

Berdasarkan Pasal 1 angka 10 UU Nomor 2 Tahun 2012, Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Prinsip ganti kerugian adalah bahwa pemilik tanah memiliki hak mendapat Ganti Kerugian yang wajar (*fair replacement Value*).

Pengertian Ganti Untung harus dimungkinkan terwujud karena masyarakat yang terkena dampak harus diangkat martabat dan kesejahteraannya menjadi lebih baik. Itulah tujuan dan hakikat dari pembangunan. Nilai ganti rugi harus dapat memberikan makna sebagai ganti untung bag masyarakat yang terkena dampak dari Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

Menurut Perpres Nomor 99 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, bahwa penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilai jasa penilai atau penilai publik.

VI.7. Musyawarah Penetapan Ganti Rugi¹⁴³

Musyawarah dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. Uang
- b. Tanah pengganti

¹⁴² *Ibid*, hal. 66

¹⁴³ *Ibid*, hal. 69

- c. Pemukiman kembali
- d. Kepemilikan saham
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak

Dalam pelaksanaan musyawarah dibuat Berita Acara Kesepakatan yang memuat:

- a. Pihak yang berhak yang hadir atau kuasanya, yang setuju beserta bentuk ganti kerugian yang disepakati.
- b. Pihak yang berhak yang hadir atau kuasanya, yang tidak setuju.
- c. Pihak yang berhak yang tidak hadir dan tidak memberikan kuasa.

VI. 8. Pemberian Ganti Kerugian¹⁴⁴

- a. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang rupiah dilakukan melalui jasa perbankan atau pemberian secara tunai yang disepakati antara pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah. Pemberian Ganti kerugian dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak. Berdasarkan Pasal 76 ayat (4) Perpres Nomor 99 Tahun 2014 pemberian ganti kerugian tersebut dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak tanggal diterimanya validasi dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk.

- b. Pemberian Ganti Kerugian dalam Bentuk Tanah Pengganti

Ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti, nilainya sama dengan nilai ganti kerugian dalam bentuk uang, dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah setelah mendapat permintaan tertulis dari Ketua Pelaksana Pengadaan

¹⁴⁴ *Ibid*, hal. 70

Tanah dan menyediakan tanah pengganti paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

c. Pemberian Ganti Kerugian dalam Bentuk Permukiman Kembali

Dalam hal disepakati ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali, instansi yang memerlukan tanah menyediakan permukiman kembali paling lama 1 (satu) tahun sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah yang nilainya sama dengan nilai ganti kerugian dalam bentuk uang. Pelepasan hak oleh pihak yang berhak, dilakukan pada saat telah disepakati lokasinya tanpa menunggu selesainya pembangunan permukiman kembali dan akan dibuatkan Berita Acara Penyerahan.

d. Pemberian Ganti Kerugian dalam Bentuk Kepemilikan Saham

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham diberikan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang berhak dengan Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dari Pemerintah, dilakukan paling lama 3 (tiga) bulan sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah, dan akan dibuatkan Berita Acara Penyerahan.

e. Pemberian Ganti Kerugian dalam Bentuk Lain

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk lain merupakan gabungan dari 2 (dua) atau lebih bentuk ganti kerugian, nilainya sama dengan nilai ganti kerugian dalam bentuk uang, dilakukan atas dasar kesepakatan dan jangka waktunya menggunakan waktu paling lama dari gabungan bentuk ganti kerugian yang disepakati. Pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam bentuk lain kepada

pihak yang berhak dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah setelah memperoleh validasi dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

f. Pemberian Ganti Kerugian dalam Bentuk Khusus

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk khusus dapat diberikan dalam keadaan mendesak, meliputi: bencana alam, biaya pendidikan, menjalankan ibadah, pengobatan, pembayaran hutang, dan/atau keadaan mendesak lainnya yang dibuktikan dengan surat keterangan dari Lurah/Kepala Desa atau nama lain.

Pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus, dalam rangka pengamanan dilakukan terhadap:

1. Tanah yang sudah berswertifikat tanah, bahwa sudah diberikan ganti kerugian sebesar 25 (dua puluh lima) persen dari perkiraan ganti kerugian yang didasarkan atas Nilai Jual Onjek Pajak tahun sebelumnya.
2. Tanah yang belum terdaftar dicatat dalam buku desa/kelurahan atau nama lain serta surat tanda alas hak tanahnya, bahwa sudah diberikan ganti kerugian sebesar 25 (dua puluh lima) persen dari perkiraan ganti kerugian yang didasarkan atas Nilai Jual Onjek Pajak tahun sebelumnya.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk khusus akan dibuatkan Berita Acaranya.

VI. 9. Penitipan Ganti Kerugian (Konsinyasi)¹⁴⁵

Penitipan ganti kerugian pada Pengadilan Negeri (Konsinyasi) dilakukan pada Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sesuai dengan ketentuan pada Pasal 86 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, dilakukan dalam hal:

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri.
- b. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya.
- d. Dalam hal pihak yang berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.
- e. Obyek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan
 2. Masih dipersengketakan kepemilikannya
 3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang
 4. Menjadi jaminan di bank atau jaminan hutang lainnya.

¹⁴⁵ *Ibid*, hal. 75.

VI.10. Pelepasan Hak¹⁴⁶

Pelepasan hak dilakukan di hadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat, dan dilaksanakan bersamaan pada saat pemberian ganti kerugian, disertakan penyerahan bukti-bukti penguasaan atau kepemilikan obyek pengadaan tanah dan dibuat Berita Acara Daftar Pelepasan Hak Obyek Pengadaan Tanah yang ditandatangani oleh Pihak yang berhak dihadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat.

¹⁴⁶ *Ibid*, hal. 77.