

PROSES PEMBERIAN GANTI RUGI TERHADAP PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Annisa Fitria

Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta
Jalan Arjuna Utara Nomor 9, Kebon Jeruk, Jakarta Barat - 11510
annisa.fitria@esaunggul.ac.id

Abstract

Land is a very vital component for social sustainability, especially public land in relation to the social functions of the land it has. In this case, not infrequently the social function has logical consequences. For example, problems related to the release of private land are then used for social purposes. To obtain this land, the role of the government is very necessary because sometimes the land will be established or the building belongs to the people, so that it must go through the government, namely by revoking land rights and freeing land rights. This matter the government must be able to carry out its functions properly and correctly. This development is carried out for the prosperity of the people. The government in solving various problems relating to land, not the people must heed the principles of law but also must pay attention to social welfare, the principle of order and humanitarian principles so that the land problem does not develop into unrest which disrupts the stability of society. However, the social function of land rights is often exploited by individual authorities who have certain interests. Where in carrying out these social functions, especially from the government often ridden by certain elements realized or not realized by the government so that the people are always sacrificed their rights, and even so permitted to be considered not violating the rights to people's land by making social functions as a shield, even the people who are positioned as rights do not support the social function of the land.

Keywords: *Land acquisition, public interest, social function*

Abstrak

Tanah merupakan komponen yang sangat vital bagi kelangsungan sosial, khususnya tanah publik kaitannya dengan fungsi sosial tanah yang dimilikinya. Dalam hal ini, tak jarang fungsi sosial tersebut memiliki konsekuensi logis. Misalnya saja permasalahan yang berhubungan dengan pelepasan tanah pribadi untuk kemudian dimanfaatkan bagi kepentingan sosial. Untuk memperoleh tanah ini peranan pemerintah sangat diperlukan karena terkadang tanah yang akan didirikan atau bangunan tersebut adalah milik rakyat, sehingga untuk memperolehnya harus melalui pemerintahan yaitu dengan cara pencabutan hak atas tanah dan pembebasan hak atas tanah. Peranan pemerintah atas tanah dalam rangka pembangunan sangat penting sekali sehingga dalam hal ini pemerintah harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan benar. Pembangunan ini dilaksanakan untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, azas ketertiban dan azas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat. Namun, fungsi sosial hak atas tanah sering dimanfaatkan oleh oknum-oknum penguasa yang mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu. Dimana dalam menjalankan fungsi sosial tersebut, khususnya dari pihak pemerintah sering kali ditunggangi oleh oknum tertentu disadari maupun tidak disadari oleh pemerintah sehingga rakyat selalu terkorbankan haknya, dan bahkan dipoleksedemikian rupa izinnnya supaya dianggap tidak melanggar hak atas tanah rakyat dengan menjadikan fungsi sosial sebagai tameng, bahkan hak rakyat yang ada diposisikan sebagai hak yang tidak mendukung fungsi sosialnya tanah.

Kata kunci : Pengadaan tanah, kepentingan umum, fungsi sosial,

Pendahuluan

Bagi manusia, tanah merupakan hal terpenting bagi hidup dan kehidupannya, diatas tanah, manusia dapat mencari nafkah seperti bertani, berkebun dan beternak, diatas tanah pula manusia membangun rumah sebagai tempat bernaung dan membangun berbagai bangunan lainnya untuk perkantoran dan sebagainya." (Sutedi, 2007) .

Untuk memenuhi kebutuhan tanah, dalam usaha untuk melaksanakan pembangunan, Pemerintah mengadakan atau menyediakan tanah berdasarkan undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 atau dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dengan kebijakan melalui pencabutan, pengadaan tanah dan pelepasan hak atas tanah yang dikehendaki oleh rakyat secara pribadi maupun golongan." (Kalo, 2004). 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 di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, kemudian ditunaskan secara kokoh dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang selanjutnya merambat keberbagai Peraturan organik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden dan Peraturan yang diterbitkan oleh pimpinan instansi teknis di bidang pertanahan. (Lubis dan Lubis, 2008) .

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa :

"Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional". Pada Pasal tersebut diatas mengandung pengertian bahwa bumi, air dan kekayaan alam Indonesia setiap perolehan dan penguasaannya tidak boleh merugikan kepentingan pihak lain. Karena bumi atau tanah, air dan kekayaan alam adalah milik bersama seluruh bangsa Indonesia dan bersifat abadi yaitu seperti hak ulayat pada masyarakat hukum adat.

Negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria. Ini berarti Negara mempunyai hubungan hukum dengan tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia sehingga atas dasar Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Negara mempunyai wewenang untuk mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan dan penggunaan tanah, serta pemeliharaan tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia dengan tujuan agar dapat dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal 2 ayat 2 Undang-undang Pokok Agraria berbunyi : Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) memberi wewenang 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 hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi air dan ruang angkasa. " (Parlindungan, 1998)".

Tanah sebagai sumber daya alam yang dipergunakan untuk pokok-pokok kemakmuran rakyat harus dikuasai Negara, artinya Negaralah yang berwenang menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan. Disamping itu negaralah yang berwenang menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah." (Kalo, 2004).

Penguasaan dan penataan tanah oleh Negara diarahkan pemanfaatannya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penguasaan tanah oleh Negara, sesuai dengan tujuan pemanfaatannya, perlu memperhatikan kepentingan masyarakat luas dan tidak menimbulkan sengketa tanah." (Sihombing, 2009).

Tanah merupakan komponen yang sangat vital bagi kelangsungan sosial, khususnya tanah publik kaitannya dengan fungsi sosial tanah yang dimilikinya. Dalam hal ini, tak jarang fungsi sosial tersebut memiliki konsekuensi logis. Misalnya saja permasalahan

yang berhubungan dengan pelepasan tanah pribadi untuk kemudian dimanfaatkan bagi kepentingan sosial. Untuk memperoleh tanah ini peranan pemerintah sangat diperlukan karena terkadang tanah yang akandidirikan atau bangunan tersebut adalah milik rakyat, sehingga untuk memperolehnya harus melalui pemerintahan yaitu dengan cara pencabutan hak atas tanah dan pembebasan hak atas tanah. Peranan pemerintah atas tanah dalam rangka pembangunan sangat penting sekali sehingga dalam hal ini pemerintah harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan benar. Pembangunan ini dilaksanakan untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, azas ketertiban dan azas kemanusiaan agar masalah per-tanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat.

Namun fungsi sosial hak atas tanah sering dimanfaatkan oleh oknum-oknum penguasa yang mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu. Dimana dalam menjalankan fungsi sosial tersebut, khususnya dari pihak pemerintah seringkali ditunggangi oleh oknum tertentu, disadari maupun tidak disadari oleh pemerintah, sehingga rakyat selalu terkorbankan haknya, dan bahkan dipoleh sedemikian rupa izinnya supaya dianggap tidak melanggar hak atas tanah rakyat dengan menjadikan fungsi sosial sebagai tameng, bahkan hak rakyat yang ada diposisikan sebagai hak yang tidak mendukung fungsi sosial tanah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dalam artikel ini adalah Apa yang menjadi tolak ukur fungsi sosial dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum? Dan bagaimana proses pemberian ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum?

Metode Penelitian

Metode merupakan fungsi dari konsep pengertian hukum yang sangat mempengaruhi atau yang ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu hukum, karena metode pada hakikatnya memberi pedoman tentang cara-cara peneliti mempelajari, menganalisa dan

memahami lingkungan-lingkungan yang ada di hadapannya. Penelitian hukum dapat dibedakan dalam penelitian hukum empiris dan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum empiris dilakukan dengan cara meneliti langsung dari masyarakat yang merupakan data primer, sedangkan penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka yang merupakan data sekunder. (Soekanto, 1986). Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif yang merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder.

Metode analisis data yang digunakan ialah analisa kualitatif, yaitu proses analisa terhadap data yang terdiri dari kata-kata agar ditafsirkan. Data yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier serta metode pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan yang menghasilkan penulisan yang bersifat deskriptif analisis.

Data sekunder dibedakan menjadi:

1. Bahan-bahan hukum primer yang digunakan penulis ialah Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang dibahas.
2. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu artikel dan buku dari para sarjana yang berkaitan dengan masalah yang dibahas.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia yang berkaitan dengan masalah yang dibahas.

Hasil dan Pembahasan

Hak Menguasai Oleh Negara

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 atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah." (Harsono, 2004).

Hak menguasai tanah oleh negara bersumber dari kekuasaan yang melekat pada negara, sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 yang

menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pernyataan 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 nomor 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 didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. 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;
2. 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.

Keterkaitan dengan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut:

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
2. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Ketiga kewajiban di atas menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan *eigensdaad*.

Dinamika pembangunan nasional, seringkali menuntut Negara untuk melakukan penataan kembali atas tata ruang termasuk pemanfaatan tanah sedemikian rupa yang meminta masyarakat untuk menyerahkan tanahnya kepada Negara untuk dipergunakan bagi kepentingan umum. Pembangunan prasarana jalan raya, kawasan industri, pertanian dan sebagainya adalah beberapa di antara dasar legitimasi yang digunakan oleh negara dalam pengambilalihan tanah masyarakat.

Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa : “ Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) sebagai berikut :

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pe-

meliharaan 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”.

Hal tersebut bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur tersebut dapat mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh 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 Negaramemberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut. “(Harsono, 2003).

Di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, menya-takan bahwa :

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

Isi dari Pasal 4 ayat (1) tersebut dapat disimpulkan bahwa Negaramempunyai wewenang memberikan hak atas tanah kepada seseorang ataubadan hukum. Pada dasarnya setiap Hak Atas Tanah baik secara langsungmaupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, dimana Hak Bangsa tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal tersebut mengandung arti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial.

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa : “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas.

Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

Pelepasan Hak Atas Tanah/ Pembebasan Tanah/Pengadaan Tanah, Tanah Hak adalah tanah yang sudah dilekati atau dibebani dengan suatu hak tertentu. Tanah Hak tersebut misalnya Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, atau Hak Pakai. Tanah Hak dapat diperoleh dengan cara pelepasan hak atas tanah/pembebasan tanah, pemindahan hak atas tanah, dan pencabutan hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah merupakan 2 (dua) cara untuk memperoleh tanah hak, dimana yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.

1. Pelepasan hak atas tanah

Pelepasan hak atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya, dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula diantara pemegang hak/menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Kedua perbuatan hukum di atas mempunyai pengertian yang sama, perbedaannya pembebasan hak atas tanah adalah dilihat dari yang membutuhkan tanah, biasanya dilakukan untuk areal tanah yang luas, sedangkan pelepasan hak atas tanah dilihat dari yang memiliki tanah, dimana ia melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan pihak lain. Semua hak atas tanah dapat diserahkan secara sukarela kepada Negara. Penyerahan sukarela ini yang disebut dengan melepaskan hak atas tanah. Hal ini sesuai dengan Pasal 27 UUPA, yang menyatakan bahwa:

"Hak milik hapus bila:

a. Tanahnya jatuh kepada Negara:

1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18
2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
3. karena diterlantarkan
4. karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2)

b. Tanahnya musnah."

Acara pelepasan hak atas tanah dapat digunakan untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta.

Acara pelepasan hak atas tanah dapat digunakan untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta.

2. Pencabutan hak atas tanah

Pencabutan hak atas tanah menurut UUPA adalah pengambil alihan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh Negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum." (Effendi Perangin, 1991). Dengan demikian, pencabutan hak atas tanah merupakan cara terakhir untuk memperoleh tanah hak yang diperlukan bagi pembangunan untuk kepentingan umum setelah berbagai cara melalui musyawarah tidak berhasil. Dasar hukum pengaturan pencabutan hak atas tanah diatur oleh UUPA dalam Pasal 18 yang 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."

Pemindahan Hak atas Tanah

Pemindahan hak atas tanah adalah perbuatan hukum pemindahan hak-hak atas tanah yang bersangkutan sengaja dialihkan kepada pihak lain. Pemindahan hak atas tanah dapat dilakukan dengan cara jual beli, hibah, tukar menukar, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya. Cara memperoleh tanah dengan pemindahan hak atas tanah ditempuh

apabila yang membutuhkan tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah.

Dengan demikian dapat disimpulkan, yaitu apabila tanah yang tersedia adalah tanah hak lainnya yang berstatus HM, HGU, HGB, dan Hak Pakai maka dapat digunakan cara perolehan tanahnya melalui pemindahan hak misalnya dalam bentuk jual beli tanah, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya.

Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum

1. Pengertian Kepentingan Umum

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." (Sitorus dan Limbong, 2004)".

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segisosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara." (John Salindeho, 1988).

UUPA dan UU No. 20 Tahun 1961 mengatakan kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

2. Pengertian Pengadaan Tanah

Ada beberapa pendapat mengenai pengertian pengadaan tanah, antara lain menurut John Salidenho (1993) :

"Penyediaan dan pengadaan tanah dimaksudkan untuk menyediakan atau mengadakan tanah untuk kepentingan atau keperluan pemerintah dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang telah ditetapkan."

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial. Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres No.55/1993 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian.

Menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No.36/2005 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.

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. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No.65/2006, 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. 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.

Menurut Pasal 1 butir 2 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.

Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 Keppres No. 55/1993, yang dimaksud dengan 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 dan 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,
2. tidak untuk mencari keuntungan.
3. Jenis-jenis Kepentingan Umum

Dalam Pasal 5 ayat (1) Keppres No. 55/1993 dinyatakan bahwa :

“Kepentingan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain :

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- c. Rumah Sakit Umum dan Pusat-pusat Kesehatan Masyarakat;
- d. Pelabuhan atau Bandara atau Terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan atau sekolahan;
- g. Pasar Umum atau Pasar INPRES;
- h. Fasilitas Pemakaman Umum;
- i. Fasilitas Keselamatan Umum seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar;
- j. Pos dan Telekomunikasi;
- k. Sarana Olah Raga;
- l. Stasiun Penyiaran Radio, Televisi beserta sarana pendukungnya;
- m. Kantor Pemerintah;
- n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.”

Panitia Pengadaan Tanah

Dalam Pasal 6 ayat (1) Keppres No.55 Tahun 1993, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, kemudian ayat (2) menyatakan bahwa Panitia Pengadaan Tanah dibentuk di setiap Kabupaten atau Kotamadya Daerah Tingkat II. Sedangkan

untuk pengadaan tanah yang terletak meliputi wilayah dua atau lebih Kabupaten/Kotamadya dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Tingkat Propinsi yang diketahui atau dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang ber-sangkutan, yang susunan keanggotaannya se-jauh mungkin mewakili instansi-instansi yang terkait di Tingkat Propinsi dan Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Susunan Panitia Pengadaan Tanah Dalam Pasal 7 Keppres No.55/1993, susunan panitia pengadaan tanah terdiri dari:

- a. Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II sebagai Ketua merangkap anggota;
- b. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai Wakil Ketua merangkap anggota;
- c. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan, sebagai anggota;
- d. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan, sebagai anggota;
- e. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian, sebagai anggota;
- f. Camat yang wilayahnya meliputi bidang tanah di mana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;
- g. Lurah/Kepala Desa yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;
- h. Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Pemerintahan atau Kepala Bagian Pemerintahan pada Kantor Bupati Walikotamadya sebagai Sekretaris I bukan anggota;
- i. Kepala Seksi pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai Sekretaris II bukan anggota.

Panitia pengadaan tanah tersebut di wilayah kabupaten/kotamadya, dibentuk oleh Gubernur. Hal ini sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Permenag Agraria/Kepala BPN No.1/1994. Tugas Panitia Pengadaan Tanah dalam Pasal 8 Keppres No.55/1993, yaitu:

- a. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan;

- b. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
- c. Menaksir dan mengusulkan besarnya ganti kerugian atas tanah yang hak atasnya akan dilepaskan atau diserahkan;
- d. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut;
- e. Mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian;
- f. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan uang ganti kerugian kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;
- g. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Jenis-jenis Bentuk kerugian

Menurut Pasal 1 butir 10 UU No.12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pengertian Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Menurut Pasal 13 Keppres No. 55/1993 bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah :

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c;
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Sedangkan dalam Pasal 14, penggantian terhadap tanah yang dikuasai dengan Hak Ulayat diberikan pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Prosedur Tata Cara Pengadaan Tanah

Dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) Keppres No. 55/1993 menyatakan bahwa cara pengadaan tanah ada 2 (dua) macam, yaitu :

pertama pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; dan kedua jual-beli, tukar-menukar dan cara lain yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan.

Kedua cara tersebut termasuk kategori pengadaan tanah secara sukarela. Untuk cara yang pertama dilakukan untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Keppres No.55/1993, sedangkan cara kedua dilakukan untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum.

Menurut Pasal 6 ayat (1) Keppres No.55/1993 menyatakan bahwa:

“pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I”, sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa “panitia Pengadaan Tanah dibentuk di setiap Kabupaten atau Kotamadya Tingkat II”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 Keppres No.55/1993, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan musyawarah yang bertujuan untuk mencapai kesepakatan mengenai penyerahan tanahnya dan bentuk serta besarnya imbalan. Apabila dalam musyawarah tersebut telah tercapai kesepakatan antar para pihak, maka pemilik tanah diberikan ganti kerugian sesuai dengan yang telah disepakati oleh para pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Keppres No.55/1993.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No.1/1994, tatacara pengadaan tanah dalam penetapan lokasi pembangunan adalah sebagai berikut:

Instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat. Jika tanah yang diperlukan terletak di 2 (dua) wilayah kabupaten/kotamadya, atau di wilayah DKI Jakarta, maka permohonan diajukan kepada Gubernur melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional

Propinsi. Di mana permohonan tersebut harus dilengkapi keterangan mengenai:

1. Lokasi tanah yang diperlukan;
2. Luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan;
3. Penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan;
4. Uraian rencana proyek yang akan dibangun, disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan, lamanya pelaksanaan pembangunan.
5. Diadakan penelitian mengenai kesesuaian peruntukkan tanah yang dimohon dengan rencana Tata Ruang Wilayah. Jika sudah sesuai, maka Bupati / Walikota atau Gubernur memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan.
6. Untuk pengadaan tanah yang luasnya lebih dari 1 (satu) hektar, setelah diterimanya persetujuan penetapan lokasi pembangunan, maka instansi pemerintah tersebut mengajukan permohonan pengadaan tanah kepada Panitia dengan melampirkan persetujuan penetapan tersebut.

Selanjutnya dilakukan pelaksanaan pengadaan tanah, yaitu:

1. Panitia bersama-sama instansi pemerintah tersebut memberikan penyuluhan kepada masyarakat yang terkena lokasi pembangunan mengenai maksud dan tujuan pembangunan agar masyarakat memahami dan menerima pembangunan yang bersangkutan;
2. Panitia bersama-sama instansi pemerintah tersebut menetapkan batas lokasi tanah yang terkena pembangunan, selanjutnya melakukan kegiatan inventarisasi mengenai bidang-bidang tanah, termasuk bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan;
3. Panitia mengumumkan hasil inventarisasi.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan terhadap permasalahan, penulis mengambil simpulan:

Yang menjadi tolak ukur fungsi sosial dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 Keppres No. 55/1993, yang dimaksud dengan 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 dan 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.

Proses pemberian ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Menurut Pasal 1 butir 10 UU No.12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pengertian Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Menurut Pasal 13 Keppres No. 55/1993 bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah :

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c;
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Sedangkan dalam Pasal 14, penggantian terhadap tanah yang dikuasai dengan Hak Ulayat diberikan pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Daftar Pustaka

- Boedi Harsono. (2003). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*. Jakarta: Djambatan.
- Effendi Perangin. (1991). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- John Salindeho. (1988). *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua Jakarta: Sinar Grafika.

Maria S.W. Sumardjono. (2007). *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Jakarta: Buku Kompas.

Oloan Sitorus. dkk. (2004). *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.

Sarjita, dkk. (2010). *Laporan Penelitian Eksistensi Lembaga Konsinyasi pada Pelaksanaan Ganti Rugi Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo*.