

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEMEGANG HAK MILIK ATAS TANAH
PEMBANGUNAN¹**

Oleh : Brian Mengko²

A B S T R A K

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah dalam pembangunan. Metode penelitian yang digunakan yaitu metode penelitian hukum normatif dengan mengumpulkan data-data yang bersumber dari studi kepustakaan yaitu Peraturan perundang-undangan tentang pertambangan, sebagai bahan hukum primer dan literatur-literatur seperti buku-buku yang berkaitan dengan pembahasan. Hasil penelitian menunjukkan bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah serta perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah dalam pembangunan. Pertama Negara patut melindungi pemegang sertifikat hak atas tanah karena adanya itikad baik pemegangnya dan adanya keputusan negara menerbitkan sertifikat sebagai bukti hak atas tanah yang tidak patut dibatalkan negara tanpa santunan, untuk itu perlu adanya aturan hukum administrasi negara dan pelaksanaannya yang sah, benar dan tepat sehingga perlindungan hukum patut diberikan kepada pemegang sertifikat hak atas tanah. Kedua, meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana yang ditetapkan dengan Keppres No. 55 Tahun 1993 dinilai sudah tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum

bagi pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. Penerbitan Perpres No. 36 Tahun 2005 yang sudah diroboh dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan. Dari penelitian ini dapat disimpulkan upaya pemerintah untuk memberikan suatu bentuk perlindungan dan jaminan akan adanya kepastian hukum atas kepemilikan tanah bagi seseorang ialah dengan dilakukannya suatu pendaftaran hak atas tanah sebagaimana rumusan pasal 19 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar Pokok-pokok Agraria. Bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat atas tanah dalam pembangunan adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya.

Kata kunci: Pemegang hak milik atas tanah, pembangunan

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Adapun faktor yang melatarbelakangi penulis mengangkat judul di atas, berawal dari seringnya muncul sengketa mengenai tanah diantara kelompok-kelompok yang ada di masyarakat yang sangat mengharapkan suatu keadilan. Adapun ukuran keadilan itu subjektif dan relatif. Subjektif, karena ditentukan oleh manusia (hakim) yang mempunyai wewenang untuk memutuskan, namun tidak mungkin memiliki kesempurnaan yang absolut. Relatif, karena bagi seseorang dirasa sudah adil, tetapi bagi orang lain dirasa sama sekali tidak adil. Oleh karena itu dalam setiap kegiatan pembangunan tidak saja menjadi tanggung jawab pemerintah, akan tetapi juga dibutuhkan peran aktif dari pihak swasta dan masyarakat pada umumnya. Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah bagi pemerintah maupun perusahaan swasta, kecil sekali kemungkinannya menggunakan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara

¹ Artikel Skripsi

² NIM 080711188

dikarenakan persediaan tanahnya yang terbatas. Sebagai solusinya adalah menggunakan tanah-tanah hak rakyat dengan memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah. Sebagaimana ditentukan dalam undang-undang pokok agraria (UUPA) pada pasal 6 telah disebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Pranata hukum yang mengatur pengambilan tanah-tanah penduduk untuk keperluan pembangunan, dilakukan dengan melalui :

1. Pengadaan tanah

Pengadaan tanah ialah setiap kegiatan yang mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

2. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah

Pelepasan adalah kegiatan melepaskan hubungan antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Pengadaan tanah erat sekali hubungannya dengan pembebasan atau pelepasan hak atas tanah yang diperlukan baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta, yang sering kali menimbulkan persoalan dalam masyarakat. Hal ini disebabkan karena adanya berbagai kepentingan yang saling bertentangan antara yang satu dengan yang lainnya.

Sangat strategisnya obyek tanah bagi bangsa Indonesia, maka hal ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 33 Ayat (3) yang mengatur bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat "Pasal 4 Undang – undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – pokok Agraria (UUPA) menyatakan, bahwa atas dasar menguasai dari negara tersebut

ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yaitu tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang. Tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, yaitu untuk digunakan atau dimanfaatkan, diberikan dan dimilikinya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Menurut Maria S.W. Sumardjono bahwa karena sifatnya yang langka dan terbatas, serta merupakan kebutuhan dasar setiap manusia inilah maka pada hakekatnya masalah tanah merupakan masalah yang sangat menyentuh keadilan, tetapi tidak selalu mudah untuk merancang suatu kebijakan pertanahan yang dirasakan adil untuk semua pihak.³ Era globalisasi dan liberalisasi perekonomian dewasa ini, maka peranan tanah bagi berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan bisnis. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian kepastian hukum di bidang pertanahan ini, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu, dalam rangka menghadapi berbagai kasus nyata diperlukan pula terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan,

³ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2005. hlm, 56.

serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.⁴

“Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat, terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.”

Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemilikinya masih hidup dan bila pemilikinya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. Terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemilikinya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.⁵

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah ?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas tanah dalam pembangunan ?

C. METODE PENELITIAN

Ruang lingkup penelitian ini ialah pada disiplin Ilmu Hukum, maka penelitian ini merupakan bagian dari Penelitian Hukum kepustakaan yakni dengan “ cara meneliti bahan pustaka atau yang dinamakan Penelitian Hukum Normatif”.⁶ Penelitian

hukum ada 7 jenis dari perspektif tujuannya, yakni mencakup penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian asas - asas hukum, penelitian hukum klinis, penelitian hukum yang mengkaji sistematika Peraturan Perundang - undangan, penelitian yang ingin menelaah sinkronisasi suatu Peraturan Perundang - undangan, penelitian perbandingan hukum, dan penelitian sejarah hukum.

PEMBAHASAN

1. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Milik Atas Tanah

Akselerasi dalam pembangunan nasional sangat memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pendaftaran tanah dan oleh karena PP. No. 10 Tahun 1961 dipandang tidak lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional sehingga perlu dilakukan penyempurnaan. Dengan menimbang hal-hal tersebut, maka pemerintah memandang perlu membuat suatu aturan yang lengkap mengenai pendaftaran tanah yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat untuk adanya jaminan kepastian hukum dan akhirnya pada tanggal 8 Juli 1997, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dengan berlakunya PP. No. 24 Tahun 1997 tidak serta merta menghapuskan keberlakuan PP. No. 10 Tahun 1961, akan tetapi PP. No. 10 tahun 1961 tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan atau diubah atau diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. (Pasal 64 ayat 1 PP. No. 24 Tahun 1997).

Objek pendaftaran tanah ini bila dikaitkan dengan sistem pendaftaran tanah maka menggunakan sistem pendaftaran tanah bukan pendaftaran akta, karena sistem pendaftaran tanah ditandai/dibuktikan dengan adanya dokumen buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik

⁴ Yurisal Deviton Aesong, *Makalah; Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah*, 2012. Diakses pada tanggal 29 Juli 2013, pukul 23.00

⁵ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 90-91.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op – Cit*, hlm 14.

yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar, sedangkan pendaftaran akta, yang didaftar bukan haknya, melainkan justru aktanya yang didaftar, yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian.

Dengan adanya PP. Nomor 24 tahun 1997 ini, kelihatannya program atau kegiatan pendaftaran tanah mulai menggeliat, saat ini pendaftaran tanah sudah berjalan, namun perlu ditingkatkan terus dan mencari solusi yang efektif agar tujuan hakiki dari pendaftaran tanah terutama bagi tanah yang akan didaftar secara sistematis dan sporadik dapat tercapai. Sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh PP. No. 10 tahun 1961 adalah Sistem Negatif. Sistem ini disempurnakan atau dikembangkan oleh PP. No. 24 Tahun 1997 adalah asas negatif mengandung unsur positif, menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pemerintah harus terus mencari cara dan sistem dalam rangka optimalisasi tujuan pendaftaran tanah terutama mengenai asas sederhana, aman dan terjangkau, sehingga golongan ekonomi lemahpun dapat termotifasi untuk mendaftarkan tanahnya terutama secara sistematis dan sporadik, walaupun saat ini sudah ada program Larasita yang lebih mendekatkan pada pelayanan dan bantuan biaya. Jadi kalau dilihat dari tujuan pendaftaran tanah baik melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 maupun Nomor 24 tahun 1997 maka status kepemilikan hak atas tanah bagi warga Negara Indonesia akan terjamin dan akan tercipta suatu kepastian baik mengenai, subjeknya, objeknya maupun hak yang melekat di atasnya termasuk dalam hal ini peralihan hak atas tanah. Hanya saja Kantor Pertanahan harus lebih aktif lagi

mensosialisasikan kegiatan pendaftaran tanah baik mengenai tata cara, prosedur maupun biayanya serta pentingnya pendaftaran tanah ini bagi pemegang hak. Dan yang lebih penting lagi kantor Pertanahan harus senantiasa melakukan pemutakhiran data tanah agar tidak terjadi *overlapping* dalam pemberian haknya atau pendaftaran haknya yang dapat menimbulkan masalah hukum yaitu sengketa/perkara yang disebabkan oleh adanya sertifikat ganda atau sertifikat palsu. Kantor Pertanahan haruslah senantiasa memutakhirkan datanya terutama buku tanah sebagai bank data.

Sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak dimuat dalam pasal 32 PP no. 24 tahun 1997, yaitu :

- 1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
- 2) Dalam atas hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.

Ketentuan pasal ayat (1) Peraturan pemerintah no.24 tahun 1997 merupakan penjabaran dari ketentuan pasal 19 ayat (2) huruf c, pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2),

dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang berisikan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah no. 24 Tahun 1997, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, yaitu sertifikat hanya merupakan surat tanda bukti yang mutlak. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Dengan demikian, pengadilanlah yang berwenang memutuskan alat bukti mana yang benar dan apabila terbukti sertifikat tersebut tidak benar, maka diadakan perubahan dan pembetulan sebagaimana mestinya.

Ketentuan pasal 32 ayat (1) peraturan Pemerintah no. 24 tahun 1997 mempunyai kelemahan, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat.

Hal pokok yang penting diluar perlindungan masalah hukum dan kekuatan bukti dari daftar-daftar umum ialah masalah arti hukum dari suatu pendaftaran hak ataupun pendaftaran peralihan hak atas tanah.

Pasal 1 angka (20) Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat 2 huruf (c) UUPA. Untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Pasal 4;

1. Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana

dimaksud dalam pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan SERTIFIKAT ATAS TANAH.

2. Untuk melaksanakan informasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf b data fisik, data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

3. Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalma pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang tanah atas satuan rumah susun wajib didaftar

Dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam sistem publiaksi, yaitu :

a. Sistem publiaksi positif yaitu apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak.

Artinya pihak ketiga bertindak atas bukti-bukti tersebut diatas, mendapatkan perlindungan yang mutlak, biarpun dikemudian hari ternyata keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi ganti rugi dalam sistem publikasi positif, orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya. Dalam sistem ini, Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar.

b. Sisitem publikasi negatif, sertifikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat, artinya semua keterangan yang terdapat dalam sertifikat mempunyaik kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya alat pembuktian yang lain.

2. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Milik Atas Tanah Dalam Pembangunan

Peraturan mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 dinilai mengandung beberapa kelemahan. Oleh karena itu Pemerintah memandang perlu untuk menerbitkan Perpres No. 36 Tahun 2005 dan sekarang sudah dirubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006, penerbitan peraturan dalam bentuk Perppres di samping untuk meningkatkan legitimasi peraturan pengadaan tanah untuk pembangunan, juga memenuhi ketentuan dalam UU No. 10 Tahun 2004 yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum menurut pasal 5 Perppres No. 65 Tahun 2006, hanya dibatasi untuk pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah daerah serta tidak digunakan mencari keuntungan dalam bidang lain sebagai berikut:

- a. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang tanah, ataupun diruang bawah tanah), saluran air minum / bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi.
- b. Waduk, bendungan, irigasi dan bangunan pengairan lainnya.
- c. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal.
- d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana.
- e. Tempat pembuangan sampah.
- f. Cagar alam dan cagar budaya.
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Persoalan mengenai kepentingan umum secara konseptual memang sulit sekali dirumuskan dan lebih-lebih kalau kita secara operasional. Akan tetapi dalam

rangka penggunaan tanah masyarakat penegasan tentang kepentingan umum yang akan menjadi dasar dan kreterianya perlu ditentukan secara tegas sehingga pengambilan tanah-tanah dimaksud benar-benar sesuai dengan landasan hukum yang berlaku.⁷

Dalam konsinyasi instansi pemerintah yang memerlukan tanah menitipkan uang ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri setempat, terserah kepada pemegang hak atas tanah mau mengambil atau tidak uang ganti kerugian tersebut di Pengadilan Negeri setempat. Instansi pemerintah menganggap bahwa dirinya telah melaksanakan kewajiban memberikan ganti kerugian yang dinilai telah memadai kepada pemegang hak atas tanah melalui penitipan uang di Pengadilan Negeri setempat. Untuk selanjutnya, tanah beserta benda-benda yang ada di atasnya dibebaskan oleh panitia Pembebasan Tanah, sehingga proyek pembangunan yang telah direncanakan tersebut segera dilaksanakan.⁸

Penggunaan cara konsinyasi dalam pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah diatur dalam pasal 10 Perppres No. 65 Tahun 2006 adalah sebagai berikut :

- 1) Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang setempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama.
- 2) Apabila setelah diadakan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai kesepakatan, panitia

⁷ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, PT. Citra Aditya, Bandung, 1995, hlm. 51.

⁸ Urip Santoso, *Aspek Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, PRO JUSTIA, tahun XVI No. 4, Oktober, 1998, Fak. Hukum UNPAR, Bandung, 1998, hlm. 32.

pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

- 3) Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.

Pelaksanaan asas musyawarah dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum seperti yang disebut dalam ayat 2 Pasal 10 Perppres No. 65 Tahun 2006 dapat disimpulkan bahwa asas musyawarah merupakan prinsip yang harus dijunjung tinggi dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu peranan panitia dalam hal ini sangat menentukan kualitas wakil dalam pelaksanaan musyawarah ini dan perlu dihindari adanya wakil yang tidak aspiratif, tidak mampu menyuarakan keinginan yang diwakili, mempunyai sikap yang jelas tetapi tidak kau dan juga sebaliknya jangan sampai ditunjuk wakil yang sulit memahami maksud baik pemerintah. Tegasnya wakil tersebut diharapkan adalah mereka yang mampu menjembatani keinginan Panitia Pengadaan Tanah dan keinginan masyarakat.

Penggunaan cara konsinyasi dalam pembebasan hak atas tanah untuk kepentingan pemerintah jelas sangat merugikan pemegang hak atas tanah, karena pemegang hak atas tanah tidak mempunyai kebebasan untuk menentukan besarnya ganti kerugian dan pemegang hak atas tanah tidak mempunyai pilihan lain kecuali harus menerima besarnya ganti kerugian yang telah dititipkan kepada Pengadilan Negeri setempat. Oleh karena

itu untuk menjamin dan memberikan perlindungan hukum serta kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam menentukan besarnya ganti rugi Panitia Pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan pemilik/pemegang hak atas tanah berdasarkan harga umum setempat, selain itu juga menentukan bahwa dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a) Lokasi dan faktor strategi lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum/Dinas Pertanian setempat.
- b) Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah, dan fasilitas lain.⁹

Ketentuan tentang konsinyasi dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang di atasnya ada bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa dari mereka tidak ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak ditemukan tersebut, dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Berkenaan dengan kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah masih dapat menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Misalnya dalam suatu pengadaan tanah Panitia Pengadaan Tanah menyampaikan kepada pemegang hak atas tanah bahwa tanahnya diperlukan untuk proyek pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum. Oleh karena itu pemegang hak atas tanah melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya dengan pemberian uang

⁹ Muhadar, *Viktifikasi Kejahatan Pertanian*, LaksBang, Yogyakarta, 2006, hlm. 156.

ganti kerugian yang telah disepakati bersama. Ternyata, dikemudian hari, pemegang hak atas tanah mengetahui bahwa hak atas tanah yang sudah dilepaskan atau diserahkan tersebut digunakan bukan untuk proyek pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum, melainkan untuk kepentingan perusahaan swasta. Dalam keadaan seperti ini, apakah pemegang hak atas tanah dapat meminta tanahnya kembali dengan mengembalikan ganti kerugian yang telah diserahkan atau meminta tambahan ganti kerugian kepada Panitia Pengadaan Tanah.¹⁰ Oleh karena itu untuk mengantisipasi timbulnya praktek tersebut diatas dan memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya, maka dalam surat pernyataan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang dibuat oleh pemegang hak atas tanah perlu dibuat klausula yang menyatakan bahwa apabila dikemudian hari diketahui ternyata pengadaan tanahnya bukan untuk kepentingan umum melainkan untuk kepentingan perusahaan swasta, maka pengadaan tanah tersebut dianggap batal demi hukum dan uang ganti kerugian yang telah diterima akan dikembalikan kepada Panitia pengadaan Tanah, atau pemegang hak atas tanah meminta tambahan ganti kerugian kepada Panitia Pengadaan Tanah.

Oleh karena itu latar belakang diterbitkannya Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 yang sekarang sudah diroboh dengan Pepres No. 65 Tahun 2006, karena dua alasan, yaitu *pertama*, meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. *Kedua*, pengadaan tanah bagi pelaksanaan

pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana yang ditetapkan dengan Keppres No. 55 Tahun 1993 dinilai sudah tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum bagi pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Kriteria kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum yaitu suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut :

- 1) Kepentingan bangsa dan negara.
- 2) Kepentingan masyarakat.
- 3) Kepentingan rakyat banyak.
- 4) Kepentingan pembangunan.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Upaya pemerintah untuk memberikan suatu bentuk perlindungan dan jaminan akan adanya kepastian hukum atas kepemilikan tanah bagi seseorang ialah dengan dilakukannya suatu pendaftaran hak atas tanah sebagaimana rumusan pasal 19 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar Pokok-pokok Agraria. Adanya kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi setiap orang secara tegas dinyatakan dalam pasal 19 ayat 1 bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang disempurnakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
2. Bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat atas tanah dalam pembangunan adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya, maka dalam surat pernyataan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang dibuat oleh pemegang hak atas tanah perlu dibuat klausula yang menyatakan bahwa

¹⁰ Urip Santoso, *Aspek Kepentingan*, *Op.Cit*, hlm. 47.

apabila dikemudian hari diketahui ternyata pengadaan tanahnya bukan untuk kepentingan umum melainkan untuk kepentingan perusahaan dan lain-lain, maka pengadaan tanah tersebut dianggap batal dan uang ganti rugi yang telah diterima akan dikembalikan kepada panitia pengadaan tanah atau pemegang hak atas tanah meminta tambahan ganti kerugian kepada Panitia Pengadaan Tanah.

B. Saran

1. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif. Sistem ini pada dasarnya kurang memberikan kepastian hukum apalagi perlindungan hukum baik kepada pemegang sertifikat, maupun pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah. Untuk dapat lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum sebaiknya UUPA kita atau hukum tanah kita menganut sistem publikasi positif.
2. Pihak pemerintah yang memerlukan tanah hendaknya memberikan petunjuk kepada petugas yang melaksanakan pengadaan tanah dalam memberikan ganti kerugian terhadap pemegang hak atas tanah sesuai dengan prosedur yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan demikian hak-hak atas tanah rakyat yang diperlukan untuk pembangunan dapat terlindungi.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhary, **Negara Hukum Indonesia : Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya**, Penerbit UI Press, Jakarta, 1995.
- Adrian Sutedi, **Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- AP. Parlindungan, **Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah dan Swasta**, Makalah., Dialog Agraria HUT UUPA, Fak. Hukum USU, Medan, 24 September 1993.
- Achmad Sodiki, **Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Materi Penataran dan Lokakarya Hukum Perdata, Hukum Dagang dan Hukum Ekonomi**, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Batu, 29-31-Juli, 1996.
- Abdurrahman, **Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia**, PT. Citra Aditya, Bandung, 1995.
- Amirudin, dan H. Zainal Asikin. **Pengantar Metode Penelitian Hukum**. PT. Raja Grafindo Persada , Jakarta , 2004.
- Arie S. Hutagalung, Suparjo Sujadi, Hendriani Parwitasari, Marliesa Qadarani, Ida Nurlinda, **Hukum Pertanahan di Belanda dan Di Indonesia**, Seri Penyusunan Bangunan Negara Hukum, Penerbit Pustaka Larasan, Edisi Pertama, Denpasar, 2012.
- Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia**, (Edisi Revisi), Penerbit Djambatan, Jakarta. 2003.
- Bambang Sunggono. **Metode Penelitian Hukum**. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Hartono Hadisuprpto, **Pengantar Tata Hukum Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Irwan Soerodjo, **Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia**, Arkola, Surabaya. 2002.
- Loekman Soetrisno, **Menuju Masyarakat Partisipatif**, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Maria S.W. Sumardjono, **Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi**, Buku Kompas, Jakarta, 2005.

- Muchtar Wahid, **Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah**, Republika Penerbit, Jakarta, 2008.
- Muhadar, **Viktimisasi Kejahatan Pertanahan**, LaksBang, Yogyakarta, 2006.
- Philip Selznick dan Philippe Nonet, **Law Society In Transitio**, Terjemahan Zainal Abadin Siagian 2001, Medan 1978.
- Soedharyo Soimin, **Status Hak Dan Pembebasan Tanah**, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Romelda Proniastra Simamora, **Problematisa Yang Terjadi Dalam Mewujudkan Perlindungan Dan Kepastian Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah**, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2011.
- Supriadi, **Hukum Agraria**, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Soerjono Soekanto. **Pokok-pokok Sosiologi Hukum**. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Penerbit P.T Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Soerjono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 1982.
- Syafruddin, **Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah: Studi Kasus Terhadap Hak Atas Tanah Terdaftar Yang Berpotensi Hapus Di Kota Medan**, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2004.
- Soedalhar, **Fungsi Hukum Mengendalikan Pembebasan Tanah Dalam Pembangunan Berkesinambungan**, Makalah, Seminar Hukum Sebagai Penguadalian Kesenambungan Pembangunan Nasional, Surabaya, 24 Oktober 1993.
- Tim Pengajar, **Metode Penelitian dan Penulisan Hukum**, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, 2007.
- Urip Santoso, **Aspek Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**, PRO JUSTIA, tahun XVI No. 4, Oktober, 1998, Fak. Hukum UNPAR, Bandung, 1998.
- Urip Santoso, **Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007.

SUMBER-SUMBER LAINNYA :

- Diakses dari <http://danielsobad.blogspot.com/2009/08/pengertian-hak-atas-tanah.html>, pada tanggal 20 Juli 2013, pukul 10.48
- Yurisal Deviton Aesong, **Makalah; Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah**, diakses pada tanggal 30 Juli 2013, pukul 02.00.
- Pena Rifai, **Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah (Suatu Kajian Terhadap Asas Itikad Baik/ Kebenaran dan Asas Nemo Plus Juris)**, Diakses dari <http://pena-rifai.blogspot.com/2011/06/perlindungan-hukum-terhadap-pemegang.html>, pada tanggal 30 Juli 2013, pukul 03.00
- Arif, **Undang-Undang Pokok Agraria**, Cet. III, CV. Mandar Maju, Bandung, 1994.