

HAPUSNYA HAK MILIK ATAS TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA¹

Oleh: Sukardi Lumalente²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah hapusnya hak milik atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan bagaimanakah penghapusan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku di Indonesia, yang dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah memberikan kepastian hukum mengenai hapusnya hak milik atas tanah yang dapat disebabkan karena tanahnya jatuh kepada negara dan tanahnya musnah. Negara memiliki kekuasaan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah. 2. Penghapusan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku dapat dilaksanakan dengan memperhatikan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merupakan landasan hukum dalam melaksanakan cara pemberian memberi ganti kerugian kepada pihak yang berhak.

Kata kunci: hak milik atas tanah, agraria

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, pemerintah perlu

menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokokpokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
 - b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
 - c. Rencana Strategis; dan
 - d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
3. Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
4. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
5. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.³

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah hapusnya hak milik atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5

¹ Artikel skripsi; Pembimbing skripsi: Kenny R. Wijaya, SH, MH, dan Dr. Donna Okthalia Setiabudi, SH, MH

² Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado; NIM: 10071124.

³ Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Tahun 1960 tentang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ?

2. Bagaimanakah penghapusan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku di Indonesia ?

E. Metode penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, sedangkan bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁴

PEMBAHASAN

A. Hapusnya Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan pada Pasal 27 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.

Penjelasan Pasal 27 Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam pengaturannya ternyata menentukan pada urutan pertama tanah yang jatuh kepada negara ialah karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18. Hal ini menunjukkan adanya kepentingan umum yaitu kepentingan bangsa dan negara, sehingga diperlukan pengadaan tanah untuk pembangunan.

Kondisi kebutuhan dan tersedianya tanah yang tidak seimbang ini terus berlanjut dan akan menimbulkan masalah-masalah dalam penggunaan tanah, antara lain:

- a. Berkurangnya luas tanah pertanian subur menjadi tanah pemukiman, industri dan keperluan non pertanian lainnya;
- b. Terjadinya pembenturan kepentingan berbagai sektor pembangunan (misal antara kehutanan dan transmigrasi, pertambangan dengan perkebunan dan sebagainya);
- c. Menurunnya kualitas lingkungan pemukiman akibat banjir, kekuarangan air bersih baik dari jumlah maupun mutunya;
- d. Meluasnya tanah kritis akibat penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan potensinya, terjadinya erosi, banjir dan sedimentasi, serta;
- e. Penggunaan tanah untuk berbagai kegiatan akan menghasilkan limbah yang dapat menimbulkan pencemaran air dan udara.⁵

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 18 menyatakan 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. Penjelasan Pasal 18 Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti-kerugian yang layak.

UUPA mendasarkan diri pada sifat khakikat kodrat manusia sebagai individu dan makhluk sosial seperti dimaksud oleh sila kedua pancasila, karena itu di samping hak kolektif, yaitu hak menguasai dari negara yang merupakan hak yang tertinggi yang meliputi seluruh bumi air, ruang angkasa dan kekayaan

⁴Peter Marzuki Mahmud, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan ke-2, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006. hal. 141.

⁵Andy Hartanto, *Op.Cit*, hal. 1.

alam yang terkandung di dalamnya, dikenal juga hak-hak perorangan (privat) atas tanah seperti tersebut dalam pasal 16 UUPA.⁶

Sesuai dengan uraian tersebut maka dapat dipahami hapusnya hak milik atas tanah dapat terjadi karena tanah tersebut diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Pelaksananya tentu dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang layak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adanya pengaturan mengenai hapusnya hak milik atas tanah, menunjukkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, telah menjadi landasan hukum bagi pemerintah untuk mengatur penggunaan atas tanah.

B. Penghapusan Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Penghapusan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum menurut peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku. Antara peraturan perundang-undangan memiliki ketentuan-ketentuan hukum yang harmonis dan sesuai mengenai penghapusan hak milik atas tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 18 ada beberapa unsur yang perlu terpenuhi berkaitan dengan hapusnya hak milik atas tanah seperti:

1. Adanya kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara;
2. Adanya ganti kerugian yang layak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Adanya jaminan hukum bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah apabila diperlukan untuk kepentingan umum

Pembebasan tanah ialah: "pencabutan hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya oleh pemerintah untuk dijadikan sarana kepentingan umum". Penjelasan: "pelaksanaan pencabutan hak tersebut disertai pemberian ganti rugi kepada orang

atau pihak yang mempunyai hak atas tanah dan benda tersebut dengan cara yang diatur berdasarkan undang-undang.⁷

Dalam UUPA 1960 sebagai landasan politik pertanahan tidak ditemukan ketentuan yang secara eksplisit menyebut pembebasan tanah. Pasal 18 UUPA 1960 misalnya hanya mengatur apabila tanah akan digunakan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Untuk keperluan tersebut, hak atas tanah dapat dicabut dengan pemberian ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang. Istilah pembebasan tanah ditemukan dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975. Pembebasan tanah diartikan sebagai melepaskan hubungan hukum yang semula ada di antara pemegang hak atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dilakukan oleh panitia pembebasan tanah. Panitia bertugas melakukan pemeriksaan/penelitian dan penetapan ganti rugi. Pembentukan Panitia ditetapkan oleh Gubernur kepala daerah untuk masing-masing Kabupaten/Kota dalam wilayah provinsi yang bersangkutan.⁸

Berkaitan dengan pemberian ganti kerugian sebagaimana diatur dalam Pasal 12 di atas dalam Pasal 13 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 diatur pula mengenai bentuk ganti kerugian sebagai berikut:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Pemukiman Kembali;
- d. Gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b dan huruf c; dan
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.⁹

Pemberian ganti kerugian terhadap tanah yang dikuasai dalam bentuk hak ulayat, maka pelaksanaan ganti kerugian diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat (Pasal 14). Ketentuan Pasal 14 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan

⁶Imam Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Hubungan Manusia Dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila, Cetakan Ketiga, Gajah Mada, University Press, Yogyakarta, 1990, hal. 60.

⁷ Rocky Marbun, Deni Bram, Yuliasara Isnaeni dan Nusya A., *Op.Cit*, hal. 222.

⁸Yusriyadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial, Hak Milik Atas Tanah*, Cetakan Pertama. Genta Publishing. Yogyakarta. 2010. hal. 160.

⁹Supriadi, *Hukum Agraria*, Ed. 1. Cet. 4. Sinar Garfika. Jakarta, 2010, hal. 79.

upaya mengakomodasi klaim hak-hak ulayat masyarakat yang masih eksis di beberapa daerah. Sebab kalau tidak diakomodasi mengenai pengakuan tersebut, dapat menjadi pemicu terhadap konflik antara masyarakat dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, peraturan ini telah sangat akomodatif terhadap perkembangan masyarakat di daerah, terutama menyangkut masalah tanah.¹⁰

Pemberian ganti kerugian yang dimaksud dalam peraturan ini menyangkut mengenai dasar perhitungan dalam melakukan pembayaran ganti kerugian atau hak atas tanah yang akan diambil untuk pembangunan demi kepentingan umumnya. Penempatan standar yang akan diambil untuk pembangunan demi kepentingan umum pada Keppres Nomor 55 Tahun 1993, hampir sama dengan standar kerugian yang terdapat di beberapa negara. Hal ini dapat dilihat misalnya di Brasil, di mana pedoman yang dipakai dalam memberikan ganti kerugian atas pembebasan tanah mempergunakan faktor taksiran nilai untuk keperluan pemungutan pajak, lokasi, keadaan tanah (terpelihara/tidak) dan nilai pasar selama lima tahun terakhir dari hak atas tanah lain yang sebanding, menjadi bahan pertimbangan penentuan besarnya ganti kerugian.¹¹

Memori Penjelasan Atas Undang-Undang Pokok Agraria, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, II, Dasar-Dasar dari Hukum Agraria Nasional, menegaskan selain hak milik sebagai hak turunturun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak-pakai, hak sewa, dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan Undang-undang lain (Pasal 4 yo 16).

Pasal 4 ayat (1) 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-orang lain serta badan-badan hukum.

Pasal 6 Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Penjelasan Pasal 6. Tidak hanya

hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini telah diuraikan dalam Penjelasan Umum (II angka 4) yang menyatakan Dasar yang keempat diletakkan dalam Pasal 6, yaitu bahwa "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".

Ini berarti, 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. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat 3). Berhubung dengan fungsinya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan-hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial diatur dalam Pasal 49 ayat:

(1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial, diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.

¹⁰ *Ibid*, hal. 79.

¹¹ *Ibid*, hal. 80.

(2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan hak pakai.

(3) Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "escape-clause" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya "escape-clause" ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 ayat 2). Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 5 Pihak yang Berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pasal 6 Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan oleh Pemerintah.

Pasal 7 ayat (1) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan: a. Rencana Tata Ruang Wilayah; b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah; c. Rencana Strategis; dan d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

Ayat (2) Dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c

dan huruf d. Ayat (3) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan.

Penjelasan Pasal 7 Ayat (1) Cukup jelas. Ayat (2) Yang dimaksud dengan "infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi" adalah infrastruktur yang terkait dengan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang mencakup kegiatan eksplorasi, eksploitasi, transmisi, dan/atau distribusi. Karakteristik dari kegiatan minyak, gas, dan panas bumi mengandung ketidakpastian tinggi. Kebutuhan tanah untuk eksplorasi, eksploitasi, transmisi, dan/atau distribusi tidak dapat ditentukan secara pasti sejak awal sehingga membutuhkan fleksibilitas perencanaan untuk menjamin efektivitas pelaksanaan pengendalian minyak, gas, dan panas bumi sebagai sumber daya alam serta sumber daya pembangunan yang bersifat strategis dan vital. Ayat (3) Yang dimaksud dengan "pengampu kepentingan" antara lain adalah pemuka adat dan tokoh agama. Yang dimaksud dengan "pemangku kepentingan" adalah orang atau pihak yang memiliki kepentingan terhadap objek pelepasan tanah, seperti Pihak yang Berhak, pemerintah, dan masyarakat.

Pasal 8 Pihak yang Berhak dan pihak yang menguasai Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 9 ayat (1) Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Ayat (2) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah diatur pada Pasal 10 Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;

- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Pasal 11 ayat (1) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Ayat (2) Dalam hal Instansi yang memerlukan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 adalah Badan Usaha Milik Negara, tanahnya menjadi milik Badan Usaha Milik Negara.

Pasal 12 ayat (1) Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b sampai dengan huruf r wajib diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta. Ayat (2) Dalam hal pembangunan pertahanan dan keamanan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf a, pembangunannya diselenggarakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 13 Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan:

- a. perencanaan;
- b. persiapan;

c. pelaksanaan; dan d. penyerahan hasil.

Penilaian Ganti Kerugian, diatur pada Pasal 31 ayat (1) Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah. Penjelasan Pasal 31 ayat (1) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah ketentuan mengenai pengadaan barang/jasa instansi pemerintah.

Pasal 32 ayat (1) Penilai yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. Ayat (2) Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 33 Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Pasal 34 ayat (1) Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26. (2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. (3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

Pasal 35 Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

Penjelasan Pasal 35 Yang dimaksud dengan "tidak lagi dapat difungsikan" adalah bidang

tanah yang tidak lagi dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula, misalnya rumah hunian yang terbagi sehingga sebagian lagi tidak dapat digunakan sebagai rumah hunian. Sehubungan dengan hal tersebut, pihak yang menguasai/memiliki tanah dapat meminta Ganti Kerugian atas seluruh tanahnya.

Pasal 36 Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Penjelasan Pasal 36 Huruf (c) Yang dimaksud dengan "permukiman kembali" adalah proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada Pihak yang Berhak ke lokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses Pengadaan Tanah. Huruf (d) Yang dimaksud dengan "bentuk ganti kerugian melalui kepemilikan saham" adalah penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum terkait dan/atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antarpihak. Huruf (e) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak misalnya gabungan dari 2 (dua) atau lebih bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d.

Pasal 37 ayat (1) Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34. Ayat (2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Pasal 40 Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak.

Hak, Kewajiban, dan Peran Serta Masyarakat dinyatakan pada Pasal 55 Dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah, Pihak yang Berhak mempunyai hak: a. mengetahui rencana

penyelenggaraan Pengadaan Tanah; dan b. memperoleh informasi mengenai Pengadaan Tanah. Pasal 56 Dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, setiap orang wajib mematuhi ketentuan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pasal 57 Dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, masyarakat dapat berperan serta, antara lain:

- a. memberikan masukan secara lisan atau tertulis mengenai Pengadaan Tanah; dan
- b. memberikan dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 8. Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur mengenai konsultasi publik sebagaimana dinyatakan pasal Pasal 19 ayat:

- (1) Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak.
- (2) Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati.¹²
- (3) Pelibatan Pihak yang Berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh Pihak yang Berhak atas lokasi rencana pembangunan.
- (4) Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan.

¹² Pasal 19 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- (5) Atas dasar kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur.
- (6) Gubernur menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Penjelasan Pasal 19 ayat (1): Dalam Konsultasi Publik, Instansi yang memerlukan tanah menjelaskan antara lain mengenai rencana pembangunan dan cara penghitungan Ganti Kerugian yang akan dilakukan oleh Penilai. Ayat (2) Yang dimaksud dengan "masyarakat yang terkena dampak" misalnya masyarakat yang berbatasan langsung dengan lokasi Pengadaan Tanah. Ayat (3) Yang dimaksud dengan "surat kuasa" adalah surat kuasa untuk mewakili konsultasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan "dari dan oleh Pihak yang Berhak" adalah penerima kuasa dan pemberi kuasa sama-sama berasal dari Pihak yang Berhak.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 37 ayat:

- (1) Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Apabila sesuatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnahkan atau tidak diberdayakan baik untuk selamanya maupun untuk sementara waktu maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kecuali ditentukan lain

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 73: Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain,

kesusilaan, ketertiban umum dan kepentingan bangsa.

Di negara kita manusia dipandang sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Pelaksananya hak-hak asasi manusia tidak dapat dituntut pelaksanaannya secara mutlak karena penutupan secara mutlak berarti melanggar hak asasi yang sama dari orang lain.¹³

Indonesia adalah negara hukum, dan salah satu unsur negara hukum yaitu adanya pembagian kekuasaan dalam negara pembagian hukum, sebagaimana dikemukakan Sri Soemantri M, bahwa ada 4 unsur penting dari negara hukum Indonesia sebagai berikut:

1. Pemerintahan (dalam arti luas) dalam melaksanakan tugas kewajibannya harus berdasarkan hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (dan warganya);
3. Adanya pengawasan peradilan (oleh badan-badan peradilan);
4. Adanya pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) dalam negara.¹⁴

Norma hukum itu harus mendapat pengakuan dan legitimasi atau kesepakatan dari masyarakat. Untuk itu, norma hukum harus diketahui dan secara rasional dipahami oleh masyarakat. Apalagi norma hukum hanya dapat terlaksana dalam komunikasi dengan orang lain. Selain itu suatu norma hukum menuntut ketaatan dan kepatuhan dari masyarakat yang disertai dengan sanksi bagi yang melanggarnya. Dengan menaati hukum, kebebasan dan kepentingan masyarakat akan terjamin sehingga martabatnya sebagai manusia pun tidak direndahkan dan warga masyarakat hidup damai dan tenteram. Dengan norma hukum, kepentingan pribadi dan kepentingan bersama termediasi oleh hukum yang berlaku. Jika seseorang melanggar norma hukum, ia ditangkap, dihadapkan ke pengadilan dan dijatuhi hukuman.¹⁵

¹³H.A.W, Widjaja, *Penerapan Nilai-Nilai Pancasila & HAM Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hal. 74

¹⁴Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Di Lengkapi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004), Cetakan 1. Pustaka Setia, Bandung, 2006, hal. 32.

¹⁵Muhammad Nuh, *Etika Profesi Hukum*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2011, hal. 199.

Norma hukum tidak bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat dan martabat manusia. Norma hukum justru memungkinkan manusia mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan, seperti kerukunan atau kebersamaan, solidaritas, kebebasan, perdamaian dan kasih sayang. Dengan demikian hukum yang baik harus tepat (secara format) dan pasti serta adil (secara materiil) sehingga bisa mewujudkan rasa keadilan, harmoni dan kebaikan umum yang menjadi tujuan hukum itu sendiri. Hukum yang baik adalah hukum yang benar dan adil sehingga memiliki keabsahan dalam mengikat mewajibkan dan dapat dipaksakan untuk dijalankan.¹⁶

Hukum yang baik mengondisikan pembuatan dan pelaksanaan aturan hukum sesuai dengan martabat manusia. Dengan mematuhi hukum yang baik, kebebasan seseorang tidak hilang dan karenanya martabatnya sebagai manusia pun tidak direndahkan, bahkan dengan menaati hukum yang baik, ia justru mewujudkan keluhuran martabatnya karena ia menyadari dan memahami apa yang ditaatinya. Dalam kepatuhan itu, ia bebas untuk memilih untuk menaati hukum demi pengaktualisasian martabatnya sebagai manusia dalam interaksi sosial dengan orang lain.¹⁷

Hapusnya hak milik atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku menunjukkan adanya pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum memerlukan landasan hukum agar dapat memberikan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tentunya memerlukan upaya musyawarah dan konsultasi publik dengan semua pihak yang berkepentingan agar dapat berjalan sesuai dengan rencana dan semua pihak diperlakukan secara adil melalui pemberian ganti rugi yang sesuai dan layak.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah memberikan kepastian hukum mengenai hapusnya hak milik atas tanah yang dapat disebabkan karena tanahnya jatuh kepada negara dan tanahnya musnah. Negara memiliki kekuasaan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah.
2. Penghapusan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku dapat dilaksanakan dengan memperhatikan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merupakan landasan hukum dalam melaksanakan cara pemberian memberi ganti kerugian kepada pihak yang berhak.

B. Saran

1. Agar pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi semua warga negara, maka hapusnya hak milik atas tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dalam pelaksanaannya perlu ditaati dan dilaksanakan sebagai wujud adanya kesadaran hukum.
2. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan lainnya berkaitan dengan penghapusan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum harus dilaksanakan melalui konsultasi publik sebagai proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan musyawarah penetapan ganti kerugian

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan. Jakarta. 2005.
- Hartanto Andy, *Problematika Hukum, Jual Beli Tanah Belum Sertifikat*, Cetakan II. Laksbang Mediatama, Yogyakarta, Januari 2012.
- Husen Alting, *Dinamika Hukum Dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*, (Masa Lalu, Kini Dan Masa Mendatang) Cetakan II, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2011.
- Jeddawi Murtir. H, *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Limbong Bernhard, *Konflik Pertanahan*, Cetakan Pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012.
- Marbun Rocky, Deni Bram, Yuliasara Isnaeni dan Nusya A., *Kamus Hukum Lengkap (Mencakup Istilah Hukum & Perundang-Undangan Terbaru*, Cetakan Pertama, Visimedia, Jakarta. 2012.
- Nuh Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2011.
- Perangin-angin Effendi, *Praktik Penggunaan Tanah Sebagai Jaminan Kredit*, Rajawali PersJakarta, 1981.
- Peter Marzuki Mahmud, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan ke-2, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006.
- Sampara Said, *dkk, Buku Ajar Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan II, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Sedarmayanti Hj., *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Cetakan I. Mandar Maju Bandung, 2004.
- Soetiknjo Imam, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia Dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila*, Cetakan Ketiga, Gadjah Mada, University Press, Yogyakarta, 1990.
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, Cetakan 6. Rineka Cipta, Jakarta, 2009.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Ed. 1. Cet. 4. Sinar Garfika. Jakarta, 2010.
- Syarifin Pipin dan Dedah Jubaedah, *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Di Lengkapi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004)*, Cetakan 1. Pustaka Setia, Bandung, 2006.
- Widjaja H.A.W., *Penerapan Nilai-Nilai Pancasila & HAM Di Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Yosua Suhanan, *Hak Atas Tanah Timbul (Aanslibbing) Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Restu Agung, Jakarta, 2010.
- Yusriyadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial, Hak Milik Atas Tanah*, Cetakan Pertama. Genta Publishing. Yogyakarta. 2010.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.