

## **PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK TANAH SERTA DILEMA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN KEPENTINGAN UMUM**

*LEGAL PROTECTION OF LAND RIGHT HOLDERS AND THE DILEMMA OF LAND  
PROCUREMENT FOR PUBLIC INTEREST DEVELOPMENT*

**Bambang Indra Gunawan**  
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Potensi Utama  
big\_almuzhaffar@yahoo.com

### **ABSTRAK**

*Perkembangan akan pembangunan oleh program pemerintah menciptakan kebutuhan negara atas tanah yang meskipun dipergunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum tetap sebagai negara hukum dan sesuai konstitusi tidak membolehkan /diperkenankan untuk berlaku secara sewenang-wenang dengan tidak memperhatikan batasan-batasan yang diatur dalam ketentuan hukum positif di Indonesia, tetapi juga bagi warga negara juga diminta untuk tidak hanya sekedar mencari keuntungan materiil semata dari kepemilikan atas tanah. Maka negara dan warga negaranya harus memiliki pemahaman yang sama terkait pengadaan tanah bagi pembangunan sebagai bentuk kepentingan umum dan tetapi negara juga wajib memberi perlindungan hukum terhadap warga negara atas kepemilikan atas tanah dengan batasan-batasan yang telah ditentukan oleh hukum dan perundang-undangan.*

**Kata Kunci :** *Pengadaan tanah, Pembangunan/kepentingan umum, Perlindungan hukum*

### **ABSTRACT**

*The development of development by government programs creates the state's need for land which, although it is used for development for the public interest, remains a lawful state and according to the constitution does not allow I is allowed to apply arbitrarily without paying attention to the limitations regulated in positive legal provisions in Indonesia However, citizens are also asked not only to seek material benefits solely from ownership of land. So the state and its citizens must have the same understanding regarding land acquisition for development a form of public interest and however, the state is also abliged to provide legal protection to citizens of land ownership within the limits determined by law and legislation.*

**Keywords :** *land acquisition, developments public interest, legal protection*

## **I. PENDAHULUAN**

Salah satu ciri atau suatu hal yang dapat dikategorikan suatu negara masuk ke dalam kategori negara maju, berkembang, atau tertinggal adalah Pembangunan, oleh karena pembangunan suatu negara dapat diukur tingkat keberhasilannya dalam mewujudkan tujuan negara yaitu adalah pembangunan dan kesejahteraan bagi warga negara nya. Dalam konteks Indonesia pembangunan tidaklah hanya sekedar pembangunan fisik melainkan menciptakan

pembangunan lahir dan batin dari manusia Indonesia seutuhnya. Maka konteks saat ini Pembangunan di Indonesia negara harus hadir selain untuk mensejahterakan rakyat (pembangunan ekonomi) maka dia juga hadir untuk menciptakan kemanfaatan serta ketertiban masyarakat melalui pembangunan hukum dengan memperhatikan perubahan yang terjadi di masyarakat, diantara salah satunya fungsi hukum adalah memperhatikan perubahan hukum dan kebutuhan hukum yang terjadi di masyarakat, Mariam Darus berpendapat : “Hukum antara lain berfungsi mengabdikan kepada masyarakat, menjaga agar gerak masyarakat berjalan lancar, kepentingan-kepentingannya terpenuhi. Jika kepentingan masyarakat berubah, hukum harus diperbarui dan hukum yang tidak sesuai dengan tugas pengabdianannya harus dibuang, ditinggalkan”

Negara memiliki kewenangan untuk membentuk hukum dan kemudian memberlakukannya? pertanyaan tentang hal negara bisa membentuk dan memberlakukan hukum, maka untuk menjawab hal tersebut dapat dilakukan dengan pendekatan konseptual maupun falsafah. Perjalanan historis pemberlakuan hukum menjelaskan bahwa negara merupakan lembaga yang dibentuk oleh masyarakat untuk menciptakan aturan dalam rangka mempertahankan keberlangsungan hidup masyarakat baik disadari maupun tidak disadari pembentukan negara tersebut memiliki tujuan-tujuan dan oleh karena setiap negara memiliki tujuan - tujuan yang ingin dicapai serta dengan apa tujuan negara itu dicapai adalah tergantung bagaimana tujuan tersebut menjadi parameter dalam pelaksanaannya dan tujuan tersebut disesuaikan dengan pembentukannya.

Negara sebagai sebuah kekuasaan tertinggi tidak dapat dipisahkan dengan kekuasaan hukum, karena keduanya melekat satu dengan yang lainnya bagaikan dua sisi mata uang yang sama. Oleh karena setiap negara mempunyai tujuan, dan tujuan itu sendiri kecenderungan merupakan parameter dari setiap negara. Dengan demikian dapat dikatakan setiap tujuan negara yang jelas parameternya dan tersurat akan melalui dogmatik hukum positif yang berlaku. Bahwa negara yang menggunakan hukum sebagai ukuran mewujudkan tujuan dari negara tersebut maka akan menuangkannya dalam konstitusi negara.

Pada negara-negara yang masyarakatnya memiliki kemajuan berfikir dan budaya hukum yang baik, dalam memberi pandangan penilaian terhadap hukum mempunyai pandangan yang berbeda daripada masyarakat yang masih bercorak hukum konvensional/tradisional. Maka pada masyarakat tradisional memiliki sikap hidup yang menitikberatkan pada sikap hidup apa adanya, aturan hukum dipandang sebagai hal yang stagnan karena yang ditonjolkan adalah kebersamaan tetapi berbeda halnya dengan masyarakat hukum modern.

Salah satu ciri yang menonjol dari hukum pada masyarakat modern adalah penggunaannya secara sadar oleh masyarakatnya<sup>1</sup>. Pada posisi ini hukum tidak sekedar dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki dan sebagainya inilah yang kemudian disebut sebagai pandangan modern tentang hukum yang implementasi hukum diletakkan sebagai sebuah instrumen bernegara. Hukum modern

---

<sup>1</sup>Sacipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Bandung : Aditya Bakti, 2009*.

secara tertulis hanya dapat dibentuk oleh negara melalui mekanisme pembentukan hukum setiap negara dan hukum yang terbentuk tersebut memiliki daya ikat yang dapat dipaksakan keberlakuannya.

Peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum bagian kecil dari format hukum yang dijadikan sebagai parameter oleh negara dalam mencapai tujuan pembangunan. Dan wujud dari setiap pembangunan fisik yang merupakan keperluan dari sebuah kepentingan umum membutuhkan tanah, maka mekanisme pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum harus memiliki tata cara yang dijamin oleh ketentuan hukum dan ketentuan hukum tersebut bermanfaat bagi masyarakat kemudian maka hukum harus hadir menjelaskan mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan, hukum hadir untuk memastikan agar tidak terdapat perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa negara kepada pihak yang memiliki tanah dalam proses pengadaan tanah.

Hukum pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan salah satu elemen penting dalam hukum secara umum. Oleh karena hukum tersebut yang dapat melindungi hak-hak dari warga negara atas tanahnya yang akan dilakukan pelepasan, pembebasan maupun pencabutan hak. Hukum sebagai pengetahuan normatif yang mengingatkan kepada warga negara bagaimana hak yang dimiliki mudah didapat dan bagaimana pula kewajibannya harus dilaksanakan. Maka akan terlihat bahwa hukum yang mengatur pengadaan tanah semua pihak baik yang membutuhkan tanah maupun pemilik tanah. Dan bila semua pihak mengetahui hak dan kewajibannya, maka kehadiran hukum pengadaan tanah mengubah pola pikir bahwa hukum dipandang sebagai sarana dalam mewujudkan tujuan negara yang telah digariskan melalui norma untuk menilai bagaimana pencapaian tujuan negara itu tercapai.

Bahwa dalam realitas hukum pengadaan tanah di Indonesia sering sekali terjadi benturan dengan masyarakat maupun pemilik tanah ketika pemerintah atau negara melakukan pembangunan kepentingan umum, benturan tersebut tidak hanya di ranah hukum pengadilan tetapi juga terkadang terjadi benturan fisik dan bahkan korban nyawa ketika kepentingan umum (negara) berbenturan dengan kepentingan pemilik tanah (subjek hukum : Individu / Badan Hukum dan Masyarakat) yang juga seharusnya sesuai ketentuan hukum mendapat perlindungan hukum oleh negara.

Laporan dan Kajian KOMNAS HAM RI berdasarkan data pada tahun 2017 Observasi/Pemantauan dan Penyelidikan telah melakukan inventarisasi pendataan disertai penanganan kasus agraria dengan jumlah 269 kasus termasuk di dalamnya konflik akibat pembangunan infrastruktur, dengan rinciannya sebagai berikut :

- a) Diskriminasi dalam penegakan hukum terkait konflik agraria: 23 kasus;
- b) Konflik agraria di bidang perkebunan : 39 kasus;
- c) Konflik Konflik agraria terkait persoalan lingkungan : 19 kasus.
- d) Konflik agraria dalam bidang pertambangan : 28 kasus;

- e) Konflik agraria dalam bidang kehutanan : 24 kasus;
- f) Konflik agraria dalam infrastruktur : 33 kasus;
- g) Konflik agraria non kawasan hutan dan perkebunan, biasanya menyangkut individual, individual dengan perusahaan, dan individual dengan pemerintah sebanyak 105 kasus;

Beberapa jumlah kasus agraria bidang infrastruktur yang diadakan dapat dikategorisasikan yang paling banyak memperoleh keluhan yaitu berkaitan dengan proses serta nilai ganti kerugian, persoalan konflik kepemilikan atas hak ulayat, pengambilan lahan “secara paksa” sebelum proses hukum selesai atau telah memperoleh kepastian hukum yang bersifat tetap, kemudian adanya pelibatan aparatur negara seperti TNI/Polri dalam pembebasan lahan, adanya reaksi dalam bentuk penolakan terhadap proyek yang dilakukan masyarakat terdampak, baru kemudian menyangkut kesalahan pembayaran, kehilangan akses dan kriminalisasi terhadap para penolak proyek pembangunan. Secara khusus, konfigurasi dan persebaran konflik agraria dalam pembangunan khususnya pembangunan infrastruktur di Indonesia cukup merata<sup>2</sup>, sekurang-kurangnya terjadi di 15 (lima belas) provinsi di Indonesia

Bukan hanya Komnas HAM RI yang memperoleh laporan dan pengaduan terkait konflik agraria yang berbasis pada pembangunan infrastruktur. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat bahwa sejak tahun 2013, pembangunan infrastruktur sering jadi akar konflik lahan dan 105 konflik agraria yang disebabkan proyek infrastruktur. Tahun 2014 angkanya meningkat dua kali lipat menjadi 215 konflik, sedangkan tahun 2015 konflik lahan pada proyek infrastruktur turun 70 Kasus, kemudian tahun 2016 menjadi 100 kasus konflik, maka pada 2017 jumlah kasus infrastruktur menjadi 94 konflik. Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional juga banyak mencatat dan menerima pengaduan konflik agraria dan juga beberapa pembebasan lahan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional berujung kepada konflik horizontal di masyarakat dan konflik yang berujung pada jalur hukum pengadilan. Dan data oleh Badan Pertanahan Nasional jauh lebih banyak dibandingkan KOMNAS HAM<sup>3</sup>

Kebutuhan negara pada pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum, tetap tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang dengan tidak memperhatikan batasan-batasan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Begitu pula warga negara sebagai pihak atas tanah tidak boleh hanya sekedar mencari keuntungan finansial belaka. Oleh karena itu, antara negara sebagai pihak yang membutuhkan tanah dan warga negara/ subjek hukum di pihak lain yang memiliki serta menguasai tanah haruslah memiliki pandangan dan kemudian pemahaman yang sama serta objektif, bahwa kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum dan perlindungan hukum atas hak kepemilikan warga negara sama-sama memiliki dan dibatasi oleh batasan secara hukum. Maka penulisan ini untuk memberikan

---

<sup>2</sup> Data dari KOMNAS HAM RI dari Kajian Komnas HAM RI Pembahasan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah.

<sup>3</sup> Menurut Direktur Sengketa dan Konflik Tanah dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional / Kementerian Agraria dan Tata Ruang Supardy Marbun, SH, MH

jawaban atas hal tersebut dengan memberikan judul penulisan : **Perlindungan Hukum Pemegang Hak Tanah Serta Dilema Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum dan Pembangunan**

#### *Rumusan Masalah Penelitian*

Uraian tentang Bagaimana hukum bekerja untuk negara mencapai tujuan pembangunan negara dan salah satunya bahagian format kecil dalam pembangunan suatu negara adalah terkait hukum pengadaan tanah, khususnya dalam hal ini bagaimana hukum di Indonesia mengatur kepentingan umum Pembangunan dalam mekanisme hukum pengadaan tanah, maka rumusan masalah dalam penulisan penelitian ini terdiri adalah untuk menjawab rumusan masalah yang terdiri dari : Pertama, Bagaimana politik hukum pengadaan tanah di Indonesia ?, Kedua, bagaimana Penguasaan tanah di atur dalam peraturan perundang-undangan ?, dan Ketiga, Bagaimana penerapan perlindungan hukum bagi warga negara Indonesia sebagai pemilik / pemegang hak atas tanah ?

#### *Tujuan Penulisan Penelitian*

Tujuan dari penulisan penelitian ini untuk mampu menjelaskan bagaimana politik hukum pengadaan tanah di Indonesia sejalan dengan atau sinkron dan sesuai (konsisten) dan memberi solusi hukum dengan pemasalahan-permasalahan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan tetapi juga menjelaskan bahwa negara tidak boleh berbuat kesewenang-wenangan dalam pengadaan tanah karena pemegang hak atas tanah di lindungi oleh Konstitusi dan ketentuan hukum. Dan setelah dipaparkan bagaimana antara hak dan kewajiban kepentingan negara bagi pembangunan kepentingan umum serta bagi Pemegang hak atas tanah dapat disosialisasikan serta diformulasikan bagi penyelesaian konflik pengadaan tanah di Indonesia khususnya adalah kepentingan umum bagi pembangunan.

## II. METODE PENELITIAN

Penulisan penelitian dengan judul : **“Perlindungan Hukum Pemegang Hak aTanah Serta Dilema Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum dan Pembangunan”** adalah penulisan hukum yuridis normatif<sup>4</sup>. Penulisan ini menekankan/menitikberatkan pada analisa serta gambaransingkat bagaimana penerapan hukum Pengadaan tanah di Indonesia bagi kepentingan umum dan sekaligus perlindungan hukum yang diberikan kepada subjek hukum pemilik tanah.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap asas, kaedah hukum baik bersifat konkrit dalam penerapan hukum yang berhubungan dengan materi yang diteliti dengan menggunakan pendekatan aturan

---

<sup>4</sup>Penelitian hukum normatif seperti ini biasanya meneliti dalam hal ; penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistemik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Soerjono Soekanto, dan Sri Mamuji *Penelitian hukum normatif, Suatu tinjauan singkat, cet ke -6, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 14*

perundang-undangan dan Pendekatan konseptual atas data hukum serta data kajian-kajian yang telah ada (baik data bersifat primer maupun bersifat sekunder). Sehingga kemudian dilakukan analisa dengan pendekatan penilaian bersifat deskriptif kualitatif yaitu mengumpulkan, mengkualifikasikan kemudian menghubungkan dan menganalisis bahan hukum primer dan sekunder serta teori dan data yang berkaitan dengan masalah, serta menarik kesimpulan untuk menentukan hasil kajian penelitian.

### III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Politik Hukum Pengadaan Tanah

##### *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan dan Kepentingan Umum.*

Peranan pembangunan dalam masa-masa sekarang ini, sangatlah dirasakan adanya peningkatan kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai macam aspek dalam menumbuhkan pembangunan yang merata bagi lapisan masyarakat, khususnya pembangunan dibidang fisik di seluruh wilayah Indonesia. Dan tanah adalah sebagai modal dasar pembangunan memiliki peranan sangat penting untuk melaksanakan pembangunan fisik tersebut untuk kesejahteraan dan program-program dari pemerintah baik pusat maupun pemerintah daerah. Pembicaraan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada umumnya berada pada tiga bahagian wilayah permasalahan yaitu : perihal batasan pemaknaan defenisi kepentingan umum, mekanisme ganti kerugian atau penentuan harga atas tanah, dan kemudian prosedur pengadaan tanah yang harus dilalui dalam pengadaan tanah.

Pada umumnya terdapat dua hal doktrin terkait pendefinisian “Kepentingan Umum”, antara lain :

- 1) Penggunaan istilah yang digunakan untuk mengungkapkan pemaknaan kepentingan umum misalnya adalah *Public, Social, General, Common, atau Collective*, sedangkan “Kepentingan” disebut juga “*Purpose*” atau *need, necessity, interest, function, utility, atau use*. Maka sesuai dengan sifatnya sebagai sebuah pedoman, artinya hal ini memberikan kebebasan bagi eksekutif untuk menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.
- 2) Pemaknaan kepentingan umum dilakukan dalam suatu daftar kegiatan pembangunan yang telah dilakukan terlebih dahulu identifikasi terhadap pembangunan infrastruktur program pemerintah dan juga oleh ketentuan perundang-undangan dipandang memiliki manfaat untuk umum, maka segala kegiatan yang diluar identifikasi dan ketentuan umum oleh peraturan perundang-undangan maka tidak dapat dijadikan alasan pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Maka dapat ditarik kesimpulan batasan-batasan atas kegiatan itu dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum. Karena tidak setiap kegiatan pemerintah yang dilakukannya merupakan kategori sebagai sebuah pembangunan yang memiliki kepentingan umum. Maka

oleh karenanya membatasi kepentingan umum itu sangatlah tepat dirinci melalui peraturan perundang-undangan. Pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pihak Pemerintah sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. dapat diartikan secara sederhana bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian, rumusan makna tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, ekonomi dan keamanan atas dasar-dasar asas pembangunan nasional dengan tetap mengindahkan wawasan nusantara serta ketahanan nasional bangsa dan negara sebagai dasar arah pembangunan Indonesia.

Istilah kepentingan umum terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria /UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang memberi definisi sebagai kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat dan kemudian juga oleh Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 disebut sebagai kepentingan pembangunan. Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa : kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.<sup>5</sup> Prof. AP. Parlindungan memberikan pendapat tentang Pasal 18 UUPA bahwa terkait dengan pengaturan pencabutan hak maka harus memiliki unsur-unsur : harus ada kepentingan umum, hak tanah dicabut, kemudian ada pemberian ganti kerugian atas pencabutan hak atas tanah yang layak dan melalui cara-cara yang sudah diatur oleh Undang-undang.

Bahwa terkait dengan pengambilan tanah –tanah warga negara untuk keperluan pembangunan disediakan tiga komponen pranata hukum yang antara lain meliputi :

- a) Pengadaan Tanah : artinya setiap kegiatan yang mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.
- b) Pelepasan Tanah : artinya adalah kegiatan melepaskan hubungan antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.
- c) Pencabutan hak Atas Tanah : merupakan tahap atau langkah terakhir yang dilakukan oleh pemerintah dari akibat belum ada nya suatu kesepakatan di antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah terkait dengan pemberian ganti kerugian. Pencabutan hak ini merupakan kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan dengan berlandaskan kepada Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang pencabutan hak-hak tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Sehingga tindak lanjut aturan hukumnya maka pencabutan hak tersebut harus melalui Keputusan Presiden (Keppres).

Pengadaan tanah sangat memiliki hubungan yang erat dengan pembebasan atau pelepasan hak atas tanah yang diperlukan baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta, yang sering sekali dalam proses pengadaan tanah tersebut menimbulkan

---

<sup>5</sup> AP. Parlindungan, Tanya Jawab Hukum Agraria dan Pertanahan, Bandung : Mandar Maju, 2003.

konflik baik bersifat hukum maupun konflik benturan di lapangan apabila terkait dengan pengadaan tanah sehingga juga dapat berakibat kerugian pada masyarakat maupun kepada kepentingan umum untuk terkait pembangunan yang memerlukan tanah sebagai syarat pembangunan. Padahal dalam pelaksanaan pengadaan tanah harus tetap berdasarkan prinsip-prinsip dan ketentuan hukum yang sesuai dengan prinsip bahwa negara kita adalah negara hukum. Dan oleh karenanya, pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan kepentingan umum diperlukan pendekatan yang bersifat terpadu melalui pendekatan hukum, pendekatan kesejahteraan ekonomi, pendekatan ketertiban umum dan pendekatan kemanusiaan. Pendekatan hukum dimaksudkan bahwa prinsip-prinsip dan ketentuan – ketentuan hukum tetap dijadikan landasan sesuai dengan prinsip-prinsip bahwa negara kita adalah negara hukum, sedangkan pendekatan kesejahteraan dimaksudkan kita harus memperhatikan ketertiban dan keamanan sehingga stabilitas nasional sebagai syarat agar membanti peningkatan kesejahteraan ekonomi tetap terpelihara.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terakhir diatur oleh ketentuan Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 sehingga semua peraturan yang mengatur tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk pembangunan umum tidak berlaku lagi<sup>6</sup>. Maka berdasarkan ketentuan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012, batas-batas atau ruang lingkup dari kepentingan umum diatur antara lain mengatakan pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dilakukan pemerintah meliputi :

- Pertahanan dan keamanan nasional, jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api.
- Waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembangunan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya, pelabuhan, bandar udara, dan terminal.
- Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi, pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik.
- Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah, tempat pembangunan dan pengelolaan sampah, rumah sakit pemerintah / pemerintah daerah.
- Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik, cagar alam dan cagar budaya, kantor pemerintah pusat/pemerintah daerah/dan desa, penataan permukiman kumuh perkotaan dan tata konsolidasi pertanahan, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa.
- Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah. Prasarana olah raga pemerintah atau pemerintah daerah dan pasar umum dan lapangan parkir umum.

Semua yang termasuk ruang lingkup pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum sebagaimana disebutkan diatas dilakukan oleh pemerintah dan selanjutnya tanahnya menjadi milik pemerintah atau pemerintah daerah yang membutuhkan. Dengan begitu ruang lingkup menjadi hal penting sebagai pembatas dari tindakan pemerintah untuk tidak melakukan kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan

---

<sup>6</sup> Peraturan yang tidak berlaku lagi tentang tafsiran Kepentingan Umum antara lain : Inpres Nomor 9 Tahun 1973, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.



kekuasaan dengan dalih atas nama kepentingan umum. Namun bukan berarti sesuatu yang tidak termasuk dalam ketentuan Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 bukan berarti pemerintah tidak dapat melakukan pengadaan tanah. Akan tetapi pemerintah karena “kebutuhan” tetap memiliki kewenangan untuk melakukan pengadaan tanah sepanjang pengadaan tanah itu secara faktual merupakan kebutuhan kepentingan umum dan proses pengadaannya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melindungi hak asasi dari warga negara.

Regulasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah, maka terdapat beberapa regulasi peraturan pelaksanaan pengadaan tanah yang antara lain :

- 1) Perpres No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
- 2) Perpres No. 40 Tahun 2014 Tentang Perubahan Perpres No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
- 3) Perpres No. 99 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua atas Perpres No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
- 4) Perpres No. 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga atas Perpres No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
- 5) Perpres No. 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan ke-Empat atas Perpres No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
- 6) Peraturan Kepala Badan BPN Nomor : 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
- 7) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Perkaban BPN Nomor : 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
- 8) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Perkaban BPN Nomor : 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 72 Tahun 2012 Tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang bersumber Dari APBD.
- 10) Peraturan Menteri Keuangan RI No. 13/PMK.02/2013 Tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Negara.
- 11) Peraturan Menteri Keuangan RI No. 10/PMK.02/2016 Tentang Perubahan atas Permenkeu No. 13/PMK.02/2013.
- 12) Peraturan Mahkamah Agung RI No. 3 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

*Jenis-Jenis Hak Atas Tanah*

Dalam UUPA di atur jenis-jenis atau macam-macam hak atas tanah, maka uraian terhadap macam-macam hak atas tanah terkait objek pengadaan tanah menjadi suatu hal yang penting untuk diuraikan agar diketahui secara lebih jelas, hak mana saja yang dapat dijadikan sebagai objek pengadaan tanah bagi kepentingan umum dan pembangunan., tetapi bila kita pahami semua ha atas tanah dapat dijadikan objek pengadaan tanah untuk pembangunan dan kepentingan umum yang dapat ditafsirkan merupakan kepentingan bangsa dan negara. Secara garis besar hak-hak atas tanah meliputi :

#### 1. Hak Milik atas Tanah

Berdasarkan Pasal UUPA bahwa Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Kemudian dikatakan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Bahwa hak milik lahir secara alamiah (natural). Namun demikian terdapat pula hak-hak yang sengaja digariskan dalam produk peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang biasanya hak tersebut merupakan kewenangan dimiliki oleh seseorang dan atau badan hukum.

Maka suatu hak dapat dikatakan sah , apabila hak itu diberikan berdasarkan atas perundang-undangan yang berlaku, sifat unik dari hak milik berdasarkan UUPA adalah “Terpenuh” dan “Terkuat”, tetapi pemberian sifat tersebut tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sebagaimana hak milik atas tanah di jaman Hindi Belanda yaitu hak eigendom. Sifat mutlak bertentangan dengan sifat hukum tanah atas sifat fungsi sosial tiap-tiap hak, kata-kata terkuat dan terpenuh bermaksud untuk membedakan terhadap hak-hak lainnya antara lain seperti : Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan lain sebagainya.

Hak Milik dalam UUPA dapat diperoleh melalui tiga cara seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 22 UUPA yaitu meliputi : (1). Terjadinya hak milik menurut hak adat diatur dengan Peraturan Pemerintah, (2) Hak milik terjadi karena Penetapan Pemerintah, menurut cara-cara dan syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; (3). Hak milik terjadi karena ketentuan Undang-undang.

Menurut Pendapat Effendi Perangin, sifat khas dari hak milik itu adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh, hak yang tidak memiliki ciri ketiga hal tersebut sekaligus bukanlah hak milik.

Turun temurun artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama kehidupan orang yang mempunyai, tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya, apabila pemilik yang meninggal dunia begitu pula seterusnya sampai hak-hak tersebut hapus sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Hak Milik Terkuat memperlihatkan bahwa :

*Pertama*, ; Jangka waktu hak milik tidak terbatas , jadi berlainan dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan yang jangka waktunya tertentu.

*Kedua*, ; Hak yang terdapat dan adanya tanda bukti hak maka hak milik hak yang kuat, karena terdaftar dan kepada yang mempunyainya diberi tanda bukti hk berarti mudah dipertahankan terhadap pihak lain.

Hak Milik Terpenuhi menunjukkan bahwa :

Pertama, ; Hak milik itu memberikan wewenang kepada yang mempunyainya yang paling luas jika dibandingkan dengan hak yang lain.

Kedua, ; Hak milik bisa merupakan tanah dari pada hak-hak lainnya, artinya seorang penilik tanah bisa memberikan tanah kepada pihak lain dengan hak-hak yang kurang dari pada hak milik, menyewakan, membagi hasilkan, menggadaikan, menyerahkan tanah itu kepada orang lain dengan Hak Guna Bangunan atas hak milik. Bahwa hak milik tidak berpindah kepada hak atas tanah lain, karena hak milik adalah hak yang paling penuh sedangkan hak hak lain atas tanah selain hak milik itu kurang penuh.

## 2. Hak Milik Tanah Oleh Pribadi

Subjek hukum adalah penyandang hak dan kewajiban , subjek hukum terdiri dari : Manusia / *Naturlijke Person* dan Badan hukum/*Rechtspersoon*, sebagai pembawa hak dan kewajiban maka manusia dapat melakukan hubungan hukum maupun tindaka hukum dengan manusia lain maupun dengan alam disekitarnya.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo subjek hukum disebut juga *subject van een recht* , yaitu orang yang mempunyai hak, manusia pribadi atau badan hukum yang berhak berkehendak atau melakukan perbuatan hukum. Badan hukum adalah perkumpulan atau organisasi yang didirikan dan dapat bertindak sebagai subjek hukum, seperti memperoleh dan memiliki kekayaan, membuat kontrak dan lain sebagainya.

Maka terkait hak milik atas tanah diartikan hak kodrati dan arti Badan Hukum manusia yang ia dapat dilepaskan secara sukarela, akan tetapi sesuatu hak kodrat yang mengikuti diri manusia. Dalam kajian hukum dikenal dengan beberapa teori hak milik yang kemudian acuan rasio nya terkait dengan hak milik pribadi, hak milik lembaga sosial dan hak milik sebagai lembaga hukum. Namun berkaitan dengan hak milik atas tanah yang diatur dalam UUPA dibatasi, yaitu hanya Warga Negara Indonesia saja, dan pembatasan tersebut dinyatakan secara tegas dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang berbunyi, “hanya warga negara Indonesia dapat memiliki hak milik. Bunyi Pasal 21 ayat (1) di atas tidak memberi penjelasan secara konkrit dan rinci, dengan makna lain kata atau kalimat dari warga Indonesia apa faktor kelahiran, faktor keturunan, atau faktor pemberian kewarganegaraan bagi orang yang bukan asli Indonesia

## 3. Hak Milik Tanah oleh Badan Hukum

Pengertian Badan Hukum ialah perkumpulan atau organisasi yang mempunyai tujuan tertentu dan dapat bertindak sebagai subjek hukum karena badan hukum juga sebagai penyandang hak dan kewajiban seperti membuat perjanjian dan hubungan-hubungan hukum lainnya.

Konsep badan hukum dapat disamakan dengan subjek hukum Manusia yang dapat memiliki hak atas suatu benda dan atau barang baik bergerak maupun tidak bergerak,

pada awalnya perluasan makna hak milik pribadi, badan hukum mempunyai kewenangan untuk memiliki hak milik karena oleh hukum disamakan dengan manusia. Sehingga badan hukum dapat melakukan tindakan atau perbuatan hukum sebagaimana halnya manusia, yang membedakan antara subjek hukum yang berbentuk badan hukum dan subjek hukum manusia adalah subjek hukum berupa badan hukum yang tidak dapat melakukan hukuman kurungan atau hukum perkawinan, dan sebaliknya berbeda dengan subjek hukum manusia yang terikat kepada aturan hukum tersebut secara mutlak.

Terkait dengan kepemilikan hak atas tanah oleh Badan Hukum diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA yang mensyaratkan bahwa hanya badan-badan hukum yang ditetapkan pemerintah serta memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dapat memiliki hak atas tanah. Maka melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang penunjukkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Pasal I memberi klasifikasi badan badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, masing-masing dengan pembatasan yang disebutkan pada Pasal, 2,3 dan 4 PP Nomor 38 Tahun 1963 antara lain : Bank-bank yang dimiliki oleh negara, Koperasi, Badan Keagamaan atas penetapan Menteri Agraria dan setelah mendapat rekomendasi dari Menteri Agama serta Badan-badan sosial yang ditetapkan Menteri Agraria atas juga rekomendasi Menteri Sosial.

#### 4. Hak Guna Usaha atas Tanah.

Pasal 28 ayat (1) UUPA menjelaskan Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 29 UUPA yaitu guna perusahaan pertanian, perikanan atau perkebunan. Memahami tentang tanah yang dikuasai oleh negara sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA adalah hak khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Dan hal ini berbeda dengan Hak Pakai sebagaimana diatur dalam UUPA. Hak Guna Usaha ini hanya dapat diberikan untuk keperluan diatas dan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar. Berbeda dengan Hak Pakai, maka Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada yang lain dan dapat dibebani Hak Tanggungan. Hak Guna Usaha tetapi tidak dapat diberikan kepada orang asing sedangkan badan badan hokum yang bermodal asing hanya mungkin dengan pembatasan.

Untuk memaksimalkan pengelolaan tanah dengan efisien, maka ditentukan bahwa tanah yang luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang baik dan dikelola oleh perusahaan yang sesuai dengan perkembangan teknologi yang baik. Hal ini tidak berarti bahwa tanah-tanah yang luasnya kurang dari 25 Hektar dapat dikelola secara sembarangan dan tanpa pengelolaan yang baik karena bila dikelola dengan tidak baik maka hak Guna Usaha dapat dicabut.

Tenggang waktu pemberian Hak Guna Usaha selama 25 Tahun bukan berarti satu-satunya, dalam pemahaman bahwa pemegang Hak Guna Usaha tidak hanya dapat mengajukan permohonan yang dibatasi waktu 25 tahun saja, melainkan untuk

penggunaan/pemakaian Hak Guna Usaha yang lebih lama, pemegang Hak Guna Usaha dipersilahkan mengajukan hak yang lebih lama yaitu 35 Tahun (Sesuai Pasal 19 UUPA ayat (1), (2) dan ayat (3)).

Bahwa tidak semua subjek hukum (Orang / Badan Hukum) dapat memiliki Hak Guna Usaha. Bagi subjek hukum yang terlanjur memiliki Hak Guna Usaha tetapi tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang maka dalam periode waktu satu tahun hak tersebut harus dilepaskan atau dialihkan kepada pihak yang sudah memiliki syarat-syarat yang sudah ditentukan.

Hak Guna Usaha hanya dapat diberikan kepada subjek hukum yang sudah diatur dalam Undang-undang. Oleh karena itu, pihak-pihak yang menginginkan untuk mempunyai Hak Guna Usaha tidaklah mudah, karena Hak Guna Usaha terjadi atas Penetapan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 31 UUPA.

Bahwa keunggulan Hak Guna Usaha adalah bahwa hak tersebut dapat dipakai sebagai jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, kemudian sebagaimana disebut kan dalam ketentuan Pasal 34 UUPA menyebutkan selain hapus Hak Guna Usaha karena habis waktu maka Hak Guna Usaha dapat hapus juga karena :

- a) Jangka waktunya berakhir
- b) Ditentukan sebelum jangka waktunya berakhir serta syarat-syarat tidak terpenuhi
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- d) Dicabut untuk kepentingan umum
- e) Ditelantarkan
- f) Ketentuan Pasal 30 ayat (2) UUPA.

#### 5. Hak Guna Bangunan.

Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA, Pasal 35 ayat (1) menyatakan Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun., Pasal ini memberikan gambaran jelas adanya perbedaan antara Hak Guna Bangunan dengan Hak Guna Usaha. Dalam Hak Guna Bangunan pemberian hak tidak mengenai hak atas tanah pertanian sedangkan Hak Guna Usaha terkait dengan Hak Tanah pertanian.

Tanah yang diberikan sebagai Hak Guna Bangunan diperoleh dari hak yang dikuasai oleh negara, tetapi juga dapat diberikan atas tanah milik seseorang. Jadi pemberian hak guna bangunan tidak hanya tanah yang dikuasai oleh negara tetapi juga dapat tanah yang dikuasai oleh seseorang atau juga atas tanah lain seperti hak pengelolaan. Maka Hak Guna Bangunan sesuai ketentuan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dapat diberikan atas tiga macam tanah yaitu : tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik.

Bahwa proses terjadinya Hak Guna Bangunan dapat dikategorikan menjadi dua proses yaitu : Pertama, Hak Guna Bangunan yang tanahnya dikuasai oleh negara maka terjadinya hak guna bangunan itu melalui ketetapan pemerintah. Kedua, Hak Guna Bangunan yang tanahnya mengenai tanah hak milik, maka melalui proses perjanjian yang sah antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan. Oleh sebab itu, pemegang Hak Guna Bangunan baik perorangan maupun badan hukum lainnya mempunyai kedudukan yang kuat dalam penguasaan hak. Hal ini disebabkan proses pemberian Hak Guna Bangunan untuk memperoleh harus didapatkan sesuai ketentuan-ketentuan yang berlaku. Pemegang Hak Guna Bangunan tidak mudah untuk digugat maupun diganggu oleh pihak-pihak ketiga. Ketentuan Pasal 38 UUPA menyebutkan : Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberian hak tersebut serta juga peralihannya dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 19 UUPA.

Pendaftaran Hak Guna Bangunan merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut kecuali dalam hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir. Adapun ketentuan hapusnya Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 40 UU PA antara lain :

- a) Jangka waktu berakhir
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat-syarat tidak terpenuhi
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum
- e) Ditelantarkan ;
- f) Kemudian ketentuan Pasal 36 ayat (2) UUPA.

## 6. Hak Pakai

Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA, memberi pemahaman dan pengertian bahwa Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bahkan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian atas pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Berdasarkan ketentuan Pasal 41 UUPA maka Hak Pakai dapat dimanfaatkan atau difungsikan pada dua hal yaitu : (1), Hak Pakai digunakan untuk Pembangunan ; kemudian (2), Hak Pakai digunakan untuk bidang pertanian.

Bahwa selain Warga Negara Republik Indonesia yang dapat memiliki hak pakai maka warga negara asing atau pun juga badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memperoleh hak pakai, hal ini dapat berlaku selamanya dengan catatan dipergunakan pada kewenangan yang terbatas yang diatur oleh Undang-undang Pokok Agraria.

Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan. Berdasarkan uraian tersebut maka ciri khas dari Hak Pakai atas tanah antara lain :

- a) Hak Pakai dapat digunakan untuk pembangunan di bidang pertanian;
- b) Waktu pemberian hak Pakai terbatas;
- c) Hak Pakai tidak dapat digunakan untuk jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan;
- d) Hak Pakai dapat dialihkan dengan syarat tidak bertentangan dengan Undang-undang Pokok Agraria khususnya Pasal 43 UUPA.

#### *Penguasaan Tanah Dalam Hukum Positif Indonesia.*

##### *Hak Subjek Hukum (Individu) atas Tanah.*

Penguasaan hak atas tanah seharusnya sesuai ketentuan hukum hanya dapat dilakukan oleh subjek hukum, karena hanya subjek hukum yang memiliki dan menyanggah hak dan kewajiban sebagaimana dalam doktrin hukum subjek hukum hanya ada dua yaitu orang/person dan badan hukum. Bahwa setiap subjek hukum dalam penguasaan tanah baik yang berupa orang dan badan hukum keduanya memiliki hak untuk menguasai/memiliki atas tanah. Namun demikian, status hukum dari penguasaan tersebut tidak sama. Subjek hukum yang berupa orang memiliki kedudukan yang khusus dibandingkan subjek hukum yang berbentuk badan hukum.

Pengaturan hak-hak penguasaan tanah dalam hukum tanah ada yang sebagai lembaga hukum tetapi ada juga sebagai hubungan-hubungan hukum konkret. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum adalah hak penguasaan atas tanah yang belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya seperti Hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau hak lain yang diatur dalam Pasal 20 hingga Pasal 45 Undang-undang Pokok Agraria. Ketentuan-ketentuan tanah yang mengatur hak-hak penguasaan tanah sebagai lembaga hukum yaitu :

- 1) Memberi nama pada penguasaan hak yang bersangkutan.
- 2) Menetapkan isinya ; yaitu mengatur apa saja yang boleh , wajib atau dilarang untuk diperbuat oleh pemegang hak serta periodisasi/jangka waktu penguasaan atas tanah.
- 3) Mengatur hal-hal mengenai subjek, siapa saja yang boleh menjadi pemegang hak dan syarat-syarat bagi penguasaan tanah
- 4) Mengatur hal-hal mengenai tanah.

Hak Penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret yaitu hak penguasaan atas tanah yang sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau peegang haknya, seperti : hak-hak atas tanah yang disebut dalam ketentuan konversi sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria. Ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret antara lain :

- 1) Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu.
- 2) Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain
- 3) Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain.
- 4) Mengatur hal-hal mengenai hapusnya dan mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Bahwa saat ini Undang-Undang Pokok Agraria dijadikan dasar utama dalam pembangunan hukum pertanahan nasional yang merupakan turunan dari hak menguasai negara. Maka UUPA telah melakukan unifikasi hukum pertanahan, tetapi juga unifikasi hak-hak atas tanah. Hukum pertanahan setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 melahirkan hak atas tanah dan kemudian secara tegas mengatur konversi hak-hak atas tanah yang awalnya diatur menurut ketentuan hukum hasil produk sebelum tahun 1960 dan produk hukum hindia belanda (sebelum Indonesia Merdeka), maka konversi hak-hak atas tanah baik itu yang bersumber dari hukum adat dan hukum eropa tidak akan menghapus pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum yang diberikan oleh Pemerintah bagi pemegang hak atas tanah. Bahwa Tujuan dari UUPA bukan hanya memberikan kepastian huku dan perlindungan hukum mengenai kepemilikan hak atas tanah bagi rakyat tetapi juga mengatur mengenai jenis-jenis hak atas tanah yang dapat diberikan dan dimiliki oleh perseorangan, baik sendiri maupun bersama-sama atau juga badan hukum<sup>7</sup>.

Maka subjek hukum satu-satunya yang oleh ketentuan perundang-undangan dibolehkan untuk melakukan hubungan-hubungan hukum termasuk hak untuk menguasai dan atau memiliki tanah. Subjek hukum memiliki wewenang untuk menguasai dan atau memiliki tanah. Penguasaan tanah yang dimiliki oleh subjek hukum merupakan penguasaan tanah secara hukum diperkenankan dan dibenarkan oleh hukum, yaitu penguasaan secara fisik dan penguasaan secara yuridis.

Tetapi dalam praktiknya, kadangkala penguasaan tanah oleh subjek hukum (person) tidak memenuhi unsur secara lengkap, terkadang subjek hukum hanya menguasai secara fisik tetapi tidak secara yuridis dan begitu juga sebaliknya. Perbedaan kedua hal ini terletak bila penguasaan secara yuridis tetapi secara fisik tidak menguasai kecenderungan dari fisik tanah disewakan atau dikelola pihak ketiga dengan perjanjian yang didalamnya memiliki jangka waktu yang panjang. Tetapi bila penguasaan itu hanya sebatas fisik tetapi secara yuridis belum dimiliki maka cenderung tanah yang dikuasai itu termasuk tanah-tanah peninggalan masa lampau yang belum didaftarkan. Maka untuk penguasaan yang sempurna menurut ketentuan perundang-undangan harus diawali tindakan proses pendaftaran tanah, secara teoritis hukum ada dua (2) hal asas dalam pendaftaran tanah yaitu : Asas Itikad baik dan Asas Nemo plus iuris.

---

<sup>7</sup> Pasal 16 UUPA mengatur hak-ha atas tanah yang diberikan kepada subjek hukum : Person atau badan hukum seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan, hak-hak yang tidak termasuk dalam pasal 16 UUPA serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 UUPA.



- 1) Asas Itikad Baik : setiap orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik, akan tetapi menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum, asa ini bertujuan melindungi orang yang memiliki itikad baik.
- 2) Asas Nemo Plus yuris : setiap orang tidak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya, ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah Batal, asas ini memiliki tujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya dan pemegang hak yang sebenarnya dapat selalu menuntut hak hukumnya atas tanah yang terdaftar atas nama siapapun (subjek hukum).

Berbagai ragam hak atas tanah sebagaimana ditentukan oleh Pasal 16 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tetap hak atas penguasaan tanah memuat isi serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dimiliki atas haknya. Sesuatu yang boleh , wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Sifat pribadi hak-hak Individual menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi, hal ini dipertegas dalam Pasal 9 ayat 2 UUPA yang menyatakan : “tiap-tiap warga negara Indonesia memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Bahwa kalimat untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarga menunjukkan sifat pribadi dari hak-hak atas tanah dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional.

#### *Tanah dan Fungsi Sosialnya*

Bahwa aturan normatif terkait fungsi sosial atas tanah bersumber dari Konstitusi UUD 1945 khususnya Pasal 33 ayat 3 dan kemudian termanifestasikan dalam Pasal 6 Undang-undang Pokok Agraria. Hak menguasai negara atas tanah bertujuan semata untuk kemakmuran rakyat dan secara eksplisit menunjukkan bahwa hak atas tanah melekat padanya nilai fungsi sosial. Tujuannya bermaksud untuk kemakmuran rakyat sekaligus menunjukkan bahwa tidak dibenarkan adanya monopoli kepemilikan dan penguasaan atas tanah baik yang dilakukan subjek yang bersifat orang ataupun badan hukum maupun kelompok lain selain negara. Karena hanya dengan demikian tujuan yang dimaksud dalam hak menguasai negara atas tanah akan lebih mudah untuk dicapai dan pencapaian tersebut dilakukan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Ketentuan Pasal 6 dalam UUPA memberi pemahaman bahwa tanah tidak hanya dapat dinikmati oleh segelintir orang maupun kelompok, termasuk kepemilikan dan/atau penguasaan tanah itu tidak boleh melampaui garis peruntukannya. Tanah mempunyai fungsi sosial dan harus dapat bermanfaat untuk peningkatan kesejahteraan dan kepentingan umum. Untuk itu maka sangat perlu dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional sehingga pemanfaatan tanah dapat dimaksimalkan untuk kesejahteraan tetapi juga mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan umum masyarakat. Tanah memiliki sifat tetap, artinya tanah tidak akan mengalami penambahan jumlah dan

luas, sehingga jumlah tanah yang dapat dikuasai oleh manusia itu sangat terbatas, sedangkan jumlah manusia dengan berbagai kebutuhannya memerlukan tanah yang tidak lepas dari perkembangan berbagai aspek kehidupan yang ada di masyarakat, seperti : kebutuhan akan perumahan, perkebuan, pabrik, perkantoran, tempat wisata dan berbagai sarana prasarana yang dibutuhkan oleh manusia itu.

Tidak dapat disangkal bahwa pemilikan, penguasaan dan penggunaan atas tanah masih belum begitu tertib dan terarah maksudnya masih banyak penggunaan tanah yang tumpang tindih dalam berbagai kepentingan yang tidak sesuai dengan rencana tata guna tanah baik yang bersifat nasional maupun lokal. Kemudian juga penguasaan dan pemilikan tanah masih menunjukkan sebuah ketimpangan dalam masyarakat karena ada sebahagian masyarakat memiliki penguasaan tanah secara berlebihan dan melampaui batas, sedangkan di lain pihak masyarakat masih terbatas dalam kepemilikan atas tanah bahkan cukup banyak yang belum memiliki tanah dan belum lagi adanya pihak oknum-oknum ada melakukan penguasaan hak atas tanah secara tanpa hak sesuai hukum. Maka keadaan seperti hal tersebut sudah menyimpang dari prinsip bahwa tanah memiliki fungsi sosial dan hal tersebut sangat merugikan pembangunan bagi kepentingan umum yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat maka hal tersebut harus diperbaiki dengan proses pembangunan yang terencana, terarah, dan berkelanjutan secara konsisten.

Jadi prinsip tanah memiliki fungsi sosial sebagai batas atas kepemilikan tanah yang diatur dalam UUPA, subjek hukum tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan hak nya atas tanah semata hanya untuk keuntungan pribadi apalagi jika hal tersebut dapat merugikan kepentingan masyarakat karena sesuai dengan asas fungsi sosial hak milik dapat dihapus jika kepentingan umum menghendaki sebagaimana diatur oleh Pasal 18 UUPA hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan diatur sesuai ketentuan Undang-undang. Oleh karena itulah Pasal 7 UUPA juga memberi ketentuan untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan atas tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Kemudian Pasal 17 UUPA menegaskan terkait batas maksimum dan atau minimum atas kepemilikan hak atas tanah.

Secara umum Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 telah menggariskan prinsip-prinsip yang menjadikan dasar pembangunan hukum pertanahan nasional. Hukum pertanahan nasional yang menjadikan UUPA sebagai titik awal keberlakuannya, mengandung berbagai prinsip penting yang dijadikan sebagai acuan dalam pembangunan hukum pertanahan, prinsip itu antara lain :

- a) Asas Kenasionalan ; asas ini tertuang dalam Pasal 1, Pasal 4, asal 16 dan Pasal 20 UUPA yang intinya adalah bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa merupakan kekayaan nasional dan merupakan hak bangsa Indonesia.
- b) Asas Hak Menguasai Negara ; asas ini dipertegas dalam Pasal 2 UUPA yang menyatakan bahwa Bumi, Air dan Ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan ditujukan untuk kesejahteraan dan kemakmuran bersama rakyat Indonesia.

- c) Asas Kebangsaan ; asas ini menegaskan hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria.
- d) Asas Pengakuan Hal Ulayat ; asas ini menegaskan pengakuan atas kepemilikan lahan atas masyarakat adat yang pengaturannya diatur dalam Undang-undang dan Kepentingan Nasional.
- e) Asas Perlindungan Hak warga Negara dan Larangan Monopoli sektor Agraria ; Asas ini bertujuan mencegah terjadinya penguasaan atas pekerjaan/atau usaha pihak lain dalam bidang agraria, artinya ada perlindungan terhadap hak warga negara Indonesia dalam bidang agraria.
- f) Asas Fungsi Sosial ; asas ini menegaskan dalam penggunaan tanah tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat atau negara. Walaupun demikian tidaklah berarti negara dapat mengabaikan hak kepentingan warga negara dengan bertindak sewenang-wenang atas penggunaan tanah.
- g) Asas landreform ; asas ini memberikan kekuasaan kepada negara untuk melakukan penataan agraria dan asas ini menekankan soal batas kepemilikan hak atas tanah dan melarang penguasaan tanah yang berlebihan.
- h) Asas Tata Guna Tanah ; asas ini memberikan wewenang kepada negara untuk membuat suatu perencanaan tata ruang yang baik dan dapat bersifat nasional maupun regional dengan tujuan dan manfaat untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Dalam perkembangan pengadaan tanah , permasalahan tanah menjadi hal yang semakin kompleks dan rumit maka oleh itu perlu komitmen dan kebijakan hukum yang disertai kepastian hukum dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan *Ubi Jus incertum, ibi jus nullum* (apabila tidak ada kepastian hukum maka disitu hukum tidak hadir/tidak ada). Satu sisi kompleksitas masalah tanah terjadi sebagai akibat meningkatnya kebutuhan tanah untuk keperluan berbagai kegiatan pembangunan dan pertumbuhan penduduk yang sangat cepat penyebarannya pada wilayah Indonesia tetapi tidak merata. Dan disatu sisi lain masalah luas atau jumlah tanah tidak bertambah, dan kemudian adanya konflik kepemilikan lahan tanah karena pendaftaran tanah yang belum maksimal memberikan kontribusinya maka muncullah masalah-masalah kepemilikan tanah yang melebihi batas maksimal yang ditentukan undang-undang atau muncul masalah adanya sertifikat kepemilikan yang ganda atas tanah.

Kebutuhan tanah yang meningkat berakibat lahirnya konflik pertanahan dan salah satu konfliknya antara warga negara dengan negara, konflik pertanahan yang terjadi dapat disebabkan terjadi antara pemilik tanah dengan pembangunan yang dilakukan pemerintah. Dapat dikemukakan konflik pertanahan di Indonesia terjadi disebabkan antara lain :

- 1) Penguasaan atau pemilikan atas tanah yang tidak merata dan seimbang
- 2) Ketidaktepatan penggunaan lahan tanah pertanian dan non pertanian.
- 3) Kebijakan atas lahan di bidang agraria yang kurang memihak masyarakat ekonomi lemah
- 4) Munculnya konflik hukum atas lahan-lahan tanah yang dimiliki masyarakat adat atas tanah hak ulayat.

- 5) Lemahnya posisi masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah dalam pembebasan tanah atau pengadaan tanah.
- 6) Munculnya masalah pertanahan terkait penerbitan sertifikat antara lain ; sertifikat ganda, sertifikat palsu dan adanya gugatan pembatalan sertifikat serta biaya penerbitan sertifikat yang mahal, walaupun saat ini di era Presiden Joko Widodo telah melahirkan Program pembuatan sertifikat gratis bagi masyarakat sebagai solusi dari negara untuk menyelesaikan masalah tanah.

Maka menyadari urgensi fungsi tanah , negara harus hadir melalui ketentuan hukum sehingga pengelolaan masalah pertanahan secara langsung maupun tidak langsung harus selalu diarahkan pada terwujudnya sarana dan prasarana untuk melahirkan ketertiban hukum dalam bidang agraria dan menjamin kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah, penggunaan tanah yang didukung maka akan menciptakan kesejahteraan bagi rakyat dan kesepahaman atau nilai pandang yang sama bagi tanah yang memiliki fungsi sosial dan bagi tanah yang berperan penting dalam mendukung pembangunan.

#### *Perlindungan Hukum Pemegang Hak atas Tanah*

Hukum substansinya dibuat untuk memberi ketentraman, keselamatan dan perlindungan bagi setiap warga negara, termasuk untuk memberi batasan-batasan baik tindakan sebagai warga negara ataupun sebagai penyelenggara negara. Maka untuk itu hukum yang dihadirkan harus berisi nilai-nilai kebaikan, etika, moral, dan norma norma kebaikan lainnya. Secara doktrinal, tujuan hukum secara umum bertujuan untuk memberi keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Didalam hukum terkandung hak dan kewajiban yang sama baik kepada negara sebagai pembentuk hukum maupun kepada warga negaranya, karena begitu hukum dibentuk maka daya ikat dan keberlakuan hukum itu mengikat pada semua lapisan masyarakat tanpa ada pengecualian.

Setiap Undang-undang yang berlaku di Indonesia memiliki ruang lingkup dan objek tersendiri sesuai maksud hadirnya Undang-undang tersebut tetapi daya ikat dan keberlakuan mengikat kepada semua lapisan masyarakat, Undang-undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah merupakan peraturan bagaimana hukum bekerja untuk kepentingan pembangunan dalam rangka kepentingan umum. Oleh karena dalam Undang-undang tersebut pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan oleh negara artinya hal ini menegaskan negara/pemerintah menjadi salah satu pihak yang terlibat dalam pengadaan tanah dan satu-satunya yang dapat melakukan pengadaan tanah, disamping warga negara yang berstatus sebagai pihak pemegang hak atas tanah dan yang berhak untuk mendapatkan segala hal yang ditimbulkan dari pengadaan tanah tersebut.

Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah merupakan amanah dari konstitusi UUD 1945 dalam alinea ke-4 (empat) Pembukaan UUD 1945 menegaskan “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Berdasarkan hal tersebut maka pemilik atau pemegang hak atas tanah dari lapisan masyarakat manapun selama dia merupakan warga negara Indonesia baik dari kalangan ekonomi lemah maupun kelas

masyarakat mapan maka negara wajib memberi perlindungan sehingga tidak terjadi diskriminasi dan monopoli atas hak-hak atas tanah. Perlindungan hukum menjadi kebutuhan bagi masyarakat agar segala bentuk hak dan kewajiban yang melekat dapat digunakan dengan baik. Konsep perlindungan hukum terkait dengan pengadaan hak atas tanah tidak hanya bagaimana pemberian ganti kerugian bagi pihak yang berhak berjalan dengan baik. Namun lebih jauh perlindungan hukum harus terlebih dahulu diawali bukti kepemilikan hak bagi warga negara Indonesia atas tanah.

Dengan demikian pemerintah sebelum melakukan pengadaan hak atas tanah seharusnya memperjelas status tanah terkait alas haknya, sehingga pemberian ganti kerugian tidak dipermainkan, termasuk bagi warga negara yang tidak memiliki alas hak atas tanah itu disamakan dengan warga yang sudah memiliki alas hak ketika pengadaan tanah itu dilaksanakan, bisa saja dimungkinkan dengan pengecualian dalam hal pemberian ganti kerugian atas tanah baik yang memiliki alas hak ataupun kepemilikan atas penguasaan fisik tanah.

Politik hukum Undang-undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum merupakan arah kebijakan yang dibuat oleh pembentuk Undang-undang dalam rangka memfasilitasi kebutuhan akan tanah bagi pembangunan kepentingan umum, kepentingan investasi, dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat pemegang hak atas tanah. Prinsip keseimbangan antara pemegang hak atas tanah dan instansi yang membutuhkan tanah guna melahirkan kepastian hukum, penghormatan terhadap hak-hak masyarakat, dan terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum berusaha diwujudkan dalam rumusan substansi seperti yang diatur dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012 terkait pemahaman dan pengaturan kepentingan umum dan ganti kerugian atas penyelenggaraan pengadaan tanah.

#### *Mekanisme Upaya Hukum Keberatan atas Pengadaan Tanah*

Upaya hukum terkait proses pengadaan tanah dapat dilakukan bila tidak ada kesepakatan terkait besaran ganti kerugian dengan pemegang hak atas tanah yang harus dibayarkan oleh pihak yang membutuhkan tanah kepada pihak yang mendapatkan ganti kerugian. Dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tidak dijelaskan definisi secara jelas pengertian upaya hukum itu sendiri, tetapi pemahaman apabila tidak terjadi kesepakatan soal besaran ganti kerugian atas tanah maka dapat diajukan upaya hukum ke Pengadilan diwilayah hukum tanah yang jadi bahagian pengadaan tanah tersebut.

Bahwa akibat dari belum adanya kesepakatan atas ganti kerugian atas tanah dapat berakibat keterlambatan kelangsungan pembangunan untuk kepentingan umum karena faktor belum adanya rasa sepakat bentuk dan pemberian ganti kerugian antara pihak yang berhak dan pihak yang memerlukan tanah, sesuai ketentuan Pasal 38 UU No. 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah memberi alternatif penyelesaian legalistik yaitu :

- a) Apabila tidak terdapat kesepakatan terkait bentuk dan besaran ganti kerugian pihak yang tanahnya diberlakukan pembebasan lahan tanah untuk pembangunan dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu 14 (empat

belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UU No. 2 Tahun 2012.

- b) Pengadilan Negeri memutus besaran ganti kerugian dan jangka waktu putusan diberikan adalah 30 hari dihitung sejak masuknya keberatan di Pengadilan Negeri setempat.
- c) Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri /tingkat I dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan upaya hukum kasasi (sesuai Perma RI No. 3 Tahun 2016 : Upaya Hukum Banding dan Peninjauan Kembali tidak diatur dan ditiadakan dalam hal pengadaan tanah)
- d) Mahkamah Agung dalam waktu 30 hari harus sudah memberi putusan Kasasi atas upaya hukum Kasasi yang diajukan sejak permohonan Kasasi diterima.
- e) Putusan Pengadilan yang sudah Inkraacht van gewisjde (berkekuatan hukum tetap) maka telah memperoleh kekuatan hukum dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang berkeberatan, dan pihak pemerintah yang membayarkan ganti kerugian tersebut dapat membayarkan atau menitipkan pembayaran ganti kerugian tersebut di Pengadilan negeri (konsinyasi).

Pengadilan menjadi langkah hukum penyelesaian terkait dengan besaran ganti kerugian yang diberikan, maka pengadilan harus memperhatikan kondisi dan situasi tanah yang menjadi objek pengadaan tanah tersebut. Hal ini dikarenakan UU No. 2 Tahun 2012 menganut prinsip fiktif negatif yang substansinya ketika pihak yang berhak atas ganti kerugian terlambat atau diam untuk mengajukan keberatan kepada Pengadilan sesuai jangka waktu yang ditentukan oleh Undang-undang, maka menurut hukum pihak yang keberatan tersebut dianggap telah menyetujui menerima besaran ganti kerugian yang sebelumnya sudah ditentukan. Kemudian apabila masih tetap bersikukuh pemilik lahan atas tanah tidak mau menerima ganti kerugian dengan berbagai alasan maka sesuai ketentuan UU No. 2 Tahun 2012 sebagaimana diatur dalam Pasal 42 yang menyatakan ganti kerugian dititipkan di Pengadilan negeri setempat. Dan penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap :

- 1) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tetapi tidak diketahui keberadaannya
- 2) Kemudian objek pengadaan tanah yang diberikan ganti rugi dan dititipkan pengadilan ; lahan tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih sengkete hukum kepemilikan, telah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, dan objek menjadi jaminan di Bank.

Meskipun prinsip pemberian ganti kerugian harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi hal-hal yang tidak dikehendaki dikemudian hari, disamping hal tersebut akan lebih baik prinsip ganti kerugian melalui sebuah kajian dan kesepakatan sehingga akan tercipta harmonisasi akan kebutuhan pengadaan tanah dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Oleh karena itulah, salah satu hal penting dalam pengadaan tanah adalah bagaimana mensosialisasikan dan memberi pemahaman kepada masyarakat dan stakeholder maka makna pembangunan dalam berbangsa dan bernegara akan tercapai demi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

#### IV. KESIMPULAN

Rencana pembangunan infrastruktur yang sedang digenjot oleh Pemerintah pusat baik jangka menengah maupun jangka panjang seperti pembangunan Jalan, Bandara, pelabuhan, waduk, irigasi, pembangkit listrik dan lain sebagainya hal tersebut memerlukan jaminan akan ketersediaan lahan. Pembangunan infrastruktur sering kali memerlukan lahan yang luas, namun ketersediaan lahan yang dimiliki pemerintah sedikit, sehingga untuk memperolehnya negara / pemerintah harus melakukan pengadaan tanah yang sudah dikuasai oleh subjek hukum baik perorangan maupun badan hukum.

Dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum pemerintah seringkali dihadapkan pada berbagai kendala untuk mengeksekusi lahan-lahan masyarakat yang terdampak, sementara di sisi lain pembangunan harus cepat berjalan karena salah satu faktornya dana pembangunan tersebut berasal dari investasi atau dari pinjaman / hutang dalam dan luar negeri. Dan akibatnya dari dilema hal ini maka akhirnya terjadilah sengketa antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah.

Kewenangan negara untuk mengambil alih hak atas tanah diatur dalam konstitusi khusus Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, pada aspek yang lain pemegang hak atas tanah untuk memperoleh ganti kerugian juga mendapat perlindungan konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945 yang menjamin kepada setiap orang untuk mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara paksa dan sewenang-wenang.

Bahwa secara substansi dan eksplisit kriteria pengadaan tanah telah diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah dan begitu juga telah mengatur bagaimana proses pengadaan tanah diberlakukan dan disertai ganti rugi yang layak dan baik, hanya seringkali ketika implementasi tidak konsisten dalam penerapannya, sehingga akhirnya menimbulkan masalah sengketa dan yang paling besar sengketa tersebut adalah persoalan ganti kerugian terhadap pemegang hak atas tanah.

Beberapa parameter ganti rugi yang layak yaitu : ganti rugi layak dan kehidupan yang lebih baik dapat diperoleh, dan menjamin kepentingan hukum pihak pemegang hak atas tanah. Konsistensi pemerintah dalam memberikan ganti rugi dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah seharusnya bukan saja memperhatikan unsur materiil tetapi juga unsur imateriil seperti : sosial, ekonomi, historis, dan budaya, sehingga KJPP/Kantor Jasa Penilai Publik (appraisal) yang ditunjuk untuk menilai pemberian ganti kerugian tidak hanya mengkaji dan menilai dari sudut materiil saja tetapi juga Imateriil, walaupun sebenarnya pengambil kebijakan atas regulasi yang baik dan konsisten ada di tangan negara / pemerintah. Maka ada hal yang sering dilupakan oleh pemerintah dalam memberikan proses penilaian ganti kerugian atas tanah yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menegaskan adanya kajian studi kelayakan dan survei sosial ekonomi, sehingga jangan sampai atas proyek pembangunan mengorbankan

kehidupan masyarakat yang baik menjadi buruk, atas kehidupan masyarakat yang agraris menjadi industrial sehingga peruntukan untuk tanah pertanian menjadi terabaikan dan akhir kebutuhan konsumsi pokok bangsa terabaikan, maka negara tetap wajib memberi perlindungan hak asasi manusia untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik dari suatu program pembangunan yang mengatasnamakan kepentingan umum dan kepentingan kesejahteraan bangsa dan negara.

## V. DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- [1] A.P. Parlindungan, *Tanya Jawab Hukum Agraria dan Pertanahan*, Bandung : Mandar Maju, 2003.
- [2] Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Malang : Banyumedia Publishing, 2007.
- [3] Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Jakarta : Total Media, 2007.
- [4] Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, Cetakan Ketiga, Bandung : Alumni 2006.
- [5] Maria S.W. Sumardjono, *Memaknai Kembali hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan tindak lanjutnya*, Kuliah Inagurasi sebagai Anggota Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, Yogyakarta: tanggal 3 September 2013.
- [6] Nia Kurniati, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Bidang Penanaman Modal Melalui Arbitrase di Indonesia*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2010.
- [7] Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria Indonesia, dalam Hukum Pertanahan Teori dan Praktek*, Malang: Banyumedia Publishing. 2010.
- [8] Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004
- [9] Suteki, Galang Taufani, 2018 *Metodologi Penelitian Hukum* (Filsafat, Teori dan Praktik), Depok, Rajawali Pres
- [10] Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, 2003, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Edisi Revisi, Rajawali Press, Jakarta.

### B. Undang-Undang / Penerbitan Resmi

- [11] Undang-Undang Dasar 1945



[12] Undang – Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960

[13] Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan