

**PENENTUAN TOLOK UKUR TANAH UNTUK
KEPENTINGAN UMUM BERDASAR PADA
UU NO. 5 TAHUN 1960¹**

Oleh : Chendra Adiguna Mokoagow²

ABSTRAK

Bila dilihat penentuan tolok ukur atas tanah untuk kepentingan umum atau untuk kepentingan pemerintah, maka konstitusi kita memberikan jaminan bahwa tanah merupakan hak dasar setiap orang. Jaminan tersebut dipertegas dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang "Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)". Dalam kenyataannya, tanah memiliki arti yang sangat vital bagi kehidupan manusia. Salah satu landasan penting yang dianut di dalam UUPA yang merupakan penyebaran dan pelaksanaan dari pada Pancasila adalah azas Nasionalisme di bidang hukum pertanahan sebagaimana dijumpai dalam pasal 1 ayat 1 dan ayat 2 UUPA No. 5 tahun 1960. Namun permasalahan muncul berkenaan dengan ketersediaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Benturan kepentingan terjadi manakala di satu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di sisi lain sebagian besar dari warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencahariannya. Berdasarkan uraian tersebut di atas, yang melatarbelakangi permasalahan dalam penulisan ini ialah bagaimana pengadaan tanah untuk kepentingan umum serta bagaimana penggantian kerugian akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Adapun jenis data yang dipergunakan

meliputi data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui data atau bahan hukum primer dari bahan-bahan hukum yang dihimpun atau dikumpulkan yakni dari studi kepustakaan baik berupa buku-buku literatur, jurnal, artikel, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, yurisprudensi dan lain sebagainya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pengadaan tanah secara normatif ditegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Itu artinya, hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, penggunaannya tidak semata-mata untuk kepentingan pribadi, terlebih lagi apabila hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Secara normatif, pengadaan tanah itu berhubungan dengan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Sehubungan dengan itu, pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu "kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah". Ganti rugi dibatasi sebagai penggantian terhadap kerugian, bersifat fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Dari hasil penelitian dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam praktiknya dikenal dua jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum dan kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial. Dalam pengadaan tanah baik melalui pembebasan maupun pencabutan hak atas tanah untuk

¹ Artikel Skripsi.

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat. NIM. 090711016

kepentingan pembangunan atau kepentingan umum, harus dibarengi dengan kompensasi atau ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan hasil musyawarah dari kedua belah pihak. Ganti kerugian atas pelepasan hak atas tanah dapat berbentuk uang, tanah pengganti dan dapat berupa penyertaan modal (saham).

A. PENDAHULUAN

Dalam kenyataannya, tanah memiliki arti yang sangat vital bagi kehidupan manusia. Jika dilihat dari fungsinya, tanah merupakan *social asset* sekaligus *capital asset*. Ahmad Rubaie mengatakan "Tanah sebagai *social asset* merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan. Sementara sebagai *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi".³ Republik Indonesia sebagai negara yang susunan perekonomiannya bersifat agraris, menempatkan kedudukan tanah sebagai hal yang utama. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan landasan ideal hukum agraria Nasional menetapkan bahwa "Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Atas landasan ideal ini sesuai dengan falsafah Pancasila bangsa Indonesia memandang tanah sebagai karunia Tuhan yang mempunyai sifat magis-religius dan karenanya adalah keramat. Itulah sebabnya tanah harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan tidak dibenarkan untuk dipergunakan sebagai alat spekulasi

dan monopoli yang hanya akan menguntungkan segelintir orang atau masyarakat. Ini adalah wajar, karena kemerdekaan Indonesia yang diperjuangkan dan diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 bukanlah hasil perjuangan orang perorangan atau golongan per golongan melainkan adalah perjuangan seluruh rakyat dan bangsa Indonesia. Sudah sepatutnyalah kalau tanah sebagai karunia Tuhan seperti tersebut diatas harus dipergunakan untuk menjamin kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat dan bangsa.

Selanjutnya, mengingat pentingnya kedudukan tanah, adalah sudah sepantasnya pula dan sudah seharusnya apabila penguasaan atas bumi, air termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya berada pada Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan tertinggi. Negaralah yang dapat menjamin terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat dan bangsa.

Salah satu landasan penting yang dianut di dalam UUPA yang merupakan penyebaran dan pelaksanaan dari pada Pancasila adalah azas Nasionalisme di bidang hukum pertanahan sebagaimana dijumpai dalam pasal 1 ayat 1 dan ayat 2 UUPA no. 5 tahun 1960. Di dalamnya diuraikan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah satu kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Ayat 2 menyebutkan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan nasional. Ini berarti bahwa seluruh wilayah Indonesia yang Kemerdekaannya telah diperjuangkan oleh seluruh rakyat, dan menjadi hak pula dari pada rakyat sebagai keseluruhan. Namun demikian tidaklah berarti bahwa hak milik perseorangan atas tanah tidak dimungkinkan lagi.

³Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm.

Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan tersebut memberi peluang terjadinya pengambilalihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun kecil.⁴ Mengingat tanah negara yang tersedia sudah tidak memadai lagi jumlahnya, maka untuk mendukung berbagai kepentingan tersebut di atas yang menjadi objeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh orang perorangan, badan hukum, maupun masyarakat adat.⁵

Namun permasalahan muncul berkenaan dengan ketersediaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Benturan kepentingan terjadi manakala di satu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedangkan di sisi lain sebagian besar dari warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencahariannya.⁶ Situasi paradoks pun tidak terhindarkan. Paradoksnya adalah bahwa manakala tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan, maka jelas hak asasi warga masyarakat dikorbankan padahal kita menganut prinsip *rule of law* yang menjamin perlindungan hak asasi manusia. Sebaliknya, manakala kita Menjunjung prinsip *rule of law*, tentu saja usaha-usaha pembangunan kepentingan umum akan terhambat. Untuk itu, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan agar pembangunan tetap dapat terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah. "Kebijakan hukum dari

pemerintah untuk memperoleh tanah tersebut terlaksana melalui pengadaan tanah".⁷

Meningkatnya pembangunan dewasa ini membawa konsekuensi makin banyak diperlukan tanah. Tanah yang masih dikuasai langsung oleh Negara sangat terbatas. Pengambilan tanah-tanah rakyat tidak dapat dilakukan dengan jalan pencabutan hak, karena di samping prosedur yang sulit juga dirasakan sebagai tindakan sepihak yang dapat dianggap sebagai melanggar hak asasi. Cara yang ditempuh adalah dengan musyawarah di mana pemilik tanah secara sukarela melepaskan tanahnya. Cara ini lebih dikenal dengan nama "pembebasan tanah." Dengan demikian pembebasan tanah diartikan sebagai perbuatan hukum, untuk melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya sehingga kembali menjadi tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, berdasarkan persetujuan musyawarah kedua belah pihak, dengan pembayaran ganti rugi.

Namun demikian, hak-hak atas tanah yang individu dan bersifat pribadi tersebut dalam dirinya terkandung unsur kebersamaan. Hal ini terkait semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa yang merupakan hak bersama. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan itu dipertegas dalam Pasal 6 UUPA yang mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Memang salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.

B. PERUMUSAN MASALAH

⁴Maria Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2005, hlm. 256.

⁵*Ibid.*

⁶Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 9

⁷Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk pembangunan*, MP Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 127.

1. Bagaimana pengadaan tanah untuk kepentingan umum?
2. Bagaimana penggantian kerugian akibat pengadaan tanah untuk kepentingan umum?

C. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Adapun jenis data yang dipergunakan meliputi data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui data atau bahan hukum primer dari bahan-bahan hukum yang dihimpun atau dikumpulkan yakni dari studi kepustakaan baik berupa buku-buku literatur, jurnal, artikel, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, yurisprudensi dan lain sebagainya. Selanjutnya analisis data menggunakan analisis kualitatif dengan memilah-milah mana yang diperlukan, kemudian data yang dipergunakan atau diambil dijadikan acuan dan disajikan guna mendukung penulisan dalam bab selanjutnya yaitu bab pembahasan.

PEMBAHASAN

1. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Mekanisme pengadaan tanah menurut Keppres Nomor 55 Tahun 1993, ada dua macam cara pengadaan tanah, yakni: *pertama* pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; dan *kedua* jual-beli, tukar-menukar dan cara lain yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan.⁸ Kedua cara tersebut termasuk kategori pengadaan tanah secara sukarela. Umumnya, cara yang *pertama* dilakukan untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum, sedangkan cara *kedua* dilakukan untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak

lebih dari 1 (satu) hektar, dan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah⁹ dan melalui musyawarah guna mencapai kesepakatan mengenai penyerahan tanahnya dan bentuk serta besarnya imbalan/ganti kerugian.¹⁰

Dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 ada sedikit perbedaan dalam tata cara pengadaan tanah. Ada tiga cara yang digunakan dalam pelaksanaan pengadaan tanah, yaitu: 1) pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; 2) pencabutan hak atas tanah; dan 3) cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah. Sedangkan, pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah untuk swasta dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang terkait.

Perpres Nomor 65 Tahun 2006 mengutarakan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau pencabutan hak atas tanah.¹¹ Selanjutnya, dijelaskan bahwa pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dapat dilakukan dengan cara jual beli,

⁹*Ibid.*, Pasal 6 ayat (1).

¹⁰*Ibid.*, Pasal 9.

¹¹Lihat Perpres RI No. 65 Tahun 2006 Pasal 2 ayat (1).

⁸Keppres No. 55/1993, Pasal ayat (2) dan (3).

tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.¹²

Ada beberapa cara yang merupakan prinsip untuk melepaskan atau menyerahkan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 Ayat (1) dan (2) Perpres Nomor 65 Tahun 2006.

- 1) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.
- 2) Pencabutan hak atas tanah dilakukan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di atasnya.

Selanjutnya dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dijabarkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur. Panitia Pengadaan Tanah ini dibentuk di setiap Kabupaten atau Kota. Sedangkan untuk pengadaan tanah yang terletak meliputi wilayah dua atau lebih Kabupaten/Kotamadya dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi yang diketahui atau dibentuk oleh Gubernur yang bersangkutan, yang susunan keanggotaannya sejauh mungkin mewakili instansi-instansi yang terkait di Provinsi, Daerah dan Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Persoalan tentang pembebasan tanah ini tidak kita jumpai suatu pengaturan yang tegas mengenai pembebasan tanah ini. Undang-Undang Pokok Agraria (UU No.5/1960) secara tegas menyatakan untuk meninggalkan *azas domein* dari sistim perundang-undangan agraria kolonial dan menggantikannya dengan konsepsi hak menguasai dari negara. Dari ketentuan

beberapa pasal dalam UUPA kita dapat melihat adanya beberapa kemungkinan diadakannya pembebasan tanah ini. Dalam Pasal 27 UUPA ditegaskan bahwa hak milik itu hapus karena tanahnya jatuh kepada negara disebabkan oleh karena pencabutan hak untuk kepentingan umum dan karena penyerahan dengan suka rela oleh pemilikinya. Sedangkan dalam Pasal 34 dan 40 mengenai hapusnya hak guna usaha dan hak guna bangunan secara tegas disebutkan, di samping oleh karena pencabutan hak juga oleh karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunyaberakhir.

Masalah pembebasan tanah ini dalam sistim perundang-undangan agraria nasional tidak diatur dengan suatu ketentuan undang-undang atau Peraturan Pemerintah sebagaimana halnya dengan masalah "pencabutan hak untuk kepentingan umum".¹³ Seringkali pengertian tentang pembebasan tanah ini dikacaukan dengan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum.¹⁴

Masalah pencabutan hak ini diatur secara tegas dalam pasal 18 UUP A, berikut peraturan pelaksanaannya dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961: tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, serta peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya. Pencabutan hak atas tanah merupakan salah satu bentuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum; dalam Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa: "untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur

¹²Lihat Perpres RI No. 65 Tahun 2006 Pasal 2 ayat (2).

¹³Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum, *Majalah Hukum* No. 4 Tahun Ke-III/1976, hal. 51.

¹⁴Abdurrahman, *Apakah Perbedaan antara Pembebasan Tanah dan Pencabutan Hak Atas Tanah*, Jakarta, 1975, hal. 13

oleh undang-undang". Pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya hanya dapat dilaksanakan benar-benar untuk kepentingan umum. Dan, hal ini harus dilakukan dengan hati-hati serta dengan cara yang adil dan bijaksana. Segala sesuatunya harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, yang merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria.

Pencabutan hak ialah pengambilan tanah kepunyaan penduduk atau sesuatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus dan berpindah pihak terhadap siapa pencabutan dilakukan kepada pihak yang meminta pencabutan itu tanpa yang bersangkutan melakukan pelanggaran atau lalai dalam melakukan kewajiban hukumnya. Maka sesuai dengan ketentuan, bahwa pencabutan hak hanya dilakukan untuk kepentingan umum dan hanya dalam keadaan yang memaksa sebagai jalan yang terakhir untuk memperoleh tanah-tanah yang sangat diperlukan guna kepentingan umum.

Adapun peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah, antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada di atasnya
- 2) UUPA.
- 3) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di atasnya.
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri(MPDN) Nomor 15 Tahun 1975.
- 5) Keppres Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan

Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

- 6) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan.
- 7) Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005.

Mengingat semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka kepentingan umum yang harus didahulukan, sedangkan kepentingan peroranganselama tidak menghalangi kepentingan umum tetap diakui sebagai hak yang sah dan mutlak terhadap pihak ketiga. Karena itu, Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 1961 secara tegas menyatakan: "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan, dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya".¹⁵

Adapun yang berwenang melakukan pencabutan hak atas tanah adalah Presiden sebagai pejabat eksekutif yang tertinggi setelah mendengar penjelasan Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM serta menteri yang bersangkutan yaitu menteri yang bidang tugasnya meliputi usaha yang meminta dilakukannya pencabutan hak atas tanah tersebut.

2. Penggantian Kerugian Akibat Dari Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 12 mengatur masalah ganti rugi diberikan untuk: Hak atas tanah, bangunan, tanaman,

¹⁵Marmin M. Roosadijo, *Tinjauan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1979, hal. 12

benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Pasal 13 ayat (1) menerangkan tentang pemberian bentuk ganti rugi tersebut dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali. Sedangkan dalam ayat (2) mengenai penggantian kerugian apabila pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti kerugian sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) maka bentuk kerugiannya diberikan dalam bentuk kompensasi berupa penyertaan modal (saham).

Untuk penggantian terhadap tanah ulayat yang dikuasai dengan hak ulayat dan terkena pembangunan maka ganti kerugiannya diberikan dalam bentuk fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Dapat disimpulkan bahwa ganti rugi yang diberikan oleh instansi Pemerintah hanya diberikan kepada faktor fisik semata. Namun demikian, seharusnya patut pula dipertimbangkan tentang adanya ganti rugi faktor-faktor non fisik.

Dalam pengadaan tanah, kompensasi dimaknai sebagai penggantian atas faktor fisik (materiil) dan non-fisik. Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah sedemikian rupa hingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan tidak mengalami kemunduran dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.

Kompensasi dalam rangka pengadaan tanah dibedakan atas: pertama, kompensasi atas faktor fisik meliputi penggantian atas tanah hak baik yang bersertifikat dan yang belum bersertifikat, tanah ulayat, tanah wakaf, tanah yang dikuasai tanpa alas hak yang dengan atau tanpa ijin pemilik tanah, bangunan, tanaman, benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah. Kedua, kompensasi atas faktor non-fisik (immateriil) yaitu penggantian atas kehilangan, keuntungan, kenikmatan, manfaat atau kepentingan yang

sebelumnya diperoleh oleh masyarakat yang terkena pembangunan sebagai akibat kegiatan pembangunan tersebut.

Dalam penentuan ganti rugi hal ini diperlukan adanya proses musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan pihak/instansi pemerintah yang memerlukan tanah, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak akan pernah terjadi atau terealisasi.

Musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesetaraan dan kesukarelaan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Proses atau kegiatan saling mendengar antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah lebih bersifat kualitatif, yakni adanya dialog interaktif antara para pihak dengan menempatkan kedudukan yang setara atau sederajat. Dalam musyawarah yang pertama adalah adanya unsur kesukarelaan, kedua sikap saling menerima pendapat atau keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah dan unsur yang ketiga dari musyawarah adalah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (6) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 bahwa pengadaan tanah dilakukan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah merupakan kegiatan melepaskan hubungan hukum

antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

Memperhatikan pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah tersebut seolah-olah yang aktif itu adalah pemegang hak atas tanah, yakni melepaskan hubungan hukum hak atas tanah yang dikuasainya. Padahal faktanya, boleh jadi yang aktif dan harus proaktif adalah instansi pemerintah yang memerlukan tanah melalui panitia pengadaan tanah (PPT). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa musyawarah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum mempunyai makna penting dalam dua hal. Pertama, menentukan dapat atau tidaknya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dan kedua, menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diterima oleh pemegang hak atas tanah.

Musyawarah dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dipahami dan dikaitkan dengan kesepakatan sebagai salah satu syarat-sahnya perjanjian sebagai mana tertuang dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata). Menurut Pasal 1320 KUHPperdata untuk sahnya perjanjian diperlukan empat syarat yaitu: (1) sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, (2) cakap untuk membuat suatu perikatan, (3) suatu hal tertentu dan (4) suatu sebab yang halal.

Dua syarat yang pertama dinamakan syarat subyektif menyangkut subyek perjanjian. Dua syarat terakhir disebut syarat obyektif karena menyangkut obyek perjanjian. Sebuah perjanjian yang tidak memenuhi syarat subyektif dapat dibatalkan, artinya salah satu atau para pihak dapat mengajukan permohonan bahwa perjanjian yang dibuatnya untuk dibatalkan. Sementara itu perjanjian yang tidak memenuhi syarat obyektif dapat

dibatalkan demi hukum artinya dapat dibatalkan dengan sendirinya tanpa melalui permohonan untuk dibatalkannya suatu perjanjian.

Kata sepakat sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian mengandung arti bahwa kedua belah pihak harus mempunyai kebebasan kehendak. Para pihak tidak mendapat tekanan apapun yang mengakibatkan adanya "cacat" bagi perwujudan kehendak bebas tersebut. Sehubungan dengan syarat kesepakatan, dalam KUHPperdata dicantumkan beberapa hal yang dapat menyebabkan cacatnya suatu kesepakatan, yaitu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum subyek hukumnya pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang membutuhkan tanah tersebut. Sementara itu, kesesatan objek pengadaan tanah yang diperlukan untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan demikian, tidak ada kata sepakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, jika terjadi kekhilafan atau kesesatan baik mengenai orangnya (*error in-personal*) maupun mengenai objeknya.

Kata sepakat tidak sah apabila dalam kesepakatan itu mengandung penipuan. Demikian prinsip dasar sahnya perjanjian. Dalam hal ini, pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga tidak akan tercapai kata sepakat yang sah apabila kesepakatan itu diberikan karena kekhilafan atau diperoleh dengan paksaan atau penipuan.

Menurut Pasal 13 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah: a. uang; b. tanah pengganti; c. pemukiman kembali; d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian tersebut; dan e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Sedangkan, penggantian terhadap tanah yang dikuasai dengan Hak Ulayat diberikan pembangunan

fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah : a. uang; b. tanah pengganti; dan c. pemukiman kembali.¹⁶ Apabila pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti rugi, maka dapat diberikan kompensasi berupa penyertaan modal(saham) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷ Penggantian terhadap tanah yang dikuasai dengan Hak Ulayat diberikan pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Menurut Perpres Nomor 65 Tahun 2006, bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah: a. uang; b. tanah pengganti; c. pemukiman kembali; d. Kombinasi ketiga bentuk tersebut; e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.¹⁸

Penetapan kompensasi atau ganti rugi telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Dasar penetapannya adalah sebagai berikut:

- a) Nilai Jual Obyek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memerhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia.
- b) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab di bidang bangunan.
- c) Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Kesulitan yang dihadapi dalam perhitungan ganti rugi oleh lembaga/tim penilai dan tim panitia pengadaan tanah pemerintah kota dan kabupaten adalah adanya perbedaan harga pasar dan harga yang telah ditetapkan dalam Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Dalam berbagai kasus, sering terjadi harga tanah merupakan hasil musyawarah antara tim panitia pengadaan tanah yang meminta harga lebih tinggi dari NJOP.

Berdasarkan Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, telah ditegaskan bahwa dalam pelaksanaan tafsiran atau penetapan mengenai ganti rugi harus memerhatikan bahwa penetapan ganti rugi haruslah didasarkan pada nilai nyata atau harga tanah, nilai jual bangunan, dan tanaman. Tercapainya kata sepakat mengenai ganti rugi di antara para pihak dapat memudahkan pemerintah dalam melaksanakan tujuan pengadaan hak atas tanah, baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta.

Persoalan ganti rugi merupakan salah satu dari beberapa persoalan pokok yang sering dipermasalahkan di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam realitas empiris harus diakui bahwa persoalan yang sering mengangjal pelaksanaan pengadaan tanah adalah sulitnya menentukan harga ganti rugi tanah. Alasannya karena pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah meminta harga yang sangat tinggi melebihi harga pasaran dan nilai jual objek pajak (NJOP). Namun disisi lain tidak sedikit pemegang hak atas tanah terpaksa menerima ganti di bawah nilai jual objek pajak (NJOP).

Pasal 1 angka 11 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 menyatakan "Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman,

¹⁶Perpres No. 36/2005 Pasal 13 ayat (1)

¹⁷*Ibid*, Pasal 13 ayat (2)

¹⁸Perpres Nomor 65 Tahun 2006, Pasal 13.

dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah”.

Rumusan ganti rugi pada Pasal 1 angka 11 tersebut di atas, ada menyebutkan tentang ganti rugi yang bersifat non fisik. Jika dibandingkan dengan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 terlihat bahwa Perpres ini lebih maju dengan memperluas makna ganti rugi bahwa ganti rugi tidak hanya sebatas ganti rugi yang sifatnya kerugian fisik tetapi juga kerugian yang non fisik, hanya saja Perpres tentang pengadaan tanah ini tidak berhasil memberikan penjelasan lebih lanjut bentuk ganti rugi non fisik tersebut.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 juga menjabarkan bahwa ganti rugi dalam bentuk selain uang diberikan dalam bentuk:

- 1) Tanah dan/atau bangunan pengganti atau pemukiman kembali, sesuai yang dikehendaki pemilik dan disepakati instansi pemerintah yang memerlukan tanah.
- 2) Tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan, bagi harta benda wakaf.
- 3) *Recognis* berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat, untuk tanaliulayat, atau
- 4) Sesuai keputusan pejabat yang berwenang, untuk tanah Instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah.¹⁹

Selain itu, proses ganti rugi tidak ditetapkan sebelumnya dalam perjanjian tertulis, tetapi menggunakan mekanisme musyawarah yang apabila tercapai kata

sepakat, baru dirumuskan dalam Berita Acara Penetapan Ganti”

PENUTUP

1. Kesimpulan

1. Dalam praktiknya dikenal dua jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum dan kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau pencabutan hak atas tanah. Pengadaan tanah selain dapat dilakukan dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah.

Dalam pembebasan hak atas tanah terkait dengan kepentingan pembangunan atau kepentingan umum banyak menjadi perhatian berbagai pihak, karena banyak terjadi dalam pelaksanaannya tidak berlandaskan pada undang-undang dan peruntukannya tidak sesuai dengan kepentingan umum yang diperlukan hanya memaksa atas kewenangan pejabat/pemerintah. Tetapi pembebasan hak atas tanah untuk kepentingan umum yang benar adalah pelepasan hak atas tanah seseorang atas tanah demi kepentingan umum dan pemberian gantikerugian atas pelepasan hak tersebut berdasar kesepakatan, musyawarah panitia yang dibentuk untuk itu dan sesuai dengan prosedur/undang-undang yang berlaku.

Pencabutan hak atas tanah hanya dapat dilaksanakan benar-benar untuk

¹⁹Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 Pasal 45

kepentingan umum dengan memberikan dispensasi atau ganti kerugian yang patut/layak bagi kehidupan manusia, tidak hanya mempunyai nilai ekonomi, kesejahteraan, fungsi sosial, maka kepentingan umum harus diutamakan dengan syarat/catatan harus melalui prosedur, musyawarah dan undang-undang yang berlaku tentang hal pencabutan hak atas tanah untuk umum.

2. Dalam pengadaan tanah baik melalui pembebasan maupun pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan atau kepentingan umum, harus dibarengi dengan kompensasi atau ganti kerugian sesuai dengan kesepakatan hasil musyawarah dari kedua belah pihak. Ganti kerugian atas pelepasan hak atas tanah dapat berbentuk uang, tanah pengganti dan dapat berupa penyertaan modal (saham).
Ganti kerugian pencabutan hak atas tanah bentuk fisik dan non fisik yang besarnya sesuai hasil musyawarah dari kedua belah pihak dan uangnya diserahkan langsung kepada yang berhak tidak boleh melalui kuasanya, yang diserahkan oleh pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah tersebut. Disinilah terjadi pelepasan hak atas tanah yang dikuasainya, berbalik kepada pemerintah/instansi yang memerlukan tanah tersebut.

2. Saran

1. Sangat diharapkan kepada pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk kepentingan pembangunan/kepentingan umum hendaknya benar-benar tanah tersebut diperuntukkan untuk kepentingan pembangunan atau kepentingan umum, jangan hanya alasan saja; bagi

pihak pemilik atau pemegang hak atas tanah hendaknya harus hati-hati dengan adanya pengadaan tanah dengan alasan pembangunan/kepentingan umum.

2. Sangat diharapkan kepada pihak-pihak terlibat dengan pengadaan hak atas tanah alasan kepentingan pembangunan/kepentingan umum, harus benar-benar berpegang pada kesepakatan musyawarah dan undang-undang dalam pencapaian harga/nilai tanah yang telah disepakati dan penyerahannya harus tunai tidak dicicil/diangsur dan diserahkan langsung kepada yang berhak sehingga tidak timbul permasalahan.

DAFTAR PUSTAKA

- A.A. OK. Mahendra, *Menguak Masalah Hukum Demokrasi dan Pertanahan*. Cet. 1, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Abdurrahman, *Apakah Perbedaan antara Pembebasan Tanah dan Pencabutan Hak Atas Tanah*, Jakarta, 1975.
- _____, *Masalah Pencabutan Hak atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983.
- _____, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Get. Ke-1, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007.
- Achmad Rusyaidi, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan HAM*. <http://prpMakasar.Wordpress-Com/2009/02/13>. Diakses Oktober 2010.
- Antje M. Ma'oen, *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-hak Atas Tanah di*

- Kotamadya Bandung. Universitas Padjajaran Bandung (Disertasi).
- Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk pembangunan*, MP Pustaka, Jakarta, 2011.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria*, Bagian Pertama Jilid I, Jambatan, Jakarta.
- Ediwarman, *Perlindungan Hukum bagi Korban Kasus-kasus Pertanahan di Sumatera Utara (Disertasi)*, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2001.
- Eko Hadi Wiyono, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, Palanta, Jakarta, 2007.
- FauziNoer, *Tanah dan Pembangunan*, Cetakan I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.
- Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cet. Pertama, Tata Nusa, Jakarta, 2008.
- Iman Sudiyat, *Hukum Adat*, Liberty, Yogyakarta, 1978.
- John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi. Sosial dan Budaya*, Buku Kompas, Jakarta, 2008.
- Maria Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2005.
- Marmin M. Roosadijo, *Tinjauan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1979.
- OloanSitorus dan DayatLimbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004.
- Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Cetakan II, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Sudargo Gautama, *Tafsiran UUP A*, Alumni, Bandung, 1975.
- SudiknoMertokusumo, *Mengenai Hukum Suatu Pengantar*, Revisi Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Supriadi. *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Tim Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi keempat, Pusat Bahasa, Jakarta, 2008.

Sumber-sumber lain :

- Keppres No. 55/1993.
- Perpres RI No. 65 Tahun 2006.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007 Pasal 45
- Peraturan Menteri Dalam Negeri (MPDN) Nomor 15 Tahun 1975
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Permendagri No. 15 Tahun 1975, Jakarta.
- Permendagri Nomor 15 Tahun 1975.
- Perpres No. 36/2005.
- Perpres No. 36/2005.
- Perpres Nomor 65 Tahun 2006.
- SK Gubernur DKI No. Da. 11/3/11/1972.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria UUD 1945.