

**Hak Menguasai Negara Dalam Hubungannya Dengan Pengadaan
Tanah Untuk Kepentingan Umum**

TESIS

MOHAMMAD IRSYAD ALHAKIM

0806427404



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
MAGISTER KENOTARIATAN
DEPOK
2010**

**Hak Menguasai Negara Dalam Hubungannya Dengan Pengadaan
Tanah Untuk Kepentingan Umum**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister
Kenotariatan**

Oleh:

MOHAMMAD IRSYAD ALHAKIM

0806427404



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
MAGISTER KENOTARIATAN
DEPOK
2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Mohammad Irsyad Alhakim

NPM : 0806427404

Tanda Tangan :



Tanggal : 29 Juni 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Mohammad Irsyad Alhakim
NPM : 0806427404
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul Tesis : Hak Menguasai Negara Dalam Hubungannya
Dengan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan
Umum

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. F.X. Arsin, S.H. ()
Penguji : Dr. Drs. Widodo Suryandono, S.H., M.H. ()
Penguji : Supardjo Sujadi, S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 29 Juni 2010

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari tanpa doa, dukungan moril dan materiil, bimbingan, saran dan pengembangan ide dari berbagai pihak tidak mungkin tesis ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis hendak mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Drs. Widodo Suryandono S.H., M.H., selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan selaku penguji yang telah bersedia meluangkan waktu untuk hadir pada hari sidang.
2. Bapak Dr. F.X. Arsin, S.H. selaku pembimbing yang telah memberikan ide, nasehat, semangat, pertolongan, serta kesabarannya dalam membimbing penulis menyelesaikan tesis ini. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas panduannya, waktu yang diluangkan, serta atas perhatiannya memberikan petunjuk-petunjuk yang sangat berharga bagi keberhasilan penulis yang sebaik-baiknya.
3. Bapak Supardjo Sujadi, S.H., M.H., selaku penguji yang telah bersedia meluangkan waktu untuk hadir pada hari sidang.
4. Segenap pelaksana tugas administrasi sekretariat Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia Yang telah membantu penulis selama menempuh kuliah.
5. Yang tercinta Orang tua penulis, Bapak Muhammad Adip, S.H. dan Ibu Sri Mudjiarti yang selalu mendukung, mendoakan, dan memberi semangat serta arahan dan nasehat kepada penulis sampai dengan dapat diselesaikannya penulisan tesis ini dengan sebaik-baiknya.
6. Adik-adikku Ikhsan dan Imi yang telah memberikan motivasi, dorongan moral, semangat, dan doa sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya.

7. Yasmine Nurul Fitriasti beserta keluarga yang telah banyak membantu dan memberi semangat kepada penulis dalam penyusunan tesis ini.
8. Teman-teman penulis di Magister Kenotariatan UI yang sudah melewati masa-masa kuliah bersama, yaitu Nyoman, Dion, Ronald, Patar, Delik, Sammy, Bang yudo, Daniel, Josua, Novi, Luh heny, Sisi serta teman-teman Futsal notariat 2008.
9. Pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, yang telah berjasa dalam membantu penyusunan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa hasil penulisan tesis ini jauh dari sempurna, oleh karena itu, segala kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat diharapkan bagi penyempurnaan pemikiran di kemudian hari. Akhir kata, penulis berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 29 Juni 2010



Mohammad Irsyad Alhakim

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Mohammad Irsyad Alhakim

NPM : 0806427322

Program Studi : Magister Kenotariatan

Departemen : Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (Non-exclusive Royalty Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

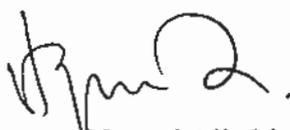
**Hak Menguasai Negara Dalam Hubungannya Dengan Pengadaan Tanah
Untuk Kepentingan Umum**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 29 Juni 2010



(Mohammad Irsyad Alhakim, S.H.)

ABSTRAK

Nama : Mohammad Irsyad Alhakim
Program Studi : Magister Kenotariatan
Judul : Hak Menguasai Negara Dalam Hubungannya Dengan
Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Hak menguasai negara dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang tercermin dari peraturan perundang-undangan yang lahir seperti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan hak atas tanah dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, hal mana peraturan perundang-undangan tersebut harus memberikan pengaturan agar tujuan Negara sebagai organisasi tertinggi dapat terus dilaksanakan melalui peraturan-peraturan yang menyasikan pembangunan masyarakat dengan perlindungan hukum atas hak-hak perorangan rakyat. Untuk melihat apakah kewenangan Negara tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan konstitusi, maka untuk mengukurnya dapat dilihat apakah pemerintah selaku penyelenggara Negara telah memberikan perlindungan hukum yang sesuai bagi masyarakatnya. Perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilihat dalam aturan hukumnya dengan cara melihat bagaimana peraturan tersebut memberikan Perlindungan hukum terhadap hak-hak individu. Perlindungan atas hak-hak atas tanah individual dapat dilakukan dengan cara musyawarah. Ada kemungkinan pemilik hak tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya. Oleh karena kepentingan umum dan pembangunan sebagaimana dimaksud tidak dapat dilakukan dilokasi lain maka Pengambilan itu dapat dilakukan dengan jalan mengadakan pencabutan hak. Terkait dengan pencabutan hak atas tanah, agar pelaksanaan pencabutan hak atas tanah tersebut tidak menyimpangi konstitusi Negara Republik Indonesia, maka sebelum dilakukan Pencabutan hak diperlukan adanya suatu penetapan pengadilan. Kedepan Perlu dibuat Undang-Undang yang secara khusus mengatur mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Kata kunci:

Hak Menguasai Negara, Kepentingan umum, Pencabutan hak atas tanah

ABSTRACT

Nama : Mohammad Irsyad Alhakim
Program Studi : Magister of notary
Judul : State Own Right in the relation to procurement of land for public interest

State own right in procuring land for the public interest is reflected in legislation as the Law Number 20 Year 1961 About the revocation of land rights and Presidential Regulation No. 36 year 2005, as amended by Presidential Regulation Number 65 Year 2006, the regulations legislation should specify that the goals of the state as a highest organization can continue to be implemented through regulations that coordinates the development community with the legal protection of the rights of individuals. To see if the State authorities has been conducted in accordance with the constitution, then it can be viewed on the government as the implementing agency of State has given proper legal protection for the people. Legal protection of human rights in the procurement of land for public interest can be seen on the rule of law in a way to see how this legislation provides legal protection of individual rights. Protection of individual rights can be done by land deliberations. There is the possibility of the rights owner is not willing at all to let go of his land. Therefore for the public interest and development as referred can not built in another location, so it can be done then by revocation of land right. To sure that the implementation of revocation of land rights did not breach the constitution of Republic of Indonesia, the revocation of rights is need to establish the court's decision. Fore, should be make a law that specifically regulates the procurement of land for public purposes.

Key word:

State own right, public interest, revocation of right

DAFTAR ISI

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
Bab 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Penulisan	1
1.2 Pokok Permasalahan	6
1.3 Tujuan Penulisan	7
1.4 Metode Penulisan	7
1.5 Sistem Penulisan.....	8
Bab 2 HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM	
2.1 Teori Umum	10
2.1.1 Dasar-dasar Pemikiran Yang Melatar Belakangi Hak Menguasai Negara	10
2.1.2 Hak Menguasai Negara	13
2.1.3 Penguasaan Tanah Oleh Negara	15
2.1.4 Kepentingan Umum.....	25
2.1.5 Hak Menguasai Negara atas Tanah.....	29
2.1.6 Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional	32
2.2 Hak Menguasai Negara Atas Tanah di Indonesia	40
2.2.1 Landasan Yuridis.....	40
2.2.2 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Indonesia	50

2.2.3	Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Secara Sukarela	54
2.2.4	Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dengan Cara Wajib	63
2.2.5	Kasus-kasus Terkait Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	67
2.2.5.1	Pembangunan Banjir Kanal Timur	67
2.2.5.2	Kasus Pencabutan Hak Atas Tanah Komplek <i>Yen Pin</i>	69
2.3	Analisis Permasalahan Hukum	70
2.3.1	Analisis Hak Menguasai Negara Dalam Hubungannya Dengan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	70
2.3.2	Analisis Mengenai Implementasi Hak Menguasai Negara Dalam Kaitannya Dengan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	72
 Bab 3 SIMPULAN DAN SARAN		
3.1	Simpulan	77
3.2	Saran	78
 DAFTAR PUSTAKA.....		80
 LAMPIRAN		

Bab 1 PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang

Dalam kehidupan manusia, tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia, sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani kehidupannya. Oleh karena itu tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat, tanah merupakan factor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat.

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan Negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional. Walaupun pada umumnya dapat dijualbelikan, dalam pandangan orang Indonesia, yang belum mendapat pengaruh pemikiran dunia barat, tanah bukan komoditi perdagangan, sebagai yang tampak dari sikap dan perbuatan sementara pengusaha dalam melakukan kegiatan ekonominya. Tanah bukan objek investasi, lebih-lebih dijadikan objek spekulasi.¹

Pertanahan di Indonesia punya peran sentral bagi seluruh rakyatnya. Menurut Joyo Winoto, tanah memiliki keterkaitan erat dengan kebangsaan dan pembangunan. Ini tercermin dari empat hal yang harus diketahui sebelum masuk pada persoalan penataan tanah. Pertama, tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagaimana tertera dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 bahwa ujung cita-cita negara adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negaralah yang harus berperan besar karena memiliki kekuasaan atas seluruh bumi, air, dan ruang angkasa. Kedua, tanah sebagai identitas kebangsaan.

¹ Boedi Harsono, "*Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*", Cet. III (Jakarta: Universitas Trisakti, 2007), hal 3

Tanah merupakan kekayaan nasional yang diperjuangkan oleh seluruh bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, sejatinya menjadi hak dari bangsa Indonesia bukan semata-mata aset pemilikinya. Bagi bangsa Indonesia, hubungan dengan tanah merupakan hak yang sangat mendasar dan asasi. Hubungan ini menentukan kesejahteraan, keadilan, sekaligus harmonisasi bangsa. Jika hubungannya tak tersusun baik, sudah dapat diduga yang akan muncul adalah penderitaan panjang bagi sebagian besar rakyat Indonesia. Kemiskinan serta konflik berkepanjangan akan terus berlangsung.

Ketiga, tanah harus memiliki fungsi keadilan sosial. Pemegang hak atas tanah tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan tanahnya untuk kepentingan pribadi semata. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi pemegang hak, masyarakat, dan negara. Hal ini bukan berarti kepemilikan serta kepentingan perseorangan terabaikan oleh kepentingan umum. "Namun, jika konsentrasi akses terhadap tanah secara berlebihan dan hanya tertumpu pada segelintir orang, ini indikasi tidak sehat," ungkap Joyo. Perilaku itu dikategorikan sebagai perilaku yang merugikan kepentingan umum. Keempat, tanah untuk kehidupan. Terbukanya akses rakyat kepada tanah dan kuatnya hak rakyat atas tanah memberikan kesempatan pada rakyat untuk memperbaiki sendiri kesejahteraan sosial ekonominya, hak-hak dasarnya terpenuhi, martabat sosialnya meningkat, rasa keadilannya tercukupi, dan akan tercipta harmoni sosial. Dalam rangka mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan, arah dan kebijakan pertanahan difokuskan pada empat prinsip:

- (1) pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat,
- (2) pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah,
- (3) pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menjamin kelanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia, dan
- (4) pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi

berbagai sengketa dan konflik. Penataan tanah juga tidak melahirkan konflik atau sengketa baru dikemudian hari.²

Di Indonesia, secara konstitusional pengaturan hukum tanah ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 terdapat dua kata yang menentukan, yaitu perkataan “dikuasai” sebagai dasar wewenang Negara dan perkataan “dipergunakan” mengandung suatu perintah kepada Negara untuk mempergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³

Kandungan makna dalam pasal tersebut memiliki dua garis besar: pertama, Negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Kedua, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai Negara merupakan suatu konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa Negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh Negara. Pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan dan diusahakan oleh Negara bermuara pada satu tujuan yaitu menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tujuan itu menjadi tanggung jawab Negara sebagai bentuk konsekuensi dari hak menguasai Negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Hal ini merupakan jaminan dan bentuk perlindungan terhadap sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴

² Joyo Winoto, “Mewujudkan Keadilan dan Kesejahteraan”, terdapat disitus <http://www.brighten.or.id/index.>, diakses tanggal 19 Februari 2009.

³ Winahyu Erwiningsih (a), “Hak Menguasai Negara Atas Tanah”, Cet. I, (Yogyakarta: UII press dan Total Media, 2009), hal. 3.

⁴ *Ibid*, hal 82.

Kemudian dalam penetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX /MPR/ 2001 tanggal 9 Nopember 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dinyatakan bahwa “sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai rahmat Tuhan Yang maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.” Dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 juga dinyatakan hal yang demikian.

Dalam Pasal 2 ayat (2) dirumuskan isi kewenangan hak menguasai dari Negara sebagai tafsiran atas Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar mengenai pengertian dikuasai oleh Negara. Ditegaskan dalam penjelasan umum angka II (2), bahwa hak menguasai dari Negara bukan berarti memiliki, melainkan merupakan kewenangan di bidang hukum publik dari Negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia.

Dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) UUPA Pasal 2 ayat (2) : Hak menguasai dari Negara memberi wewenang:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut:
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa:
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kemudian dalam Pasal 2 ayat (3), Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kerakyatan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Azas ini hendak mengatakan bahwa negara bukan sebagai pemilik.

Konsep Negara sebagai pemilik hanya ada pada saat negara Indonesia pada masa penjajahan. Kewenangan negara dalam bidang pertanahan tersebut

merupakan pelimpahan tugas bangsa, kewenangan tersebut bersifat publik semata-mata. Maka berbeda dengan hubungan hukum yang bersifat pemilikan antara negara dan tanah berdasarkan *domein verklaring* dalam hukum tanah administratif pada waktu sebelum berlakunya UUPA, namun *domein verklaring* sudah dicabut. Pada penjelasan umum disebutkan bahwa UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik. Adalah lebih tepat jika Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh bangsa atau rakyat bertindak sebagai badan penguasa. Kewenangan negara sebagai hak menguasai seperti disebutkan dalam Pasal 2 UUPA meliputi bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

Berkaitan dengan hak menguasai Negara ini instansi mana yang menjalankan wewenang tersebut:

- a. Badan legislatif: Menjalankan wewenang hal-hal yang berkaitan dengan bidang legislatif seperti MPR dengan bentuk penetapan MPR dan DPR yang dengan bentuk perundang-undangan.
- b. Badan *eksekutif*: Yang dicakup dalam pengertian menyelenggarakan dan menentukan dilakukan oleh Presiden dan dibantu oleh menteri atau pejabat tinggi lainnya.
- c. Badan yudikatif: Penyelesaian sengketa-sengketa tanah, baik diantara rakyat sendiri maupun rakyat dan pemerintah melalui peradilan umum. (UU No 2 tahun 1986).

Jika dilihat dari konsep pertanahan di Indonesia jelas sekali tampak bahwa tujuan dari segala pelimpahan wewenang atas penguasaan tanah tujuannya tidak lain ialah mencapai kesejahteraan rakyat, namun dari pada itu dari apa yang tampak, tanah masih jadi lahan sengketa antara rakyat dan pemerintah. Berdalih pengembangan, pengusuran terjadi atas nama pembangunan. Alih-alih untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang lebih besar justru meninggalkan hak-hak masyarakat kecil yang justru memiliki daya tawar yang lemah. Kesejahteraan kaum bawah seolah jadi urusan nomor sekian. Yang terkini di Banda Aceh misalnya, pengusuran para pedagang yang menempati tanah milik daerah di bekas terminal Seutui. Pengusuran dengan biaya pindah hanya Rp2 juta, sungguh sangat mencederai rasa keadilan bagi para pedagang. Padahal, mengacu pada

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, “Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”⁵

Dengan alasan demi kepentingan umum, hak milik atas tanah rakyat seringkali diambil alih oleh pemerintah. Meskipun oleh pemerintah di berikan ganti rugi yang layak, namun sampai sekarang belum ada ukuran yang jelas tentang harga yang layak. Sehingga seringkali dalam proses pelepasan hak milik atas tanah rakyat, terjadi penolakan dari pemilik tanah karena besarnya ganti rugi yang diberikan kepada mereka dianggap sangat merugikan pemilik tanah. Tetapi kalau pemerintah sudah menginginkan tanah tersebut untuk kepentingan umum, maka tidak ada jalan lain, masyarakat harus menyerahkan hak milik mereka untuk kepentingan umum.

Kalau tanah itu diperuntukkan untuk kepentingan umum, kepentingan untuk siapa, dapatkah suatu kepentingan dikatakan kepentingan umum kalau disatu sisi ada masyarakat yang tertindas hak-hak individunya karena harus kehilangan tempat tinggalnya, sementara ada sekelompok masyarakat yang menikmati hasil tanah tersebut dengan alasan demi pertumbuhan ekonomi. Seperti diketahui bahwa dalam pola masyarakat Indonesia yang agraris, tanah bukan hanya berfungsi ekonomi semata, namun lebih jauh dari pada itu.

Terkait dengan latar belakang tersebut penulis untuk itu tertarik untuk mengangkat suatu tulisan berjudul “**Hak Menguasai Negara atas Tanah Dalam Hubungannya Dengan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**”.

1.2. Pokok Permasalahan

1. Bagaimanakah hubungan konsep hak menguasai Negara dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum?
2. Bagaimanakah Implementasi konsep Hak Menguasai Negara dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum?

⁵ Pedagang versus Pemerintah kota, terdapat disitus <http://ekonomi.kompasiana.com/diakses> pada tanggal 18 Februari 2009

1.3. Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui hubungan konsep hak menguasai Negara dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Untuk mengetahui implementasi konsep Hak Menguasai Negara dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.4. Metode Penelitian

Dalam suatu penulisan ilmiah memerlukan suatu metode penulisan. Penggunaan metode tersebut dimaksudkan agar penelitian dapat memberikan kebenaran. "penelitian merupakan suatu sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan",⁶ termasuk ilmu hukum, dikarenakan "penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten"⁷ yang berdasarkan pada analisa.

Dalam penulisan ini digunakan penelitian normatif dengan tujuan untuk menarik asas-asas hukum mencari kebenaran ilmiah yang teoritis sehubungan dengan masalah yang dibahas.

Tipologi penelitian yang digunakan adalah tipologi deskriptif analitis⁸ yaitu penelitian yang dilakukan untuk memberikan gambaran tentang suatu gejala atau keadaan sehingga dapat diperoleh data mengenai hubungan hukum antara satu gejala hukum dengan gejala lainnya. Maka penelitian ini menguraikan analisis yuridis mengenai konsep pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Jenis data yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan. Alat pengumpul data yang digunakan adalah Studi kepustakaan.

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.III, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986), hal.3.

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, cet.8, (Jakarta : Raja Grafindo Perkasa, 2004), hal.1.

⁸ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal.10.

Bahan hukum primer yang digunakan meliputi, antara lain Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Penulis juga menggunakan bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil karya dari kalangan hukum, buku-buku yang membahas hal-hal yang berkaitan dengan pokok permasalahan, serta buku wajib mata kuliah Metode Penelitian dan Penulisan Hukum.

Bahan hukum tersier diperoleh antara lain dari Kamus Lengkap Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum yang dapat memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

1.4. Sistematika Penulisan

Dengan maksud untuk mempermudah memahami penulisan tesis ini, sistematika penulisan dilakukan dengan membagi pembahasan menjadi empat bab sebagai berikut.

Bab I Sebagai pendahuluan merupakan pengantar untuk memahami garis besar dari seluruh pembahasan. Dalam hal ini diuraikan mengenai latar belakang penulisan, pokok permasalahan, metode penelitian serta sistematika dalam penulisan tesis ini.

Bab II Membahas teori umum yaitu dasar-dasar pemikiran yang melatar belakangi hak menguasai Negara, hak menguasai Negara, penguasaan tanah oleh Negara, Hak menguasai Negara atas tanah, Kepentingan Umum, Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional. Kemudian membahas Hak menguasai negara atas tanah di Indonesia yaitu landasan yuridis, Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia, Pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara sukarela

dan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan cara wajib, Kasus-kasus terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang meliputi kasus pengadaan tanah untuk Pembangunan Banjir kanal Timur dan Kasus Pencabutan Hak Atas Tanah Kompleks “*yen pin*”. Terakhir membahas analisis permasalahan hukum yaitu Analisis konsep Hak Menguasai Negara dalam hubungannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan Analisis mengenai Implementasi Hak Menguasai Negara dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Bab III Dimana dalam bab terakhir ini dipaparkan mengenai simpulan yang pada hakikatnya merupakan jawaban dari permasalahan yang ada, sedangkan saran-saran merupakan jalan keluar berupa penyempurnaan atas berbagai persoalan yang diteliti maupun hanya sebatas memperbaiki kelemahan yang ada.

Bab 2

HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

2.1 TEORI UMUM

2.1.1. Dasar-dasar Pemikiran Yang Melatar Belakangi Hak Menguasai Negara

Dalam pemahaman tentang eksistensi manusia dalam pemikiran barat, segala sesuatu mengenai peran pemerintah dan kekuasaannya digunakan sebagai alat untuk mencapai perkembangan individu. Perkembangan individu yang berkemampuan sepenuhnya dijadikan dasar politik dan tujuan hukum dari masyarakat modern.¹

Menurut Friedman gagasan untuk meningkatkan kemampuan individu dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara telah ada sejak demokrasi Athena yang dalam perkembangannya diteruskan oleh John Locke dan dilegalkan dalam deklarasi tentang Hak Asasi manusia di Perancis dan dalam konstitusi Amerika. Kecenderungan pemikiran ini mendalilkan hak-hak khusus individu yang tidak dapat diganggu gugat termasuk didalamnya adalah hak milik, dimana hak tidak ada hubungannya dengan kewajiban.²

Dalam perkembangannya terjadi pemikiran mengenai pentingnya kebahagiaan bersama sebagai tujuan masyarakat. Immanuel Kant dalam hal ini mendefinisikan hukum sebagai keseluruhan keadaan dimana kemauan yang sewenang-wenang dari individu dapat digabung dengan kemauan orang lain

¹ Winahyu Erwiningsih,(a) *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (UII press dan total media, cet I, 2009) hal. 104.

² W. Friedman, *Legal Theory*, diterjemahkan oleh Muhammad arifin dengan nama *Teori dan sifat hukum, Hukum dan Masalah-masalah kontemporer*, (Radar jaya Offset, Jakarta, 1990) hal. 46.

dibawah hukum umum yang meliputi kebebasan. Bentham mendalihkan bahwa kebahagiaan yang terbanyak dari suatu masyarakat adalah sebagai tujuan hukum. Dalam perkembangannya hak individu berangsur-angsur dikurangi oleh kewajiban sosial walaupun tidak serta merta menghapuskan hak-hak individu.³

Utilitarianisme dari Rudolf von Jhering di Jerman mempunyai tujuan yang sama dengan Bentham yaitu melindungi kepentingan-kepentingan. Dengan melukiskannya sebagai pengejaran kesenangan dan menghindari penderitaan. Jhering juga menentang gagasan bahwa hukum alam memberi kepada hukum isi tertentu yang tetap dan universal. Hak milik misalnya, tidak hanya untuk para pemiliknya, tetapi juga untuk masyarakat. Hukum harus mendamaikan kepentingan-kepentingan keduanya. Ini menyebabkan bahwa Jhering membenarkan pengambilalihan atau pengekangan berdasarkan hukum terhadap penerapan hak-hak milik individu. Pengambilalihan merupakan penyelesaian masalah untuk menyesuaikan kepentingan-kepentingan masyarakat dengan kepentingan-kepentingan pemiliknya. Jhering menjadikan kepentingan individu bagian dari tujuan sosial dengan menghubungkan tujuan pribadi seseorang dengan kepentingan-kepentingan orang lain. Dengan disatukannya kepentingan-kepentingan untuk tujuan yang sama, maka terbentuklah koperasi. Perdagangan, masyarakat dan Negara merupakan hasil dari penyatuan kepentingan-kepentingan untuk tujuan yang sama itu.⁴

Eksistensi manusia dalam pandangan demokrasi barat dipandang sebagai manusia yang mandiri yang secara kodrati harus dijamin kemandiriannya dengan memberikan kebebasan atas aspek-aspek pribadi guna memenuhi kehidupannya, salah satunya aspek kepemilikan tanah. Campur tangan Negara atas hak milik individu berada di luar konteks hak itu sendiri yang berupa tuntutan tanggung jawab sosial dalam pelaksanaannya. Dalam hubungannya

³ Winahyu Erwiningsih (a), *Op.Cit*, hal. 105.

⁴ Lieke Lianadevi Tukgali, *Fungsi sosial hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum*, cetakan I (Jakarta: Gramedia, 2010), hal. 33.

dengan masyarakat, hukum menjaga agar kebebasan seseorang tidak mengganggu kebebasan orang lain.⁵

Salah satu ciri yang menonjol dari paham individualisme adalah kebebasan memiliki tanah. Pengakuan terhadap kebebasan memiliki sebagai hak dasar dianggap sebagai prinsip demokrasi. Negara dalam hal ini memiliki kewenangan untuk melakukan kewajiban-kewajiban sosial kepada para pemilik tanah termasuk juga penarikan pajak dan pencabutan kekuasaan hak atas tanah. Namun demikian ketentuan cara penggantian yang adil adalah prinsip utama.⁶

Terkait dengan pemahaman manusia Indonesia akan eksistensi manusia untuk mencapai perkembangan pribadinya, manusia Indonesia memandang bahwa tidak mungkin mampu mencukupi kebutuhan diri sendiri tanpa bantuan manusia lain dalam masyarakat. Hal ini mempunyai konsekuensi adanya hidup saling membantu dan saling melengkapi antara manusia dengan masyarakat. Dalam konteks kehidupan bernegara, maka manusia Indonesia juga memerlukan peran Negara.⁷

Manusia Indonesia mempunyai kedudukan kodrat sebagai makhluk berdiri sendiri, yaitu manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang otonom yang mempunyai eksistensi sendiri dan memiliki pribadi sendiri. Namun demikian manusia mempunyai kedudukan kodratnya juga sebagai makhluk Tuhan. Unsur-unsur hakekat manusia tersebut (makhluk individu dan makhluk Tuhan) merupakan monodualis yang merupakan suatu kesatuan jiwa raga, kesatuan makhluk individu dan sosial dan makhluk yang berdiri sendiri dan serta makhluk yang berketuhanan, yang kesemuanya utuh bersifat majemuk tunggal. Dengan demikian manusia harus mampu menjelmakan unsur-unsur hakekat manusia yang bersifat monopruralis tadi dalam perbuatan kehidupan sehari-hari. Perjalanan hidup manusia Indonesia dalam sejarahnya yang panjang

⁵ *Ibid.*, hal. 106.

⁶ Winahyu Erwiningsih (a)., *Op.Cit.* hal. 105.

⁷ Irdi Dipoyudo, *Pancasila arti dan pelaksanaannya*, (Jakarta: CSIS, 1984) hal.160.

telah membuahkkan suatu pandangan hidup berupa kristalisasi dari nilai-nilai yang ada pada bangsa Indonesia sendiri yang merupakan pandangan tentang jiwa dan kepribadian dan merupakan inti pokok dari Pancasila.⁸

Berdasarkan pandangan diatas bahwa eksistensi manusia tidak hanya terwujud sebagai suatu pandangan akan keadaan di mana individu dipandang sebagai sesosok makhluk yang berdiri sendiri tanpa terikat, namun lebih dari pada itu, manusia atau keberadaan manusia justru hadir dan menemukan kelembagaannya atau aktualisasinya akan suatu perbuatan adalah bergantung terhadap individu lainnya. Dapat dikatakan disini bahwa eksistensi manusia akan tampak jika eksistensi individu masuk kedalam eksistensi antar individu atau dapat disebut interaksi sosial. Di sini individu-individu saling terkait dan terikat untuk melaksanakan kewajiban dan hak nya sebagai individu tanpa mencederai hak individu yang lain. Dalam pelaksanaannya memerlukan suatu lembaga yang dapat berkuasa dan berfungsi untuk mengatur keseimbangan antara hak dan kewajiban individu, antar individu dan masyarakat serta lingkungannya.

2.1.2 Hak Menguasai Negara

Secara teoritik kepemilikan oleh satu pihak yang melekat karena haknya atau kepentingannya disebut dengan *domein* sehingga dikenal adanya *domein privat*, *domein publik* dan *domein Negara*. Negara dalam mengemban tugasnya melaksanakan kekuasaan Negara baik itu yang menjadi *domein Negara*, *domein publik* dan *domein privat*. Terhadap benda *domein Negara* adalah merupakan hak milik Negara atau memiliki status seperti dikuasai secara administratif, hal itu tergantung dari penggunaan benda-benda, misalnya benda-benda yang dipergunakan untuk umum, benda-benda yang dipergunakan untuk kepentingan Negara sendiri atau bahkan benda-benda yang sifatnya tidak dapat dimiliki

⁸ Notonagoro, *Pancasila secara ilmiah populer*, (Jakarta: Pancuran tujuh, 1975) hal.85

perseorangan. Dengan demikian dalam hal ini Negara menjalankan fungsi untuk mempergunakan, melindungi, dan mengatur kekuasaan atas tanah.⁹

Dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa dasar dikuasainya tanah oleh Negara adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kekuasaan Negara yang demikian itu didasarkan pada karunia Tuhan serta dorongan tugas Negara untuk mengatur hubungan antar manusia dalam memenuhi kebutuhan atau kepentingannya menurut harkat dan martabat manusia yang secara asasi juga merupakan makhluk ciptaan Tuhan. Oleh karena itu titik tolak pemahaman mengenai manusia serta kepentingan yang hendak diaturnya adalah pada diri manusia sendiri, manusia dan masyarakatnya, serta lingkungannya.¹⁰

Pernyataan demikian dijumpai dalam alinea keempat UUD 1945 yang antara lain menyatakan Negara berdasar atas ketuhanan yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia. Jadi dengan demikian manusia Indonesia mempunyai landasan pemikiran atas dasar nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab baik untuk kepentingan manusia sendiri, manusia dan masyarakatnya, serta manusia dan Negara.

Pandangan demikian mengedepankan keseimbangan antara hak dan kewajiban di mana hak tidak diperlakukan melebihi kewajiban dan begitu pula sebaliknya.

Bahwa peran Negara dalam hal ini adalah mengatur hubungan antara manusia menurut keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan untuk menjalankan hukum agar kedamaian dan keadilan tercapai.¹¹

⁹ *Ibid.*, hal. 118-119.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 119.

¹¹ *Ibid.*, hal. 122.

Dalam pandangan barat cenderung mengatakan bahwa kesejahteraan akan tercapai manakala tercapai perkembangan individu, di mana hak-hak khusus individu yang salah satunya adalah hak milik sebagai suatu hak yang tidak dapat diganggu gugat.¹²

Dalam sistem hukum di Amerika, hak milik atas tanah sebagai hak individu dijunjung tinggi dengan sifat hak yang mandiri. Hak tersebut hanya dapat diintervensi oleh Negara berdasarkan tuntutan-tuntutan sosial oleh suatu undang-undang seperti misalnya pencabutan dan pengenaan pajak tinggi atas suatu pemilikan tanah. Namun demikian hal tersebut menggambarkan bahwa campur tangan Negara dalam pemilikan individu semakin tampak jelas didasarkan atas tiga hal, yaitu:

- a. Penjagaan sifat individualis dan sosial agar tetap ada pada hak *eigendom* atas tanah dengan tujuan agar manusia tidak terlalu menjadi individualistis dan kolektifis
- b. Sifat individual dalam hak milik atas tanah diperbolehkan asal tidak melanggar hak orang lain. Hal ini ditekankan pada pelaksanaan dari hak milik atas tanah
- c. Negara dengan kekuasaannya dapat melakukan campur tangan dalam pelaksanaan hak dan kewajiban.¹³

Jadi disini peran Negara dalam hal untuk menjaga agar hak individu dalam pelaksanaannya tidak melampaui dan atau mencederai hak komunitas dan hak individu lainnya.

2.1.3. Penguasaan tanah oleh Negara

Menurut pandangan Ronald Z. Titahelu, dengan dasar manusia sebagai makhluk Tuhan dan sikap adil dan beradab dalam hubungan manusia maka

¹² W. Friedman, *Op.Cit.*, hal. 46.

¹³ Winahyu Erwiningsih (a), *Op.Cit.* hal. 120.

tanah merupakan pemberian Tuhan kepada pribadi, keluarga, masyarakat dan bangsa Indonesia. Memiliki tanah merupakan hak yang diturunkan karena adanya pemberian Tuhan. Namun demikian sejalan dengan itu pula, kewajiban dalam kepemilikan tanah juga diturunkan, karena Tuhan menghendaki dijalankannya kewajiban bersama hak secara seimbang, secara adil, oleh manusia yang beradab, manusia yang memiliki keluhuran harkat dan martabat selaku manusia ciptaan Tuhan. Dengan demikian yang memiliki hubungan dengan tanah adalah manusia alamiah yakni perseorangan, keluarga dan masyarakat. Kumpulan dari kepemilikan tersebut, disebut sebagai milik bangsa.¹⁴

Negara seringkali ditafsirkan berbeda, ada yang menyamakan Negara dengan masyarakat atau pemerintah bahkan suatu bangsa yang mendiami wilayah tertentu. Hans kelsen mengartikan Negara sebagai komunitas yang diciptakan oleh suatu tatanan hukum nasional, di mana Negara juga diartikan sebagai badan hukum yang merupakan personifikasi dari komunitas suatu tatanan hukum nasional yang membentuk komunitas itu.¹⁵

Negara sebagai ikatan suatu bangsa, pembahasannya mencakup berbagai pengelompokan manusia sebagai suatu Negara. Mengenai hal ini Mcdougall, seorang sarjana dari Inggris membahas mengenai dasar pembentukan pengelompokan manusia. Ia menyatakan bahwa pengelompokan manusia dapat terjadi karena dua dasar, yaitu :

1. Terjadi secara alamiah (*naturalijk*), misalnya karena pertalian darah (klan) atau karena faktor alam (geografis).
2. Atas dasar sengaja dibuat oleh manusia (*kunsmatig*), yang terdiri atas :
 - a. Kelompok yang betul-betul sengaja dibuat manusia, seperti perkumpulan olahraga, perkumpulan para pengusaha, dan sebagainya.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 109-110.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 110.

- b. Kelompok yang terjadi karena suatu kebiasaan/adat, misalnya kasta dinegara India.
- c. Kelompok yang terjadi secara campuran yaitu karena kebiasaan dan sengaja dibuat oleh manusia, misalnya perkumpulan gereja.¹⁶

Namun menurut Kranenburg, teori diatas tidak dapat menjelaskan kelompok masyarakat mana yang dapat memenuhi hakekat/arti suatu Negara. Selanjutnya Kranenburg mengemukakan bahwa Negara sebenarnya merupakan suatu sistem pengelompokan manusia yang berdasarkan dua ukuran. Pertama, apakah pengelompokan manusia tersebut berada pada suatu tempat tertentu atau tidak berada pada satu tempat tertentu. Kedua, apakah pengelompokan manusia tersebut teratur atau tidak teratur. Dengan berdasar pada kedua ukuran ini, maka akan terbentuk empat macam pengelompokan manusia, yaitu:

1. Pengelompokan manusia yang berada pada satu tempat tertentu dan teratur. Misalnya kelompok mahasiswa yang sedang mengikuti kuliah dalam satu ruangan tertentu, atau sekelompok masyarakat yang sedang menonton film pada suatu gedung bioskop (memilik tujuan bersama)
2. Pengelompokan manusia pada suatu tempat tertentu tetapi tidak teratur. Misalnya suatu kelompok massa unjuk rasa atau demonstrasi yang sifatnya liar dan tidak mempunyai tujuan yang sama.
3. Pengelompokan manusia yang tidak berada dalam satu tempat tertentu dan juga tidak teratur. Misalnya kelompok para penjual Koran dan pedagang asongan.
4. Pengelompokan manusia tidak berada pada satu tempat tertentu tetapi teratur. Kelompok masyarakat inilah yang dapat diartikan sebagai Negara.¹⁷

Pengelompokan manusia ini terjadi karena adanya rasa bersatu yang kuat dalam menghadapi bahaya bersama. Kondisi ini menimbulkan keinginan

¹⁶ Azhary, *Ilmu Negara, Pembahasan buku Kranenburg*, cet. 4, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983) hal. 27.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 26-27.

masing-masing anggota kelompok untuk mentaati peraturan yang kemudian terjelma dalam suatu ikatan kemauan bersama (*willen verhaltnis*). Setelah itu dengan sendirinya akan timbul tujuan bersama dari kelompok masyarakat tersebut. Dengan demikian menurut Kranenburg setiap Negara dimanapun juga merupakan ikatan satu bangsa (*volk gameinschaft*), tidak mungkin terdiri dari beberapa bangsa.¹⁸ Herman Heller dan Logemann tidak sependapat dengan Kranenburg, karena dalam satu Negara dimungkinkan terdiri dari berbagai suku bangsa dan tidak hanya terdiri dari satu bangsa saja. Menurut keduanya hakekat Negara harus dilihat dari fungsinya sebagai organisasi kewibawaan dimana hakekat Negara adalah merupakan suatu kesatuan yang berwibawa untuk memutuskan hal-hal penting Negara untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama.

Sifat hakekat Negara dapat pula dipandang dari segi hukum kepemilikan atas benda atau tanah. Negara diartikan sebagai tanah yang dapat dijadikan objek jual-beli, sewa menyewa dan dapat menimbulkan kewenangan kenegaraan. Pada abad pertengahan terjadi jual beli antara raja dengan para tuan tanah dan ada kalanya raja kemudian memberikan hadiah tanah pada para panglima perangnya yang telah berjasa. Para pemilik tanah tersebut kemudian dibenarkan untuk memiliki hak-hak tertentu terhadap para penduduk yang tinggal didalam wilayah tanah tersebut, dengan demikian hak miik atas tanah menimbulkan kewenangan negara.¹⁹ Teori ini disebut sebagai teori Patrimonial, yang sangat lazim dapat terlihat pada zaman penjajahan atau kolonialisme.

Di Indonesia dapat dijumpai pada masa kolonialisme di mana terjadi penjualan tanah-tanah oleh penjajah kepada para tuan tanah. Selanjutnya para tuan tanah ini selain memiliki hak atas tanah juga dibenarkan memiliki hak lainnya. Mereka berhak untuk memungut pajak, mempekerjakan penduduk yang

¹⁸ Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Himpunan Kuliah-kuliah*, cet I, (Jakarta : IND-Co, 1996), hal. 55.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 81.

ada diwilayah tanahnya untuk kepentingannya dan menjatuhkan hukuman pada mereka yang tidak patuh.

Dalam hal ini terlihat bahwa tanah merupakan instrumen penting bagi Negara, tanah identik dengan penguasaan wilayah, di mana entitas sebuah Negara ditentukan pula dengan penguasaan atas wilayah tertentu (tanah).

Di dunia terdapat pandangan yang berbeda tentang hubungan Negara dengan tanah terutama berkaitan dengan status penguasaan tanah oleh Negara. Pendapat pertama memandang bahwa Negara dapat memiliki tanah dengan alasan bahwa Negara dipandang sama dengan subjek perdata sehingga Negara dapat mempunyai hubungan milik, hanya saja tanah-tanah milik Negara tersebut dipergunakan bagi kepentingan umum. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa ada hubungan khusus Negara dengan tanah yang masuk kategori untuk kepentingan umum.²⁰

Berdasarkan hubungan khusus Negara dapat memiliki tanah (walaupun bersifat semu). Pemilikan tanah itu digunakan untuk umum (*res publica*). Hubungan hukum yang terjadi dapat bersifat pemilikan atau penguasaan.²¹ Implementasi dari konsep ini adalah tanah-tanah yang dipergunakan secara langsung oleh Negara dapat dimiliki oleh Negara. Negara juga mempunyai kewenangan untuk mengatur tanah-tanah yang dipergunakan oleh umum yang dipandang dapat memberikan manfaat lebih dari yang dimiliki oleh masyarakat.²²

Vegting memberi alasan mengapa Negara dapat bertindak sebagai pemilik tanah yang dipergunakan bagi kepentingan umum, yaitu :

²⁰ Winahyu Erwiningsih (a), *Op.Cit.* hal. 112.

²¹ Ronald Z Titahelu, Penerapan Asas-asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat, (Disertasi Pascasarjana universitas Airlangga Surabaya, Tahun 1993) hal. 105-106.

²² Winahyu Erwiningsih (b), Aktualisasi Hukum Agraria guna Menunjang Otonomi Daerah, Artikel dalam Jurnal Hukum ius Quia iustum, (Fakultas Hukum UII Yogyakarta, No. 13 Vol.7, Tahun 2000) hal. 79.

1. Ada hubungan hukum yang khusus antara Negara dan tanah-tanah yang masuk kategori *res publicae in publico usu* yang merupakan penyimpangan dari *res publicae in patrimonio* (benda-benda yang menjadi kekayaan masyarakat umum)
2. Kekuasaan hukum yang dijalankan Negara terhadap tanah yang ditentukan dipergunakan oleh umum, mempunyai isi yang sama dengan kekuasaan hukum yang dilakukan Negara terhadap tanah-tanah lain yang digunakan secara tidak terbatas. Isi kekuasaan ini memiliki karakter yang sama dengan kekuasaan milik perseorangan dalam hukum perdata
3. Tanah yang dipergunakan untuk kepentingan dinas umum seperti bangunan perkantoran pemerintah, termasuk *res publicae in publico usu* sehingga menjadi milik Negara.²³

Teori yang sama sekali berbeda dinyatakan oleh Karl Max (1818-1883) yang bertolak dari teori-teori ekonomi khususnya teori nilai buruh. Dalam teori ini Negara dipandang sebagai bangunan atas yang idiil dari ekonomi riil sebagai bangunan dibawahnya.²⁴ Agar tidak terjadi pertentangan antar kelas maka semua alat produksi termasuk tanah harus dimiliki oleh Negara.

Teori yang serupa disampaikan oleh J.P.A Makkes yang menyatakan bahwa pemilikan oleh Negara diperlukan untuk menghindari ketidaksamaan kepemilikan yang mengakibatkan perpecahan dalam masyarakat. Dengan demikian hak milik atas tanah kesemuanya harus diserahkan kepada Negara untuk kemudian dibagikan kembali kepada masyarakat.²⁵ Jika dikaitkan dengan kedua pendapat tersebut maka konsep sebagaimana penguasaan atas tanah sebagaimana dimaksud dapat dilihat gambarannya dalam konsep hukum pertanahan di Republik Rakyat Cina.

all land in the People's Republic of China ("PRC") belongs to the state,

²³ Ronald Z Titahelu, *Op.Cit.*, hal. 91-110.

²⁴ *Ibid.*, hal. 113.

²⁵ *Ibid.*, hal. 112.

corporate entities and individuals are not permitted to own land although they may own the property above the land. Given this division of ownership, the legal framework governing land in China includes legislation regulating land-use rights on the one hand and legislation regulating ownership of the buildings and structures on the other hand. Legislation is also in place concerning the requisition, development and protection of land in the PRC. The Land Administration Law of the People's Republic of China (the "Land Law") is the fundamental law governing land matters in China. It came into effect on January 1, 1999, replacing the 1986 law. The New Land Law divides land into three types: "agricultural land" (nongyongdi), "construction land" (jianshe yongdi), and "unutilized land" (weiliyongdi). Agricultural land includes cultivated land, forested land, grassland, and other land used for agricultural production or irrigation. Construction land includes land for construction of buildings, mining, transportation facilities, water-conservancy projects, and military purposes. Unutilized land refers to all land that is neither agricultural nor construction land - usually state-owned land in uncultivated mountain areas.²⁶

Dalam hukum tanah di Republik Rakyat Cina, seluruh tanah merupakan milik Negara di mana individu maupun badan hukum tidak diperkenankan untuk memiliki tanah. Yang dapat dimiliki adalah bangunan diatas tanah. secara hukum, individu dan badan hukum diberikan suatu hak yaitu, hak untuk menggunakan tanah dan kepemilikan atas bangunan dan struktur bangunan diatas tanahnya. Dalam sitem hukum tanah di Republik Rakyat Cina membagi tanah atas 3 (tiga) tipe tanah, yakni: (1) Tanah Pertanian (*agricultural land*) yaitu tanah-tanah yang digunakan untuk kegiatan pertanian; (2) Tanah untuk konstruksi (*contruction land*) yang digunakan untuk pembangunan gedung, pertambangan, transportasi, proyek konservasi air dan untuk tujuan militer; (3) Tanah selain tanah pertanian dan tanah konstruksi (*unutilized land*) seperti tanah di daerah-daerah pegunungan.

²⁶ Rabial Mallick, China's Land Law : An overview, www.hic-net.org/articles, diakses tanggal 14 Juni 2010.

Pendapat kedua menyatakan bahwa Negara bukan pemilik tanah karena yang memiliki tanah adalah manusia yang mempunyai kedudukan istimewa. Eksistensi manusia senantiasa disertai dengan hak-hak yang secara alami melekat padanya, termasuk hak untuk memiliki. Thomas Aquino sebagai salah satu penganut aliran hukum alam dari aliran skolastik pada abad pertengahan (400-1500) di eropa barat, melihat milik perseorangan sebagai hak yang tidak bertentangan dengan hukum alam, di mana dikemukakan alasan-alasannya adalah sebagai berikut:

- a. Setiap orang lebih suka memperoleh sesuatu hal yang akan menjadi miliknya sendiri, daripada sesuatu hal yang menjadi milik bersama atau yang menjadi milik orang banyak;
- b. Sesuatu hal akan diperlakukan lebih teratur apabila pemeliharaan dari suatu hal itu diserahkan pada masing-masing orang itu sendiri
- c. Diantara orang-orang akan ada perdamaian yang disebabkan karena setiap orang itu puas dengan apa yang menjadi miliknya.²⁷

Pendapat bahwa pemilik atas tanah adalah manusia alami juga dikemukakan J.B. Cohen, yaitu:

- a. Hak milik privat adalah hak kodrati yang langsung timbul dari kepribadian manusia. Untuk dapat hidup dan melangsungkan jenisnya, manusia perlu menguasai benda-benda yang ada didunia termasuk tanah;
- b. Mereka yang pertama-tama menduduki tanah yang tidak ada pemiliknya menjadi menjadi pemilik tanah itu dan karenanya ia mempunyai hak untuk menurunkan atau mewariskan tanah itu pada ahli warisnya
- c. Dapat juga dilihat dari sikap anggota masyarakat lainnya yang membirakan pengambilan tanah itu secara terang-terangan ataupun diam-diam sehingga dapat dikatakan telah ada persetujuan di antara mereka untuk mengatur soal hak atas tanah itu dengan cara demikian

²⁷ Iman Soetiknjo (a), *Politik Agraria Nasional*, (Gadjah Mada University press, yogyakarta, 1982), hal. 11.

- d. Ada pendapat bahwa hak milik privat atas tanah diperoleh karena hasil kerjanya dengan cara membuka dan mengusahakan tanah itu
- e. Dikatakan bahwa hak milik privat atas tanah dapat dibenarkan karena merupakan pendorong untuk bekerja keras dan mempertinggi produktivitas tanah yang mempunyai arti yang besar bagi kepentingan rakyat.²⁸

Dalam pandangan ini manusia alami mempunyai kedudukan yang istimewa dimana tanah salah satunya adalah pantas dimiliki secara alamiah, yang didalamnya melekat hak untuk memiliki sehingga bersifat asasi.

Menurut aliran hukum alam konsep hak menguasai Negara menempatkan tanah sebagai salah satu objek pemilikan, baik oleh perseorangan maupun masyarakat. Dengan demikian, Negara bukan pemilik atas tanah, sebab pemilik tanah adalah manusia alami. Sementara itu, tanah-tanah tak bertuan atau tanah masyarakat hukum yang disusuki oleh warga masyarakat menjadi bagian dari sifat keteraturan pola kepemilikan tanah individual.²⁹

Pendapat lain dikemukakan oleh M. Kaser F.B.J. Wubbe yang menyatakan bahwa Negara sebagai pemilik dari tanah adalah sesuatu yang terjadi karena ditentukan oleh hukum. Seluruh kekayaan Negara merupakan *domein* publik yang dikuasai oleh hukum Negara. Hal itu berlaku juga pada setiap hubungan hukum di mana Negara berdiri sebagai salah satu pihak yang dikuasai oleh hukum Negara pula.³⁰

Konsep Hak Menguasai Negara menurut Teori perjanjian masyarakat (*du contract sosial*) sebagaimana dikemukakan oleh J.J Rousseau yang didukung pendapat M.Kaser dan P.B.J Wubbe menyatakan bahwa milik perseorangan atas tanah diserahkan berdasarkan perjanjian masyarakat yang

²⁸ *Ibid.*, hal. 13.

²⁹ Iman Soetikno (b), *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah Berdasarkan Pancasila*, (Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1993), Hal. 11.

³⁰ Ronald Z Titahelu, *Op.Cit.*, hal. 111.

dijelmakan dengan hukum. Dalam kehidupan bernegara, seluruh kekayaan yang ada adalah milik publik dan dikuasai oleh hukum Negara.³¹

Pada awalnya manusia secara alami memiliki tanah untuk kebutuhan hidupnya. Namun demikian lama-kelamaan timbul ketidaksamaan pemilikan yang disebabkan adanya perbedaan kemampuan dalam berusaha dan kekuatan. Hal itu menyebabkan perpecahan yang dapat berupa perampasan tanah-tanah oleh golongan yang kuat terhadap yang lemah. Untuk mencegah hal tersebut harus ada kesamaan antara yang satu dengan yang lain dalam masyarakat, baik dalam pemilikan maupun dalam memelihara kesamaan dalam berusaha dan kekuatan. Syarat dari kesemuanya itu hanya dapat dicapai melalui perjanjian bahwa setiap orang menyerahkan miliknya kepada masyarakat. Kemudian pada setiap orang akan ditentukan pemilikan atas tanah menurut ketentuan-ketentuan dan syarat-syarat yang sama. Dalam keadaan ini perampasan secara kekerasan atas benda-benda dari satu orang oleh orang lain berubah menjadi pemilikan menurut Undang-Undang.³²

Bila dapat disimpulkan disini dan diberikan gambaran yang ringkas namun dapat mencakup keseluruhan gambarannya, maka secara garis besar dapat dikemukakan bahwa terdapat Negara-negara yang mempunyai hubungan milik atas tanah, seperti di Negara-negara yang menganut paham komunis dan terdapat pula Negara sebagai pemilik disamping milik perseorangan namun pemilikan Negara merupakan pemilikan semu yang digunakan untuk kepentingan umum.

Bentuk-bentuk hubungan Negara dengan tanah dapat dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Negara tidak memiliki tanah, tetapi secara khusus mempunyai hubungan dengan tanah khususnya berkaitan dengan kepentingan umum.

³¹ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum*, Cet. I (PUSDERANKUM dan Bayumedia Publishing, 2007), hal. 14-15.

³² Winahyu Erwiningsih (a), *Op.Cit.* hal, 114-115

2. Negara merupakan satu-satunya pemilik tanah, baik dalam arti sepenuhnya maupun dalam arti mempunyai.
3. Negara memiliki tanah di samping milik orang perseorangan
4. Negara menjalankan kekuasaan atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat, seolah-olah tanah adalah miliknya.³³

2.1.4. Kepentingan Umum

Hukum merupakan sarana utama untuk menjamin kepentingan umum, sekaligus kepentingan individu, dengan tujuan agar keadilan dapat terlaksana.³⁴ Menurut Muchsan mengutip teori J.J. Rousseau, Negara terbentuk karena adanya kontrak sosial. Manusia yang semula hidup bebas secara individual, lama kelamaan mengakui bahwa ada suatu kepentingan yang mereka secara sendiri-sendiri tidak dapat memenuhinya. Oleh karenanya mereka berkumpul dan mengangkat/menunjuk perwakilannya untuk dapat memenuhi kepentingan mereka bersama. Perwakilan yang diangkat/ditunjuk oleh rakyat inilah merupakan embrio Negara. Berdasarkan teori ini, maka kepentingan umum dapat diartikan sebagai kepentingan dari seluruh rakyat yang prinsip pengurusannya diserahkan kepada penguasa. Para penguasa ini bertugas mengurus semua kepentingan-kepentingan yang tidak dapat atau tidak boleh dilakukan para individu-individu masing-masing. Pelaksanaan pengurusan semua kepentingan tersebut secara optimal merupakan hakikat dari kepentingan umum.³⁵

Menurut Michael G. Kitay menyatakan bahwa doktrin kepentingan umum (*public purpose*) di berbagai Negara diekspresikan dengan 2 (dua) cara, yakni: metode ketentuan daftar (*list provision*) atau metode "pedoman umum" (*General Guide*). Pada Negara yang menganut "pedoman umum" (*General Guide*), hanya

³³ Achmad Rubaie., *Op.Cit.*, hal. 14.

³⁴ Lieke Lianadevi Tukgali, *Op.Cit.*, hal. 178.

³⁵ Muchsan, "Perolehan hak atas tanah melalui lembaga pembebasan hak," Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1992), hal. 240.

dinyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum (*public purpose*). Negara biasanya tidak eksplisit mencantumkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangnya tentang bidang kegiatan yang disebut sebagai “kepentingan umum”. Selanjutnya, pada Negara yang menggunakan “ketentuan-ketentuan daftar” (*list Provision*) secara jelas mengidentifikasi kepentingan umum dalam suatu daftar. Misalnya, sekolah, jalan, bangunan pemerintah dan semacamnya. Kepentingan yang tidak ditemukan dalam daftar tidak bisa dijadikan sebagai dasar pengadaan tanah. Namun demikian, kerap kali kedua pendekatan di kombinasikan dalam satu rencana pengadaan tanah.³⁶

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi dan pada hakekatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya. Di dalam masyarakat terdapat banyak sekali kepentingan-kepentingan, baik perorangan maupun kelompok, yang tidak terhitung jumlah maupun jenisnya yang harus dihormati dan dilindungi dan wajarlah jika setiap orang atau kelompok mengharapkan atau menuntut kepentingan-kepentingannya itu dilindungi dan dipenuhi, yang sudah tentu tidak mungkin dipenuhi semuanya sekaligus, mengingat bahwa kepentingan-kepentingan itu, kecuali banyak yang berbeda banyak pula yang bertentangan satu sama lain. Tidak dapat disangkal bahwa tindakan Pemerintah harus ditujukan kepada pelayanan umum, memperhatikan dan melindungi kepentingan orang banyak. Di dalam masyarakat banyak terdapat kepentingan-kepentingan, maka dari sekian banyak kepentingan-kepentingan harus dipilih dan dipastikan ada kepentingan yang harus didahulukan atau diutamakan dari kepentingan-kepentingan yang lain. Jadi ada kepentingan-kepentingan yang dianggap lebih penting atau utama dari kepentingan-kepentingan lainnya. Pelbagai kepentingan itu harus dipertimbangkan, ditimbang-timbang bobotnya secara proporsional (seimbang) dengan tetap menghormati masing-masing kepentingan kemudian kepentingan yang menonjol itulah kepentingan umum. Sudah tentu tindakan Pemerintah dalam

³⁶ Lieke Lianadevi Tukgali, *Op.Cit.*, hal. 14 mengutip Michael G. Kitay, *Land acquisition in Developing Countries: Policies an Procedures of The Public Sector*, (Boston, USA: Lincoln Institute of Land Policy, 1985), p. 40.

menentukan kepentingan mana yang lebih penting atau utama dari kepentingan-kepentingan lain itu harus berdasarkan hukum dan mengenai sasaran atau bermanfaat. Seyogyanya kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan tetap dirumuskan secara umum, luas. Kalau dirumuskan secara rinci atau kasuistis dalam peraturan perundang-undangan penerapannya akan kaku, karena hakim lalu terikat pada rumusan undang-undang. Rumusan umum oleh pembentuk undang-undang akan lebih luwes/fleksibel karena penerapan atau penafsirannya oleh hakim berdasarkan kebebasannya, dapat secara kasuistis disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan keadaan.³⁷

Bahwa meluas atau menyempitnya makna kepentingan umum dipengaruhi oleh faktor ekonomi. Ketika orientasi pembangunan difokuskan kepada pertumbuhan ekonomi, maka kepentingan umum cenderung didefinisikan secara luas. Sebaliknya, bila pertumbuhan ekonomi tidak menjadi fokus, kepentingan umum cenderung didefinisikan secara sempit.³⁸

Di Indonesia dapat dilihat penerapannya dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1961 disebutkan kepentingan umum adalah pembuatan Jalan Raya, pelabuhan, bangunan untuk Industri dan pertambangan, perumahan dan kesehatan rakyat serta lain-lain usaha dalam rangka pelaksanaan pembangunan semesta berencana. Namun hal ini hanya ditemukan dalam penjelasan di mana menurut penulis penjelasan bukanlah hal yang mengikat, Penjelasan hanyalah digunakan sebagai pandangan oleh pembuat Undang-Undang sehingga tidak bisa dijadikan sebagai acuan dalam menafsirkan Undang-undang. Jadi Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menganut pedoman umum (*General Guide*). Di mana pelaksanaan dan interpretasinya menjadi kewenangan hakim untuk menentukan di sesuaikan dengan keadaan yang berkembang dalam masyarakat.

Dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005, jenis kegiatan pembangunan untuk

³⁷ Sudikno Mertokusumo, *Kepentingan Umum*, kertas kerja untuk didiskusikan di Kejaksaan Agung, <http://sudiknoartikel.blogspot.com> diakses tanggal 11 Juni 2010.

³⁸ Maria S.W. Sumardjono, "Perpres NO.65 Tahun 2006: Apa yang Berubah?" *Kompas*, (21 Juni 2006): 4.

kepentingan umum terdiri dari 21 (duapuluh satu) jenis dan dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 berubah menjadi 7 (tujuh) jenis, sehingga dapat digolongkan dalam ketentuan daftar. Namun dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 kepentingan umum didefinisikan sebagai “kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”, sedangkan pada Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 pengertian Kepentingan umum adalah “kepentingan seluruh lapisan masyarakat”.³⁹

Pengemasan pengertian demikian dalam peraturan Presiden membuka peluang terjadinya perluasan bidang-bidang tertentu yang sebenarnya bukan kepentingan umum kemudian oleh pemerintah direkayasa dan dikualifikasikan sebagai kepentingan umum. Ketentuan tersebut yang sering diprotes oleh masyarakat karena membuka peluang pihak-pihak swasta untuk meminjam tangan pemerintah guna melakukan pengadaan tanah untuk selanjutnya diberikan kepada pihak swasta tersebut. Misalnya tempat hiburan, Jalan tol, dan lain-lain bidang yang sebelumnya tidak diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, namun oleh peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dikualifikasikan sebagai kepentingan umum. Padahal kalau dilihat pembangunan fasilitas/sarana pembangunan tersebut tidak dapat dilepaskan dari kepentingan pihak swasta yang berorientasi pada pencarian keuntungan.⁴⁰

Namun Peraturan presiden hanyalah memiliki kekuatan hukum kedalam, yakni suatu pedoman bagi pelaksana dilapangan. Menurut penulis, oleh Karena itu pengaturan tentang hal-hal yang menjadi kegiatan untuk kepentingan umum yang tercantum dalam Perpres masih menjadi hal yang diperdebatkan, karena Undang-Undang sendiri sebenarnya lebih memberikan suatu pedoman umum (*General Guide*) dalam hal ini Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Jadi penentuan dan penafsiran kegiatan atau hal apa saja yang merupakan kepentingan umum selayaknya menjadi kewenangan lembaga peradilan karena Indonesia adalah Negara Hukum. Pengaturan makna kepentingan umum tidak pada

³⁹ Muhadar, *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, Cetakan II. Edisi Revisi. (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2006), hal. 141.

⁴⁰ *Ibid.*, hal 142

tempatnyanya diatur dalam sebuah produk hukum seperti Peraturan presiden, karena implikasi yang timbul begitu luas dari pemaknaan kepentingan umum ini. Pengaturan yang demikian memang hendaknya dicantumkan dalam sebuah produk hukum yang lebih tinggi kedudukannya, seperti Undang-Undang dalam hal pemaknaan kepentingan umum berupa ketentuan-ketentuan daftar (*list Provision*).

2.1.5. Hak menguasai Negara atas tanah

Hukum tanah di Belanda membagi hak atas tanah mejadi hak atas tanah privat dan hak atas tanah publik.⁴¹ Hak atas tanah privat disebut *eigendom* (hak milik individu) sedangkan hak atas tanah publik yang dipunyai Negara disebut domein Negara atau hak milik negara. Hak atas tanah publik terbagi menjadi 2 (dua) yaitu :

A. Domein Negara yang privat atau hak miik Negara adalah hak yang dimiliki Negara bagi pemakaian khusus dan atas dasar hukum perdata, dapat dilarang oleh pemilik atau hanya diberikan pada seseorang atau lebih dengan disertai pembayaran (putusan parlenvinker, HR 17 Januari 1941). Kapan pemakaian bisa berakhir dan sejak kapan pemakaian khusus dimulai, pada umumnya tidak mudah ditentukan sehingga terdapat kesan bahwa dalam hukum Belanda, pengadilan agak mudah menerima suatu kemungkinan pemakaian termasuk pemakaian khusus, sehingga pemilik tanah publik (kebanyakan penguasa, orang swasta sebagai pengecualian) dapat menggunakan hak miliknya untuk menentang pemakaian yang kurang menyenangkan baginya atau menetapkan syarat-syarat (finansial). Dalam pada itu adalah penting bahwa penguasa dalam menggunakan hak-hak keperdataanya menurut pandangan modern harus tunduk pada pembatasan-pembatasan berdasarkan asas-asas pemerintahan yang layak dan larangan terhadap kewenangan. Tanah milik pribadi Negara atau pemerintah (het

⁴¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Gajah Mada University press, Yogyakarta, 1999), hal. 180-183.

privaat van de overheid) memiliki status kurang lebih sama dengan tanah milik pribadi perorangan atau badan hukum perdata. Hal ini berarti bahwa tanah-tanah tersebut digunakan bagi peruntukan umum (niet bestemd voor openbare bestemming). Yang termasuk tanah milik Negara/pemerintah antara lain: tanah untuk gedung, rumah-rumah dinas, departemen dan segala sesuatu tempat penyelenggaraan kegiatan pemerintah.

- B. Domein Negara yang publik atau milik Negara untuk kepentingan umum, yaitu tanah-tanah yang dipergunakan dalam pemakaian biasa diperuntukan bagi kepentingan umum. Pemakaian biasa terhadap tanah milik Negara tersebut harus diperkenankan begitu saja oleh pemerintah selaku pemilik (*in beginsel zonder meer gedoogd worden*). Kewenangan pemerintah dalam penggunaan haknya paling jauh hanya dapat menetapkan aturan-aturan guna kepentingan pemakaian yang baik dan aman. Akan tetapi, pemerintah tidak dapat menetapkan syarat-syarat finansial. Penggantian finansial dan penelesaian pembatasan-pembatasan dalam pemakaian biasa hanya dapat dilakukan berdasarkan hukum publik, yang khusus dibayangkan adalah pemungutan pajak.⁴²

Hukum tanah di Belanda mempunyai jiwa liberal individualistik, seperti *eigendom, erfpacht dan opstal* yang secara historis mempunyai sifat mutlak dalam penggunaan, pemanfaatan dan mempertahankan haknya.⁴³

Berbeda dengan hukum tanah di Belanda, hukum tanah adat mengedepankan pemanfaatan tanah persekutuan sebagai tolok ukur penghargaan pemilikan tanah. Dengan demikian peran kepala persekutuan dan warga kesatuan setempat sangat penting guna menjaga dan memelihara hasil tanah serta keseimbangan antara pemilikan-penguasaan dengan pemanfaatan. Sehingga hak perseorangan itu diakui manakala disamping telah memperoleh

⁴² Winahyu Erwiningsih (a). *Op.Cit.* hal. 186-187

⁴³ *Ibid.*, hal. 186.

ijin dari kepala persekutuan juga tanah tersebut telah dimanfaatkan oleh pemiliknya.⁴⁴

Dalam hukum adat, hak perseorangan dibatasi oleh hak ulayat. Hak perseorangan atas tanah dapat diperoleh jika ada warga persekutuan yang membuka tanah dan selanjutnya mengelola tanah tersebut secara terus menerus. Jika nantinya tanah tersebut tidak dikelola lagi oleh yang bersangkutan maka tanah dipengaruhi lagi oleh hak ulayat.⁴⁵

Keberlangsungan hak milik atas tanah dari warga persekutuan tergantung dari kekuatan hak pertuanan desa tersebut, maksudnya ialah jika hak pertuanan desa tersebut cukup kuat, maka ada kemungkinan hak milik perseorangan atas tanah dibatasi waktunya untuk selanjutnya dapat dialihkan kepada anggota persekutuan lainnya. Kemungkinan lainnya adalah hak milik perseorangan tersebut akan beralih pada saat meninggalnya pemilik tanah tersebut.⁴⁶

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tanah dalam wilayah persekutuan hukum merupakan tanah bersama-ulyat. Kepala persekutuan melakukan fungsi mengatur, mengurus dan mengawasi penggunaan tanah. Pemilikan tanah oleh perseorangan diakui, namun pemilikan itu ditentukan pula oleh tingkat-tingkat pemanfaatan tanah sehingga disamping aspek kebebasan dalam pemanfaatan tanah juga terkandung didalamnya kemungkinan untuk terciptanya hubungan hukum yang luas dalam pemanfaatan tanah. Dengan demikian dapat diambil suatu kesimpulan bahwa dalam hukum adat terkandung nilai-nilai :

- a. Mengedepankan penggunaan /pemanfaatan tanah bukan status tanah
- b. Mengakui hak individu

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 202

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 203.

⁴⁶ Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, Cet. II, (Gunung Agung, Jakarta, 1982), hal. 203.

- c. Mengakui adanya eksistensi pimpinan adat/kepala persekutuan untuk mengatur, mengurus dan mengawasi penggunaan tanah
- d. Tidak mengenal adanya pemilikan mutlak
- e. Dikenal adanya fungsi sosial atas penguasaan tanah oleh individu.⁴⁷

2.1.6. Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional

Hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai hak yang dihaki. "sesuatu" yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat merupakan isi hak penguasaan yang bersangkutan dan yang menjadi kriteria untuk membedakan sesuatu hak penguasaan atas tanah dengan hak penguasaan yang lain.⁴⁸ Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah digariskan prinsip-prinsip dasar tentang bagaimana seharusnya penguasaan dan pemanfaatan terhadap tanah yang ada di Indonesia, sebagai berikut.

1. Pasal 1 ayat (2) UUPA berbunyi bahwa "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa"
2. Selain memiliki nilai fisik, tanah juga mempunyai kerohanian. Sebagai titipan Tuhan, perolehan dan penguasaannya harus dirasakan adil bagi semua pihak, sehingga tidak boleh merugikan kepentingan orang lain dalam arti luas. Penguasaan tanah untuk diri sendiri haruslah diletakkan dalam rangka kesesuaian kebersamaan dengan pihak lain. Hak yang dipunyai seseorang selalu dikaitkan dengan kewajibannya.
3. Tanah di wilayah Indonesia merupakan kepunyaan bersama seluruh bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (2) dan (3)), hanya saja kewenangan untuk mengaturnya diserahkan kepada negara. Tegasnya negara mengatur

⁴⁷ Winahyu Erwiningsih (a). *Op.Cit.* hal. 203-204.

⁴⁸ Sunaryo Basuki, *Hukum Tanah Nasional Landasan Hukum Penguasaan dan Penggunaan Tanah*, (Buku Ajar Mata Kuliah Hukum Agraria, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002/2003), hal. 10.

peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 2).

4. Pengakuan terhadap hak ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataannya masih ada serta sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 3).
5. Selanjutnya dalam Pasal 9 ayat (2) dinyatakan bahwa “tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.” Bahkan dalam Penjelasan UUPA bagian II: (6) ditambahkan:

.... Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan Warga Negara yang lemah terhadap sesama Warga Negara yang kuat kedudukan ekonominya, yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas-batas dalam bidang-bidang usaha agrarian, hal mana bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan....⁴⁹

Dalam UUPA, hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional diatur berdasarkan hierarki yaitu terdiri atas:

1. Hak Bangsa Indonesia

Latar belakang konsepsi hukum tanah kita bersumber pada Hukum Adat, oleh karenanya UUPA menganut konsepsi Hukum Adat yang bersifat Komunalistik Religius.⁵⁰ Sifat komunalistik terlihat dari pernyataan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA yang berbunyi “Seluruh wilayah

⁴⁹ Tim Pengajar Land Reform dan Tata Guna Tanah, *Land Reform dan Tata Guna Tanah*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hal. 86.

⁵⁰ Basuki, *op.cit.*, hal. 49.

Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.”⁵¹ Rumusan tersebut menyatakan adanya hubungan hukum antara Bangsa Indonesia (dalam arti seluruh rakyat Indonesia) dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia yang disebut Hak Bangsa Indonesia.⁵² Sifat religius tergambar dari pernyataan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang maha Esa. Konsepsi tersebut menimbulkan hak penguasaan yang tertinggi atas tanah, yang disebut dengan Hak Bangsa.⁵³ Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional, di mana hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, secara langsung maupun tidak langsung bersumber padanya.⁵⁴ Hak Bangsa Indonesia tersebut selain mengandung unsur perdata yaitu tanah dalam wilayah Republik Indonesia kepunyaan Bangsa Indonesia juga mengandung unsur publik, dimana unsur tugas kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia.⁵⁵

2. Hak Menguasai Negara

Negara adalah “Organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia”. Demikian sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, berarti

⁵¹ Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.

⁵² Basuki, *op. cit.*, hal. 11.

⁵³ Hak Bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sampai (3), yang berbunyi:

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
3. Hubungan Hukum antara Bangsa Indonesia dan Bumi, air dan ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

⁵⁴ Boedi Harsono (a), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, cetakan kesebelas, (Jakarta: Djambatan, 2007), hal. 269.

⁵⁵ Basuki, *op. cit.*, lampiran hal. 2b.

bahwa Bangsa Indonesia membentuk Negara Republik Indonesia untuk melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuan bangsa Indonesia antara lain meningkatkan kesejahteraan umum (Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bagi seluruh rakyat Indonesia). Untuk melaksanakan tujuan tersebut Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah diseluruh wilayah Indonesia atas nama bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan. Sedangkan hubungan hukum itu disebut sebagai Hak Menguasai Negara, hak ini memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hanya kewenangan publik, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA yang berbunyi sebagai berikut.

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari negara dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;

3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
4. Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Prinsipnya Hak Menguasai dari Negara tidak memberi wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan seperti pada hak atas tanah. Kewenangan negara semata-mata bersifat publik, yaitu untuk mengatur semua tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana telah dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Dasar hukumnya adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ("Dikuasai Negara"), di mana atas dasar pasal tersebut Negara Republik Indonesia diberikan kewenangan untuk mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan dan penggunaan tanah serta pemeliharaan tanah atas seluruh tanah di Indonesia untuk kemakmuran rakyat. Kewenangan negara seperti yang dimaksudkan di atas, salah satunya adalah mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah bersama yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Penataan Ruang.⁵⁶

3. Hak-Hak Perorangan Atas Tanah

Prinsipnya hak-hak perorangan atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Semua tanah dalam wilayah NKRI, baik yang berupa tanah hak (tanah-tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah) maupun Tanah Negara

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 12.

keseluruhannya diliputi oleh Hak Bangsa Indonesia maupun hak menguasai negara tanpa kecuali. Untuk itu negara berdasarkan hak menguasai dari negara diberi mandat untuk mengatur peruntukkan dan penggunaan Tanah Negara dan dapat pula memberikan tanah-tanah tersebut kepada pihak lain dengan sesuatu hak atas tanah.⁵⁷

Terdapat beberapa perbedaan pengertian (yang dikenal) mengenai tanah negara dapat, sebagai berikut.

1. Tanah yang langsung dikuasai Negara.
2. Tanah hak yang habis jangka waktunya.
3. Tanah yang belum pernah dilekati hak.
4. Tanah yang berupa hutan alam, cagar alam dan cagar budaya.
5. Tanah yang dikuasai dan atau digunakan instansi Pemerintah.
6. Tanah yang langsung dikuasai oleh negara yaitu tanah-tanah yang bukan tanah hak (menurut UUPA), bukan tanah ulayat, bukan tanah kaum, bukan tanah hak pengelolaan dan bukan pula tanah kawasan hutan.
7. Semua bidang tanah yang tidak diduduki, dikuasai oleh seseorang atau diurus oleh badan/lembaga pemerintah maupun swasta tertentu.
8. Semua bidang tanah yang tidak dinyatakan sebagai tanah hak milik perorangan, milik desa, tanah ulayat, tanah dengan status hak *erfpacht*, tanah konsesi dan sebagainya.
9. Tanah yang dikuasai dan atau digunakan instansi pemerintah dan belum dilekati hak.
10. Tanah bentukan baru, termasuk tanah yang terbentuk karena proses reklamasi.⁵⁸

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 25.

⁵⁸ Cybernews, "Penyederhanaan Perangkat Penguasaan Tanah" <http://www.the-cybernews.com>, diakses 20 Februari 2010.

Dalam rangka penggunaan tanahnya setiap pemegang hak tidak hanya mengindahkan kepentingan pribadinya akan tetapi juga wajib memperhatikan kepentingan bersama atau fungsi sosial dari tanah yang bersangkutan.⁵⁹

Adapun hak-hak perorangan atas tanah tersebut terdiri dari:

1. Hak atas Tanah.

Hak atas tanah mengandung pengertian hak yang memberi wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang dan badan hukum. Hak atas tanah apapun semuanya memberi wewenang untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada dasarnya tujuan memakai tanah (secara universal) adalah untuk memenuhi dua jenis kebutuhan, yakni:

- a. untuk diusahakan, misalnya usaha pertanian, perkebunan, perikanan (tambak) atau peternakan; dan
- b. untuk tempat membangun sesuatu (wadah), misalnya untuk mendirikan bangunan, perumahan, rumah susun (gedung bangunan bertingkat), hotel, proyek pariwisata, pabrik, pelabuhan dan lain-lainnya.⁶⁰

Sampai saat ini terdapat 4 (empat) jenis hak atas tanah yang ditetapkan oleh UUPA untuk dapat dipergunakan, baik untuk keperluan pribadi maupun untuk kegiatan usaha. Untuk keperluan pribadi perorangan Warga Negara Indonesia adalah Hak Milik (HM) dan untuk keperluan usaha diberikan Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP). Hak atas tanah tersebut merupakan hak atas tanah yang primer, yaitu hak yang diberikan oleh negara (Pasal 16 UUPA). Di samping hak atas tanah yang primer, terdapat pula hak atas tanah yang sekunder, yakni Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah di atas tanah Hak Milik, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi

⁵⁹ Basuki, *op. cit.*, hal. 26.

⁶⁰ Boedi Harsono (a), *op. cit.*, hal. 288.

Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa (Pasal 37, 41 dan 53 UUPA), yang keseluruhannya bersumber pada hak-hak pihak lain.

2. Hak atas Tanah Wakaf.

Wakaf adalah perbuatan hukum wakaf untuk memisahkan dan/atau menyerahkan harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya, guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.⁶¹ Hak atas tanah wakaf merupakan hak penguasaan atas satu bidang tanah tertentu (semula Hak Milik telah diubah statusnya menjadi tanah wakaf), yang oleh pemiliknya telah dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya (pesantren atau sekolah berdasarkan agama) sesuai dengan ajaran hukum agama Islam.

3. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HM-SRS).

Hak Milik atas Satuan rumah Susun (HM-SRS) adalah hak untuk memiliki satuan rumah susun secara terpisah dan berdiri sendiri berikut hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.⁶²

4. Tanah Adat

Menurut ilmu pengetahuan hukum, hukum perdata materiil dibagi atas hukum perorangan, hukum kekeluargaan, hukum harta benda dan hukum waris. Khusus hukum benda dapat dibedakan menjadi benda-benda yang bewujud dikenal sebagai benda tetap atau terikat, dan benda lepas.

⁶¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Wakaf*, UU No. 41 Tahun 2004, LN No. 159 Tahun 2004, TLN No. 4459.

⁶² Boedi Harsono (a), *op. cit.*, hal. 352.

Dalam hukum adat tidak mengenal perbedaan antara benda tetap dan benda bergerak, di mana hukum benda dibagi atas dua bagian, yaitu:

1. benda terikat berupa tanah; dan
2. benda lepas yaitu benda yang bukan tanah.

Hukum benda terikat atau tetap di sini mencakup hukum yang mengatur hak kebendaan yang berfungsi sosial. Sedangkan benda lepas /bukan tanah mempunyai sifat mutlak, maksudnya dalam hal ini pemiliknya boleh memakai dan menjual benda yang dimilikinya. Lain halnya dengan benda terikat (tanah) berfungsi sosial, artinya kalau tanah tersebut tidak diolah atau digarap maka tanah tersebut akan kembali ke masyarakat dan menjadi hak bersama lagi.⁶³

2.2. HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH DI INDONESIA

2.2.1. Landasan yuridis

Hak menguasai Negara dapat di tafsirkan dari bunyi UUD 1945 pada pasal 33 ayat (2) dan (3). Pasal 33 ayat (2) menyebutkan bahwa “cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.” Kemudian pada ayat (3) menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dalam penjelasannya ditegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dengan demikian kata kunci dalam kaitan penggunaan bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

⁶³ Tim Pengajar Hukum Adat, *Hukum Adat (Hukum Kebendaan dan Perikatan Adat)*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hal. 8.

Ketentuan pasal 33 ayat (3) adalah landasan konstitusional bagi pengaturan, penyediaan, penggunaan tanah di Indonesia sehingga semua peraturan perundangan di bawahnya yang hendak mengatur tentang pertanahan harus berjiwa dan berdasar serta tidak boleh bertentangan dengan konstitusi secara substansial. Hal ini merujuk pada Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang tata cara pembentukan Peraturan Undang-undang yang menyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan yang berada dibawah harus menjiwai dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁶⁴

Kandungan makna dalam pasal tersebut memiliki dua garis besar: pertama, Negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Kedua, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai Negara merupakan suatu konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa Negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh Negara. Pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan dan diusahakan oleh Negara bermuara pada satu tujuan yaitu menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tujuan itu menjadi tanggung jawab Negara sebagai bentuk konsekuensi dari hak menguasai Negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Hal ini merupakan jaminan dan bentuk perlindungan terhadap sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kesejahteraan umum atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁶⁵

Kemudian dalam penetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX /MPR/ 2001 tanggal 9 Nopember 2001 tentang pembaruan Agraria dan pengelolaan Sumber Daya Alam dinyatakan bahwa “ sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai rahmat Tuhan Yang maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh

⁶⁴ Drs. H. Achmad Rubaie. *Op.Cit.* hal. 38.

⁶⁵ Winahyu Erwiningsih, (a) *Op.Cit.* hal. 82.

karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.” Dalam pasal 1 Undang-undang No. 5 tahun 1960 juga dinyatakan hal yang demikian.

Asas-asas yang mendasari hubungan dan penggunaan tanah di Indonesia dituangkan dalam hukum pertanahan di Indonesia yaitu dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria. Masing-masing asas tersebut menjelma dalam beberapa pasal UUPA, Yaitu ;

a. Asas ketuhanan Yang Maha Esa

Berdasarkan asas ketuhanan Yang Maha Esa, maka normativisasi yang dapat dikemukakan adalah ;

1. Pengaturan yang menyatakan bahwa tanah sebagai bagian bara adalah milik bangsa Indonesia
2. Bangsa Indonesia harus membentuk organisasi dan tata aturan agar tanah dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Asas ini terdapat dalam pasal 1 ayat (2) UUPA. Dengan adanya pernyataan pada ayat (2) tersebut, berarti diakui bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan hak dari Tuhan dan kita bangsa Indonesia diberikan karunia yang besar. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi a, air , ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai hak dari bangsa Indonesia dan sebagai karunia dari Tuhan menggambarkan hubungan bangsa Indonesia dengan Tuhan merupakan suatu penjelmaan dari sila pertama dari pancasila, yakni Ketuhanan Yang Maha Esa.⁶⁶

b. Asas Persatuan Indonesia

1. Tanah dalam wilayah Indonesia merupakan tanah milik bangsa Indonesia

⁶⁶ A.P Parlindungan (a), *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, (Mandar Maju, Bandung, 1973), hal. 40.

2. Asas ini terkandung dalam pasal 9 ayat (1) yang berintikan antara lain bahwa hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan dengan tanah, air, dan ruang angkasa sepenuhnya.
 3. Orang asing termasuk perwakilan perusahaan asing hanya dapat memiliki hak atas tanah sepanjang selama warga Negara Indonesia tidak terganggu dan juga perusahaan asing tersebut dibutuhkan oleh republik Indonesia untuk pembangunan sebagai komponen tambahan dari pembangunan ekonomi Indonesia.⁶⁷
- c. Asas Demokrasi dan kerakyatan
1. Tiap-tiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah
 2. Negara harus menjamin pengusahaannya serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya
 3. Hasilnya harus cukup untuk kehidupan yang layak.
- Asas tersebut diatas dapat ditemukan dalam pasal 9 ayat (2).
- d. Asas Musyawarah
- Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang. Dalam penjelasan dikatakan bahwa pencabutan hak dimungkinkan tetapi diikat dengan syarat-syarat, salah satunya ganti kerugian tersebut yang ditentukan secara mesyawarah.
- e. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab
- Asas ini ditungkan dalam :
1. Pasal 10 ayat (1) UUPA, yang bermakna bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 87.

2. Pasal 7 UUPA yang berbunyi: “ untuk tidak mengikis kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.
3. Pasal 17 UUPA yang berbicara mengenai pembatasan luas maksimum dan /atau minimum tanah yang dapat dipunyai dengan sesuatu hak, agar dicegah menumpuknya tanah di golongan-golongan yang tertentu saja.

f. Asas keadilan sosial

Asas ini terdapat dalam beberapa pasal, yaitu pasal 7,10,11,13,15,17 UUPA.

Pasal 11 memuat prinsip :

1. Perlindungan kepada golongan ekonomi lemah terhadap yang kuat
2. Hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa harus dicegah penguasaannya bilamana melampaui batas.
3. Pencegahan monopoli swasta
4. Pemberian kepastian dan jaminan sosial oleh pemerintah
5. Kewajiban tiap-tiap orang dan badan hukum untuk menjaga dan memelihara tanah termasuk mencegahnya dari kerusakan dengan memperhatikan pihak yang ekonominya lemah.

g. Sifat komunalistik religius

Dalam pasal 6 UUPA menegaskan sifat komunalistik religius itu yang menyebutkan bahwa “ Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Dalam penjelasan umum II angka 4 dijelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak lah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan maupun tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

h. Asas Pemisahan horizontal

Asas ini tertuang dalam pasal 5 UUPA yang menyebutkan bahwa “ hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-

unsur yang bersandar pada hukum agama". Asas ini mengandung makna bahwa pemilikan tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Siapa yang membangun dan siapa yang menanam, dialah pemilik bangunan yang dibangunnya dan dialah yang berhak atas hasil tanaman yang ditanamnya.⁶⁸

i. Asas Spesialitas

Asas ini unuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dengan penerapannya berupa pengadaan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tanah yang didaftarkan memiliki kejelasan dengan diketahui dan nyata ada pada lokasi tanahnya. Asas ini terdapat dalam pasal 19 ayat(1) UUPA.

j. Asas publisitas

Pelaksanaan asas ini memiliki tujuan agar para pemegang hak yang bersangkutan memperoleh kepastian tentang haknya. Asas ini dapat ditemukan dalam pasal 23, 32, 38 UUPA.⁶⁹

Dalam pasal 2 ayat (2) dirumuskan isi kewenangan hak menguasai dari Negara sebagai tafsiran atas pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar mengenai pengertian dikuasai oleh Negara. Ditegaskan dalam penjelasan umum angka II (2), bahwa hak menguasai dari Negara bukan berarti memiliki, melainkan merupakan kewenangan di bidang hukum publik dari Negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia.

Dalam pasal 2 ayat 2 dan 3 UUPA Pasal 2 ayat 2 : Hak menguasai dari negara memberi wewenang:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut:
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa:

⁶⁸ Boedi harsono (b), "Penggunaan dan penerapan Azas-azas Hukum adat pada hak milik atas tanah", kertas kerja, Pada symposium hak milik atas tanah menurut undang-undang pokok agraria, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen kehakiman, Bandung, 1993, hal. 8

⁶⁹ Winahyu Erwiningsih (a), *Op.Cit.*, hal.209-214.

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kemudian dalam Pasal 2 ayat 3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kerakyatan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Penghapusan asas *domein* dengan berlakunya UUPA digantikan dengan asas "Hak Menguasai Negara". Asas ini dapat ditafsirkan dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang dalam UUPA ditempatkan pada pasal 2. Hak menguasai Negara sangat berbeda dengan asas *domein* yang berlaku sebelum adanya UUPA. Perbedaan yang sangat mendasar adalah bahwa pada asas *domein*, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit tujuannya adalah untuk keuntungan kolonialisme Belanda, sedangkan pada asas hak menguasai Negara secara jelas untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Asas ini juga hendak mengatakan bahwa negara bukan sebagai pemilik. Konsep negara sebagai pemilik hanya ada pada saat negara Indonesia pada masa penjajahan. Kewenangan negara dalam bidang pertanahan tersebut merupakan pelimpahan tugas bangsa dan kewenangan tersebut hanya bersifat publik. Berbeda dengan hubungan hukum yang bersifat pemilikan antara negara dan tanah. berdasarkan *domein verklaring* dalam hukum tanah secara administratif pada waktu sebelum berlakunya UUPA, namun *domein verklaring* sudah dicabut.

Dapat dikatakan pula bahwa UUPA memberikan suatu sikap bahwa untuk mencapai tujuan dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak pada tempatnya, jika bangsa Indonesia atau Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Menurut penjelasan UUPA, Negara bukan sebagai pemilik, melainkan bertindak selaku badan penguasa yang pada tingkatan tertinggi menguasai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Menurut Moh. Mahfud M.D.,

adalah lebih tepat apabila Negara yang merupakan organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku penguasa yang diberi wewenang pada tingkatan tertinggi melakukan wewenang seperti yang disebutkan dalam pasal 2 ayat (2) UUPA. Ketentuan hak menguasai Negara ini, jika dilihat dari memori penjelasan angka II/2 memberi kesimpulan bahwa dasar pikiran yang dipergunakan mengenai hubungan langsung antara Negara dan bumi dan ruang angkasa adalah hubungan dimana Negara dianggap sebagai personifikasi seluruh rakyat.⁷⁰

Hak Menguasai Negara sudah melekat dengan sendirinya pada Negara sebagai wakil rakyat yang terikat secara kesatuan. Wewenang yang lahir dari hak menguasai negara tersebut didelegasikan kepada daerah-daerah sebagai pelaksana asas *medebwind*. Berlandaskan ketentuan pasal 2 ayat (2) UUPA arti menguasai adalah “mengatur” dan “menyelenggarakan”, artinya melaksanakan atas penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharannya (*maintenance*) atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam diwilayah Negara Republik Indonesia yang harus ditujukan pada upaya mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Hak menguasai dari Negara ini merupakan hak rakyat pada tingkat Negara.⁷¹

Walaupun perumusannya sangat sederhana tetapi maknanya sangat luas, oleh karena mengandung arti bahwa dalam penguasaan dan penggunaan tanah baik oleh pemerintah maupun masyarakat, haruslah tetap mengarah kepada tujuan nasional seperti yang digariskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Dasar-dasar kebijakan bidang pertanahan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Wawasan Nusantara

Bahwa seluruh bumi (tanah), air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia adalah kekayaan alam milik seluruh alam milik seluruh Bangsa Indonesia, bersifat abadi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

⁷⁰ Winahyu Erwiningsih (a), *Op.Cit.* hal. 161-162.

⁷¹ A.P. Parlindungan (a), *Op.Cit.*, hlm. 187.

b. Hak Menguasai oleh Negara

Hak *domein* yang dipergunakan sebagai dasar dan perundang-undangan Agraria yang berasal dari pemerintah jajahan, tidak dikenal dalam hukum Agraria Nasional. UUPA yang berpangkal pada pendirian Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tidak perlu dan tidak pula pada tempatnya bahwa Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara bertindak sebagai organisasi penguasa dan merupakan wujud personifikasi dari rakyat.

c. Pengakuan hak terhadap hak ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataan masih ada, serta sesuai dengan kepentingan Nasional Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA)

d. Fungsi sosial hak atas tanah, yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 jo Pasal 15 dan 18 UUPA).

e. Asas Kebangsaan

Yaitu bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, sedangkan bagi orang asing dapat diberikan hak tertentu atas tanah yang terbatas jangka waktu dan luasnya (Pasal 9, 12 ayat (1) dan (2), 17, 26 ayat (2), 28, 35 dan 41 UUPA).

f. Persamaan Hak Warga Negara Atas Tanah

Yaitu bahwa Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak dan manfaat atas tanah (Pasal 9, Pasal 11 ayat (1), 12 ayat (1), 13 ayat (2) dan (3), pasal 26 ayat (1) UUPA).

g. Kewajiban Pemegang Hak Atas Tanah

Yaitu bahwa setiap orang, badan hukum dan instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, wajib memanfaatkan tanah tersebut serta

menciptakan rasa keadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 15 UUPA)

- h. Penatagunaan tanah dilakukan agar tanah dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan Rakyat (Pasal 14 dan 15 UUPA).

UUPA sebagai Undang-undang pokok banyak memuat materi yang menuntut pengaturan lebih lanjut dengan pengaturan perundang-undangan lain. Peraturan perundang-undangan yang dituntut untuk dibuat itu tidak terbatas pada satu bentuk berdasar hak delegasi, tetapi mencakup juga undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang tidak ditegaskan bentuk atau hierarkinya. Menurut Moh. Mahfud M.D., terdapat beberapa ketentuan dalam UUPA yang didelegasikan kepada peraturan perundang-undangan untuk mengaturnya secara khusus, yakni:

1. Tentang penguasaan pelaksanaan hak menguasai dari Negara dan masyarakat hukum adat (pasal 2 ayat (4) UUPA)
2. Tentang pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (pasal 19 ayat (1) UUPA)
3. Tentang biaya-biaya yang berkaitan dengan pendaftraran tanah (ini dapat satu Peraturan Pemerintah dengan yang dimaksud pasal 19 ayat (1) UUPA dan pasal 19 ayat (4) UUPA)
4. Tentang terjadinya hak milik menurut hukum adat (pasal 22 ayat (1) UUPA)
5. Tentang syarat-syarat untuk terjadinya hak milik (pasal 22 ayat (2) UUPA)
6. Tentang jual-beli/penukaran, penghibahan, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang untuk memindahkan hak milik dan pengawasannya (pasal 26 ayat (1) UUPA)
7. Tentang hapusnya hak Guna usaha secara hukum yang disebutkan tidak dipenuhinya syarat-syarat yang ditentukan (pasal 30 ayat (2) UUPA)

8. Tentang hapusnya hak guna bangunan secara hukum karena tidak dipenuhinya syarat-syarat yang ditentukan (pasal 36 ayat (2) UUPA)
9. Tentang hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (pasal 46 ayat (1) UUPA)
10. Tentang hak guna air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan (pasal 47 ayat (2) UUPA)
11. Tentang hak guna ruang angkasa (pasal 48 ayat (2) UUPA)
12. Tentang perwakafan tanah milik (pasal 49 ayat (3) UUPA)
13. Tentang hapus dan beralihnya kepada Negara hak-hak dan wewenang swapraja atau bekas Swapraja atas bekas Swapraja atas bumi dan air.⁷²

2.2.2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia

Pada tanggal 24 September 1960, lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan istilah UU pokok Agraria (UUPA) yang diundangkan dalam Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 104, serta penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043. Dengan mulai berlakunya UUPA ini terjadi perubahan fundamental pada hukum Agraria Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan, yang disebut Hukum Tanah dan di kalangan pemerintahan dan umum juga dikenal sebagai hukum Agraria.⁷³ Hukum Agraria warisan kolonial Belanda digantikan dengan hukum Agraria nasional. Dengan UUPA hukum kolonial yang bersifat dualisme diakhiri dan selanjtnya menuju kepada unifikasi hukum dalam bidang hukum agraria.

Jelaslah kiranya, bahwa bagi Negara Republik Indonesia masalah pokok yang hendak dipecahkan dengan melaksanakannya politik pertanahan sebagai dikehendaki oleh pasal 33 ayat (3) UUD 1945 beserta UUPA sebagai aturan pelaksanaannya, adalah bagaimana mengatur dan menggunakan tanah yang

⁷² Winahyu Erwiningsih (a), *Op.Cit.* hal. 161-162.

⁷³ Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Cetakan I, (Bandung: PT. Refika Aditama,2007), hal. 9.

luasnya terbatas dengan mengingat akan hak-hak perseorangan/ keluarga yang ada di atasnya untuk keperluan yang bersifat agraris maupun non-agraris, yang senantiasa bertambah dan berubah sedemikian rupa, sehingga semua syarat yang diperlukan bagi terbentuknya suatu masyarakat adil dan makmur secara merata dapat dipenuhi. Dengan perkataan lain, dengan luas tanah yang tersedia, politik pertanahan yang dilaksanakan harus dapat menciptakan suatu kondisi yang dapat mendukung terwujudnya suatu masyarakat/Negara yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, seperti yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia.⁷⁴

Dalam pasal 28 G dan 28 H UUD 1945 Pasca amandemen terkandung suatu arahan konstitusi yang memberikan perhatian lebih besar terhadap jaminan dan perlindungan hak privat/individu.⁷⁵ Namun hak individu tersebut meskipun dilindungi dalam pasal 28 G dan 28 H UUD 1945 tersebut, bukan berarti menjadi hak yang mutlak seperti dalam hukum tanah barat, hak ini dibatasi dengan pasal 6 UUPA, yang rumusannya bahwa semua hak atas tanah termasuk hak milik mempunyai fungsi sosial.⁷⁶ Fungsi sosial dalam UUPA, dalam penjelasan umum II angka 3 bahwa kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan Nasional dan Negara yang lebih luas tetapi tidak berarti pula bahwa kepentingan masyarakat hukum sebagaimana dimaksud tidak diperhatikan sama sekali.⁷⁷

Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua tanah mempunyai fungsi sosial secara implisit ditafsirkan bahwa hak atas tanah yang dipegang oleh suatu subjek hukum pada dasarnya tidak akan menjadi penghalang bagi pihak pemerintah untuk melakukan kewenangan publiknya dalam pengadaan tanah, akan tetapi makna fungsi sosial hak atas tanah tidak perlu ditafsirkan secara

⁷⁴ Muchsan, "perolehan hak atas tanah melalui Lembaga Pembebasan hak," (Disertasi Doktor ilmu hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1992), hal. 178.

⁷⁵ Gunanegara, "Pengadaan tanah oleh Negara untuk kepentingan umum," (Disertasi Doktor ilmu Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2006)., hal. 18.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Indonesia, Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 tahun 1960, TLN. No. 2043, Penjelasan umum II angka 3.

berlebihan, sehingga telah memberi kesan seolah-olah kepentingan pribadi selalu tunduk pada kepentingan proyek-proyek pembangunan. Dalam Negara hukum yang berdasarkan Pancasila kepentingan individu dilindungi oleh hukum terhadap tindakan sewenang-wenang penguasa yang beralih kepentingan umum.⁷⁸

Pasal 58 UUPA merupakan pasal peralihan yang bersifat umum, dalam arti berlaku bagi setiap peraturan lama yang masih akan diberlakukan dalam rangka Hukum Tanah yang baru. Adapun syarat-syarat bagi masih berlakunya untuk sementara peraturan-peraturan yang bersangkutan adalah :

Pertama: UUPA menghendaki sesuatu soal diatur di dalam peraturan pelaksanaan. Selama peraturan pelaksanaan itu belum ada, yang berlaku adalah peraturan yang lama ;

Kedua : Jika syarat yang pertama telah dipenuhi masih perlu diuji apakah isinya tidak bertentangan dengan jiwa dari (seharusnya: dan) ketentuan –ketentuan UUPA ;

Ketiga: Jika kedua syarat tersebut dipenuhi, apabila perlu peraturan yang lama itu harus diberi tafsir yang sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.⁷⁹

Menurut Boedi Harsono bahwa konsepsi Hukum tanah nasional yang kemudian dikonkretkan dalam asas-asas hukum pengadaan tanah, asas-asas tersebut adalah:

1. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional ;
2. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanpa ada landasan haknya (*illegal*) tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana.
3. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap

⁷⁸ Oloan Sitorus , *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan Ruang di Indonesia*, Cetakan Perdana, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006), hal. 120.

⁷⁹ Boedi Harsono (a), *Op.Cit.* Hal. 142-143.

gangguan-gangguan dari pihak manapun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya.

4. Bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada, yaitu:
 - a. Gangguan oleh sesama anggota masyarakat ; gugatan perdata melalui pengadilan Negeri atau meminta perlindungan kepada bupati/walikota menurut Undang-Undang Nomor 50 Prp Tahun 1960'
 - b. Gangguan oleh penguasa: gugatan melalui pengadilan umum atau pengadilan tata usaha Negara.
5. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.
6. Bahwa sehubungan dengan apa yang disebut diatas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga "penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada pengadilan negeri" seperti yang diatur dalam 1404 KUHPerdata.
7. Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, dan tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya, dengan menggunakan acara "pencabutan hak" yang diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961.
8. Bahwa dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pemegang haknya

berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian, yang bukan hanya meliputi tanahnya, bangunan, dan tanaman pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian lain yang dideritanya sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.

9. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.⁸⁰

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu secara sukarela (*voluntary acquisition of land*) dan cara wajib (*compulsory acquisition of land*). Pelaksanaan pengadaan tanah selalu menggunakan cara sukarela terlebih dahulu yaitu dengan musyawarah, namun apabila cara musyawarah yaitu dengan pemindahan hak atau pelepasan hak tidak berhasil baru ditempuh dengan cara wajib.⁸¹

2.2.3. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara sukarela

Pengadaan tanah secara sukarela adalah berupa kesediaan pihak yang mempunyai tanah dengan sadar dan tanpa paksaan untuk menyerahkan apa Hak atas tanahnya kepada pihak yang memerlukan tanah. Adapun secara teknis dilakukan dengan cara pelepasan hak/ penyerahan hak atas tanah atau dengan cara pemindahan hak yakni jual-beli, tukar menukar.

Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disahkan pada tanggal 3 Mei 2005. Peraturan presiden ini adalah pengganti dari keputusan presiden nomor

⁸⁰ *Ibid.*, hal. 342-343.

⁸¹ Lieke Lianadevi Tukgali, *Op.Cit.* hal. 98.

55 tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.⁸²

Peraturan presiden Nomor 36 tahun 2005 tersebut adalah sebagai instruksi tentang tata cara yang harus diikuti pejabat pelaksana dalam rangka memperoleh tanah untuk kegiatan pembangunan, yang dampaknya langsung dirasakan oleh masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan tersebut.⁸³

Kepentingan umum dalam peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 ini diartikan kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat (pasal 1 ayat (5)) dan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah (pasal 1 ayat (3)). Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilakanakan dengan cara: (a) pelepasan atau penyerahan hak atas tanah ; atau (b) Pencabutan hak atas tanah. Kemudian untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual-beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan (pasal 2 ayat (1) dan (2)). Apabila upaya yang dilakukan Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri dalam Negeri gagal, maka sesuai kewenangannya mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961. Untuk penyelesaian tersebut diajukan oleh bupati /Walikota/Gubernur/Menteri Dalam Negeri sesuai dengan kewenangan kepada kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan menteri hukum dan Hak Asasi Manusia. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah tersebut disampaikan kepada presiden oleh kepala Badan pertanahan Nasional yang ditanda tangani oleh

⁸² Jurnal keadilan, (Vol. 4 No. 3 Tahun 2005/2006):1

⁸³ Maria S.W Sumardjono, *Tanah Dalam perspektif hak Ekonomi sosial dan budaya*, Cetakan I, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008) hal. 281.

menteri dari instansi yang memerlukan tanah dan kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Kemudian pada pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 ini pengadaan tanah Untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan pada rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Kegiatan-kegiatan yang dimaksud sebagai pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah daerah dalam pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ini meliputi :

1. Jalan umum, Jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, di ruang atas tanah ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum /air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi
2. Waduk , bendungan , irigasi dan bangunan pengairan lainnya
3. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat
4. Pelabuhan, Bandar udara, stasiun kereta api dan terminal
5. Peribadatan
6. Pendidikan atau sekolah
7. Pasar umum
8. Fasilitas pemakaman umum
9. Fasilitas keselamatan umum
10. Pos dan telekomunikasi
11. Sarana olahraga
12. Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya
13. Kantor pemerintah, pemerintah daerah perwakilan Negara asing, perserikatan bangsa-bangsa dan atau lembaga-lembaga internasional dibawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa
14. Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai tugas pokok dan fungsinya
15. Lembaga Pemasarakatan dan rumah tahanan
16. Rumah susun sederhana
17. Tempat Pembuangan sampah
18. Cagar Alam dan Cagar Budaya

19. Pertamanan
20. Panti Sosial
21. Pembangkit, Transmisi, distribusi tenaga listrik.

Kemudian Pada tanggal 5 Juni 2006 dikeluarkan peraturan Presiden baru, yakni Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, yang mengubah dan menambah beberapa ketentuannya atas pertimbangan : “Untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan .”

Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, Pasal 1 ayat (3) diubah bunyinya menjadi “Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.”. Bila dibandingkan dengan bunyi sebelumnya maka menurut penulis Pemerintah hendak menegaskan bahwa pengadaan tanah merupakan proses yang mengedepankan penghormatan terhadap hak-hak individu, di mana dengan cara pencabutan hak menjadi cara yang akan dihindari sebelumnya bilamana proses pengadaan tanah yang demikian tidak berlangsung dengan baik.

Dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang selanjutnya dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Kemudian kegiatannya meliputi :

1. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, di rang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran iar minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi
2. Waduk, bendungan, bendungan irigasidan bangunan perairan lainnya
3. Pelabuhan, Bandar udara, stasiun kereta api dan terminal
4. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana
5. Tempat pembuangan sampah

6. Cagar alam dan cagar budaya
7. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Cara Pelepasan Hak/Penyerahan Hak atas dasar kesepakatan bersama yang dicapai melalui musyawarah, juga digunakan jika pihak yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai subjek tanah yang bersangkutan. Misalnya, Jika yang memerlukan tanah suatu instansi pemerintah, sedang tanah yang diperlukan berstatus tanah hak, yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, maka pemegang hak atas tanah melepaskan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah, Instansi Pemerintah yang memerlukan tanahnya akan memohon hak baru yang sesuai yaitu hak pakai yang tidak berjangka waktu sepanjang dipergunakan untuk keperluan instansi tersebut, Jika yang memerlukan badan hukum/perseroan terbatas sedang yang diperlukan berstatus tanah hak milik, maka cara yang ditempuh juga dengan cara pelepasan hak atas tanah namun apabila status tanah tersebut adalah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, Maka cara yang ditempuh cukup dengan jual-beli, yang merupakan perbuatan hukum pemindahan hak.⁸⁴

Dalam peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, Perlindungan hukum pada para penilai tanah lebih tegas sebagaimana ditentukan bahwa pada dasarnya musyawarah dilaksanakan secara langsung dan bersama-sama antara instansi pemerintah yang memerlukan tanahnya dan para pemilik. Dalam hal jumlah pemilik tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara langsung, bersama dan efektif, musyawarah dapat dilaksanakan secara bertahap. Jika pemilik tanah tidak dapat hadir, kehadirannya dapat diwakilkan kepada orang lain dengan surat kuasa notariil atau dibawah tangan, yang diketahui oleh kepala desa dan camat. Apa yang penerima kuasa boleh lakukan harus secara tegas dicantumkan dalam surat kuasa dan agar pemilik terlindungi maka seorang penerima kuasa hanya mewakili satu orang pemilik. Penilaian harga tanah dilakukan oleh lembaga penilai harga tanah atau tim penilai harga tanah bilamana tidak terdapat lembaga penilai harga

⁸⁴ Lieke Lianadevi Tugali, *Op.Cit.*, hal. 98.

tanah. Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dilakukan oleh kepala Dinas/kantor/ Badan di kabupaten /kota yang bersangkutan. Hasil-hasilnya diserahkan kepada panitia pengadaan tanah untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanahnya dengan pihak yang pemilik tanahnya. Kemudian telah dianggap tercapai kesepakatan bilamana 75 % dari luas tanah yang diperlukan untuk pembangunan telah diperoleh atau jumlah pemilik telah menyetujui bentuk dan/atau besarnya ganti rugi. Instansi yang memerlukan tanah dipersilahkan menyerahkan ganti ruginya kepada para pemilik tanah. Dalam hal persetujuan kurang dari 75 %, maka panitia pengadaan tanah mengusulkan untuk memindahkan tanahnya ke lokasi lain, jika tidak mungkin dipindahkan maka panitia melanjutkan kegiatan pengadaan tanah dan mengupayakan musyawarah kembali, sampai terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi. Apabila pemilik tetap menolak dan tidak terjadi kesepakatan kemudian panitia pengadaan tanah membuat berita acaranya untuk kemudian memerintahkan instansi yang memerlukan tanah untuk menipkan uang ganti ruginya ke Pengadilan Negeri. bahwa pemilik yang berkeberatan terhadap keputusan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang diterbitkan Panitia Pengadaan Tanah kabupaten/ Kota dapat mengajukan keberatan kepada bupati/walikota yang akan memberikan keputusan. Keputusan dapat berupa mengukuhkan atau mengubah bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang akan menjadi dasar pembayaran ganti rugi. Apabila tetap tidak diterima oleh pemilik dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Walikota mengajukan usulan pencabutan hak sesuai ketentuan hukum yang berlaku.⁸⁵

Menurut Peraturan Presiden nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan presiden Nomor 65 Tahun 2006 kesepakatan antar pihak yang mempunyai tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan, dituangkan dalam keputusan Panitia Pengadaan tanah, yang bertugas memberi perantaraan dalam musyawarah yang diadakan. Jika yang memerlukan tanah badan swasta, kesepakatan tersebut dan

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 161-162

perbuatan pelepasan haknya sebaiknya dituangkan dalam bentuk akta notaris, selama pembuatan aktanya secara khusus belum ditugaskan kepada pejabat pembuat akta tanah. Dengan dilakukannya pelepasan hak tersebut, tanah yang bersangkutan menjadi tanah Negara, untuk kemudian oleh pihak yang menerima pelepasan diajukan permintaan hak baru yang sesuai.⁸⁶ Tetapi dengan adanya tindakan awal pelepasan hak oleh pemegang hak kepada Negara dan pihak yang akan menjadi pemegang hak atas tanah itu selanjutnya mengajukan permohonan hak kepada Negara (Badan Pertanahan Nasional) sesuai dengan peruntukannya.⁸⁷

Mengenai ganti rugi yang dititipkan pada pengadilan sesuai dengan dengan pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri dalam hal :

1. Yang berhak atas ganti rugi,
2. Tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi objek perkara di pengadilan dan memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap
3. Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak
4. Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah diletakkan sita oleh pihak yang berwenang.

Dalam hal terjadi penitipan uang ganti rugi pada pengadilan Negeri menurut peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, Karena pemilik tanahnya tetap menolak, maka tanahnya masih tetap dalam penguasaannya, tidak dapat hapus demikian saja, karena pemilik tanah harus membuat surat/akta pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah. Kecuali apabila telah dilaksanakan pencabutan hak menurut Peraturan perundang-undangan.

⁸⁶.*Ibid.*, hal. 335.,

⁸⁷Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, cetakan I, (Jakarta:Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 179.

Pelepasan hak atas tanah atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Jadi jelas disini yang menjadi hal kunci dari pelepasan hak sebagaimana dimaksud ialah adanya proses musyawarah di mana dalam proses ini harus terdapat kesebandingan dalam posisi, artinya bilamana pemerintah dalam hal ini sebagai pihak yang memerlukan tanah maka harus pula duduk sejajar dengan pemilik tanah, tidak boleh terdapat pemaksaan atasnya.

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 kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Namun sepertinya dalam alam kenyataan kata mufakat sering sekali hanya mencapai jalan buntu, karena para pihak yang berkepentingan cenderung untuk mempertahankan sikapnya. Keadaan yang demikian akan membuat proses pengadaan tanah menjadi rumit. Maka sebagai bentuk pemecah terjadinya kebuntuan, dalam Peraturan di jelaskan bahwa Apabila tidak tercapai kesepakatan maka panitia mengeluarkan keputusan mengenai besar kecilnya ganti rugi yang akan diberikan.

Dominan peranan panitia pembebasan tanah di dalam melaksanakan inventarisasi dan penafsiran harga, seolah-olah panitialah yang akan menentukan dan memutuskan jumlah dan besarnya ganti rugi yang harus diberikan kepada naggota masyarakat yang akan dibebaskan tanahnya. Sekalipun ditentukan juga bahwa penentuan jumlah ganti rugi dilakukan melalui proses musyawarah, akan tetapi didalam pelaksanaan musyawarah yang memegang peranan penting adalah Panitia Pengadaan Tanah sedangkan anggota-anggotanya masyarakat hanya sebagai peserta semu saja. Dengan demikian jalannya musyawarah menjadi tidak

seimbang dan keputusan penentuan harga menjadi tidak adil dan merugikan warga yang tanahnya akan dibebaskan.⁸⁸

Akhirnya hal ini menjadi musyawarah setengah hati, karena akan memberikan pandangan bahwa tidak ada posisi sejajar antara para pihak, karena salah satu pihak diberikan kewenangan yang besar untuk memaksakan kehendak. Untuk menghindari situasi yang demikian maka penentuan ganti kerugian yang seimbang dengan haknya yang terampas adalah mutlak harus dilaksanakan. Bahwa ganti kerugian bukan hanya dinilai dari harga tanah dan benda-benda yang terkait dengannya namun pula perlu dipikirkan apakah dengan pelepasan hak tersebut berakibat bagi penurunan standar hidup seseorang atau tidak. Jalan terbuka telah disediakan oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 pada pasal 13 yang mengatur tentang ganti Rugi. Bentuk ganti rugi dapat berupa :

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

Dari jenis-jenis ganti rugi diatas sangat jelas bahwa panitia pengadaan tanah diberikan keleluasaan untuk menegosiasikan bentuk ganti rugi agar dapat menemukan kata sepakat dalam konteks tarik menarik kepentingan antara pemilik hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah. Panitia pengadaan tanah tidak terus semata-mata memberikan ganti rugi berupa uang yang disesuaikan dengan NJOP maupun nilai nyata berdasarkan pertimbangan penilai tanah, sehingga terhentinya proses musyawarah untuk mencapai mufakat dapat dihindari. Yang dimaksud nilai nyata disini, menurut Maria S.W. Soemardjono adalah market value atau harga pasar yang wajar, yaitu harga yang dipakai penjual dan pembeli untuk sebidang tanah dalam keadaan wajar, tanpa adanya unsur paksa untuk

⁸⁸ Muhadar, *Op.Cit.*, hal. 111-112.

menjual dan membeli.⁸⁹ Menurut penulis Bentuk dan realisasi ganti rugi menjadi hal yang paling esensi dalam pengadaan tanah karena dapat dilihat disini apakah penghargaan terhadap hak-hak asasi individu benar-benar dilaksanakan atau tidak dalam proses pengadaan tanah.

Terkait dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah suatu instruksi bagi pejabat pelaksana yaitu berupa ketentuan mengenai apa yang mereka masing-masing harus lakukan, jika ada suatu instansi Pemerintah Pusat atau Pemerintah daerah memerlukan tanah masyarakat dalam rangka melaksanakan proyeknya. Karena itu maka Peraturan Presiden tersebut tidak tertuju pada masyarakat dan apa yang diatur tidak mengikat masyarakat karena hanya berlaku sebagai instruksi bagi para pejabat pelaksana. Bagi para pejabat pelaksana memang ada kewajiban untuk berusaha, agar melalui ketentuan-ketentuan peraturan tersebut ia berhasil menyelesaikan tugasnya, sebagai pertanggungjawaban kepada atasannya masing-masing, maka dalam melaksanakan peraturan-peraturan tersebut ditimbulkan kesan oleh mereka kepada masyarakat, bahwa apa yang diatur dalam peraturan tersebut mengikat semua pihak yang bersangkutan, termasuk mereka yang tanahnya diperlukan dan harus dipatuhi dengan segala akibatnya.⁹⁰

2.2.4. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan cara wajib

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dalam konsideransnya menyebutkan untuk mengatur apa yang ditentukan dalam pasal 18 UUPA tentang Pencabutan hak, terutama dalam rangka melaksanakan usaha pembangunan Negara. Bersamaan dengan diundangkannya Undang-undang ini, maka *onteigeningsordonnantie* (Staatblad 1920 Nomor 574) dicabut.⁹¹ Dalam Pasal 1

⁸⁹ Maria S.W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan V, Edisi Revisi, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hal.76

⁹⁰ Boedi harsono (a), *Op.Cit.* hlm. Xlviii.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya disebutkan 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 dicabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dinyatakan bahwa suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan sifat kepentingan umum apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. Kepentingan bangsa dan Negara, dan/atau
- b. Kepentingan masyarakat luas, dan/atau
- c. Kepentingan rakyat banyak, dan/atau
- d. Kepentingan pembangunan.

Dari penjelasan Undang-Undang tersebut dinyatakan pada dasarnya jika diperlukan tanah dan/atau benda-benda lainnya kepunyaan orang lain untuk sesuatu keperluan haruslah terlebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan yang empunya, misalnya atas dasar jual-beli, tukar menukar, atau lain sebagainya.

Kalau kita melihat fungsi sosial hak atas tanah, di mana dalam kepentingan perseorangan terkandung juga hak masyarakat dan dalam hal kepentingan masyarakat (umum), maka dalam keadaan tersebut haruslah ada wewenang pemerintah untuk mengambil dan menguasai tanah tersebut, secara sepihak dan dengan kuasa suatu Undang-undang yaitu pencabutan hak.⁹² Pencabutan hak ini bukan pensitaan tanah tersebut, karena kepada yang bersangkutan masih diberikan kompensasi yang layak seperti yang diatur oleh suatu undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.⁹³

⁹¹ A.P. Parlindungan (b), *Berbagai aspek pelaksanaan UUPA*, (Bandung : Alumni, 1978), hal 24.

⁹² *Ibid.*, hal. 24.

Menurut pasal 18 UUPA tersebut diatas ketentuan itu pada satu pihak memberikan landasan hukum kepada penguasa untuk dapat memperoleh tanah yang diperlukannya guna menyelenggarakan kepentingan umum. Pada lain pihak ketentuan itu merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Pencabutan hak untuk kepentingan umum dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat tertentu, Syarat mana selain ditetapkan dalam pasal 18 UUPA, juga dalam suatu Undang-Undang yang akan mengatur cara-cara melakukan pencabutan hak itu, yakni Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Dengan demikian maka ketentuan Pasal 18 UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 itu pada hakekatnya merupakan pelaksanaan dari asas dalam Pasal 6 UUPA, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.⁹⁴

Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 itu maka pencabutan hak hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan sebagai cara yang terakhir untuk memperoleh tanah yang diperlukan, yaitu jika musyawarah dengan empunya tanah tidak membawa hasil yang diharapkan. Umumnya pencabutan hak itu diadakan untuk keperluan usaha-usaha Negara, tetapi menurut penjelasannya mungkin juga dilakukan guna pelaksanaan usaha swasta, asal usaha itu benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan yang empunya. Didalam penjelasan Undang-Undang itu disebutkan contoh-contoh daripada kepentingan umum untuk mana dapat dilakukan pencabutan hak.⁹⁵

Yang berwenang melakukan pencabutan hak adalah presiden, sebagai pejabat eksekutif tertinggi, setelah mendengar Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman/Menteri Hukum dan Hak asasi Manusia dan menteri yang

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah, Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan IV, (Jakarta: Djambatan, 1975) hal. 221.

⁹⁵ *Ibid*, hal. 222.

bersangkutan, yaitu Menteri yang bidang tugasnya meliputi usaha yang meminta dilakukannya pencabutan hak itu. Menteri dalam negeri memberi pertimbangan dari segi agraria dan politik. Menteri Kehakiman/Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dari segi hukumnya, sedang Menteri yang bersangkutan mengenai fungsi daripada usaha yang meminta dilakukannya pencabutan hak itu dalam masyarakat dan apakah tanah dan/atau benda yang diminta itu benar-benar diperlukan secara mutlak dan tidak dapat diperoleh ditempat lain. Presidenlah satu-satunya instansi yang oleh Undang-Undang diberi wewenang untuk mempertimbangkan dan memutuskan apakah benar kepentingan umum mengharuskan dilakukan pencabutan hak itu. Mengenai perlunya dilakukan pencabutan hak atas tanah dan/atau benda-benda tertentu keputusan presiden yang bersangkutan tidak dapat diganggu gugat di muka pengadilan.⁹⁶

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 menyebutkan bahwa “ Dengan tidak mengurangi ketentuan dalam pasal 6 dan 8 ayat(1) , maka penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan baru dapat dilakukan setelah ada surat keputusan pencabutan hak dari presiden sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 1 dan setelah dilakukan pembayaran ganti kerugian, yang jumlahnya ditetapkan dalam surat keputusan tersebut serta diselenggarakannya penampungan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf e.” Jadi penguasaan atas tanah dapat dilakukan setelah ada surat keputusan Pencabutan hak dari presiden dan setelah dilakukan pembayaran ganti rugi.

2.2.5. Kasus-kasus Terkait Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

2.2.5.1. Pembangunan Banjir kanal Timur

Gagasan untuk membangun Banjir Kanal Timur (BKT) memang sudah ada sejak 30 (tiga puluh) Tahun lalu, namun Baru pada tahun 2002, Gubernur sutiyo so meresmikan pembangunan BKT sepanjang 23,6 km. Pembangunan BKT

⁹⁶ Boedi harsono (a), *Op.Cir* hal. Xlviii.

ini melewati 13 wilayah kelurahan yang ada di wilayah Jakarta Timur dan Jakarta Utara.⁹⁷ Kegiatan pembangunan BKT menghadapi masalah yaitu masalah pembebasan lahan. Sebanyak 75 % sampai dengan 80 % lahan yang diperlukan bagi proyek ini adalah tanah milik masyarakat. Kenyataan ini berpotensi besar menimbulkan ketegangan antara warga dan pemerintah akibat tarik-menarik dalam penetapan harga.⁹⁸

Pembebasan lahan BKT ini berdasarkan keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang telah dicabut dengan peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006, sedang untuk pelaksanaannya berdasarakan SKMN/KBPN Nomor 1 tahun 1994 yang telah diganti dengan peraturan KBPN Nomor 3 Tahun 2007, sedang peraturan daerahnya adalah keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 26143 tahun 2001 tentang penguasaan perencanaan/peruntukan Bidang Tanah untuk pelaksanaan pembangunan Trace kali Banjir Kanal Timur, Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kali Banjir Kanal Timur di Provinsi DKI Jakarta, sebagai tindak lanjut dari keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta 2614 Tahun 2001 dan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 83 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penetapan Nilai Ganti Rugi dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, yang mencabut Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 43 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Penetapan Nilai Ganti Rugi/Imbalan dalam rangka Pengadaan Tanah Untuk kepentingan umum di provinsi DKI Jakarta.⁹⁹

Berbagai ketegangan timbul dalam masyarakat yang hendak dibebaskan karena tidak sepakat akan besarnya ganti kerugian, sehingga pembangunan BKT tersebut mengalami hambatan, sedangkan apabila BKT tersebut belum selesai, maka Jakarta akan tetap mengalami banjir. BKT merupakan kelanjutan dari upaya

⁹⁷ Lieke Lianadevi Tukgali, *Op.Cit.*, hal. 352.

⁹⁸ "Dari Zaman Van Breen Hingga Bang Yos," KOMPAS, (11 Desember 2006).

⁹⁹ Lieke Lianadevi Tukgali, *Op.Cit.*, hal. 353.

pemerintah propinsi DKI Jakarta untuk mengatasi banjir ibukota. Proyek tersebut untuk melengkapi Banjir Kanal Barat (BKB) yang berfungsi mengatasi banjir diwilayah barat dan utara Jakarta. Pembebasan tanah yang meliputi permukiman, jalanan, sawah dan fasilitas umum fasilitas sosial sangat mengalami hambatan, karena masyarakat menuntut ganti rugi tanah lebih dari NJOP dan banyak orang yang melakukan spekulasi dengan membeli dulu tanah tersebut.¹⁰⁰

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 penentuan besarnya uang pembayaran ganti rugi bukan hanya sekedar berdasarkan jenis hak atas tanah saja akan tetapi masih dipilah-pilah dengan kelengkapan administrasi dari kepemilikan itu tanah itu sendiri, seperti besarnya uang ganti rugi terhadap jenis kepemilikan tanah hak milik yang telah bersertipikat akan mendapatkan ganti rugi sebesar 100 % (seratus persen), dan bagi hak milik yang belum bersertipikat hanya sebesar 80 % (delapan puluh persen) dari jumlah uang ganti rugi yang telah disepakati bersama.¹⁰¹

Dalam pembebasan lahan BKT, Walikota Jakarta Timur, menyatakan bahwa pembebasan ini dengan dasar NJOP, kepada warga yang menolak lahannya dibebaskan maka harga ganti rugi akan diserahkan ke Pengadilan Negeri dan Pemprov DKI akan menetapkan ketentuan dalam peraturan Presiden 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.¹⁰² Pembangunan mana sebagaimana dimaksud dalam pelaksanaannya mengalami hambatan karena sulitnya pembebasan tanah yang harus dibebaskan. Lahan sudah mencapai 168 Ha (seratus enam puluh delapan hektar) atau 66 % (enam puluh enam persen) dari total seluruh lahan yang akan dibebaskan. Panjang dari proyek BKT sendiri mencapai 23,6 km (dua puluh tiga koma enam kilometer) dengan lebar rata-rata 100 m (seratus meter). Sisa pembebasan tanah tersebut yang akan dibebaskan

¹⁰⁰ "Perpres No. 36/2005 Picu Penggusuran Tanah Rakyat," Suara Pembaruan,(16 Mei 2005):3

¹⁰¹ Lieke Lianadevi Tukgali, *Op.Cit.*, hal. 354.

¹⁰² "Bebaskan Lahan BKT, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Diterapkan," Suara Pembaruan (8 Maret 2006): 19

mengalami hambatan. Karena itu pemerintah Provinsi DKI Jakarta akan menerapkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, warga akan menerima ganti rugi berdasarkan penilaian Lembaga Penilai tanah, yang akan melakukan penilaian harga berdasarkan NJOP atau nilai nyata dengan memperhatikan tahun berjalan, sedangkan warga yang menolak lahan dibebaskan akan berurusan dengan pengadilan.¹⁰³ Yang dimaksud dengan Pengadilan disini adalah pengadilan tinggi yang menurut pasal 18A Peraturan presiden Nomor 65 Tahun 2006, menetapkan ganti rugi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Artinya bahwa, bilamana telah terjadi demikian maka tidak ada jalan lain maka akan ditempuh cara pencabutan hak.

2.2.5.2. Kasus Pencabutan Hak Atas Tanah Kompleks “yen pin”

Pencabutan hak atas tanah di jalan Gajah Mada berdasarkan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1970 tanggal 6 Januari 1970 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya yang terletak di bagian wilayah kecamatan Taman Sari Jakarta Barat, juncto Surat keputusan Gubernur Nomor Da/11/9/25/1969 tanggal 24 Januari 1969.

Pelaksanaan permajaan kota di jalan Gadjah Mada ini adalah proyek perdagangan yang mana bermanfaat bagi pertumbuhan sosial-ekonomi maupun kebudayaan kota Jakarta sebagai Ibukota Negara. Rencana pembangunan/peremajaan didaerah Glodok Jakarta yang digariskan oleh pemerintah DKI Jakarta guna membangun Hotel dan Shopping centre adalah dalam rangka pelaksanaan pembangunan kota Jakarta seperti dimaksud diatas. Bahwa guna memungkinkan pelaksanaan tersebut diperlukan tanah-tanah yang luas dan letaknya sesuai dengan kebutuhan, terletak di kecamatan Taman Sari, Jakarta Barat, setempat dikenal sebagai komplek “yen pin”.

¹⁰³ “Bebaskan Lahan BKT, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Diterapkan,” *Loc.Cit.*

Karena tidak ada penyelesaian dan musyawarah tidak mencapai mufakat antara pemerintah DKI Jakarta dan wakil-wakil pemilik tanah, maka Gubernur DKI Jakarta telah mengeluarkan syrat keputusan yang menetapkan pembangunan hotel, sehingga sejak ditetapkan Surat keputusan tersebut para pemegang hak atas tanah dan/atau para penyewa bangunan yang berada di atasnya dilarang memindahkan haknya kepada pihak lain dengan cara apapun juga, demikian juga untuk melakukan perubahan/memperluas bangunan dan segala bentuk perbaikan bangunan.

Hal ini memicu diajukannya Gugatan terhadap Gubernur (Nomor 627/1969 G), karena menurut para penggugat bahwa Surat Keputusan tersebut substansinya ialah merupakan pencabutan hak dan oleh karena itu hal tersebut Surat Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud ternyata tidak memenuhi syarat yang telah ditentukan Undang-Undang Karena tidak melalui proses sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 61 karena Gubernur bukan lah pihak yang berhak untuk melakukan pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud. Kemudian pengadilan Negeri Jakarta mengeluarkan putusan selanya bahwa diktum ketiga dari Surat keputusan Gubernur merupakan Pencabutan hak sebagian sementara itu tidak ada undang-undang yang memberikan kewenangan Gubernur untuk melakukan pencabutan hak baik seluruh maupun sebagian. Kewenangan untuk mencabut hak hanya dimiliki presiden sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.¹⁰⁴

2.3. ANALISIS PERMASALAHAN HUKUM

2.3.1. Analisis konsep Hak Menguasai Negara dalam hubungannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Semua ciptaan Tuhan Yang Maha Esa di dunia merupakan karunia yang diberikan kepada manusia. Tuhan menciptakan bumi, air dan kekayaan alam yang

¹⁰⁴ Herman Slaats, et al., *Masalah Tanah di Indonesia Dari Masa ke masa*, Cet. 1, (Jakarta: Lembaga Studi Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 79.

terkandung didalamnya agar dapat diambil manfaatnya untuk manusia. Dalam kaitannya dengan Hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia adalah bersifat abadi, yakni selama bangsa Indonesia tetap ada maka selama itu pula bumi, air dan serta ruang angkasa Indonesia tetap ada dan digunakan kemanfaatannya untuk manusia Indonesia dan tidak ada yang dapat meniadakan hubungan tersebut. Dalam konteks hukum agraria tanah ialah permukaan bumi yang dapat diambil manfaatnya serta dapat dihaki oleh seseorang. Kemudian tanah dan sumber daya alam lain yang menyertainya dan dapat diambil manfaatnya merupakan hak bersama seluruh rakyat Indonesia.

Dalam Pasal 33 (3) UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya ada pada Negara. Dengan tetap memahami bahwa Negara “menguasai” bukan berarti “memiliki” karena asas dikuasai Negara berbeda dengan asas *domein*. Dalam asas *domein*, Negara seolah-olah sebagai orang perseorangan sehingga berlaku segala sifat perorangan atas tanah. Sifat-sifat *privaatrechtelijk* dalam asas *domein* lebih menampakkan fungsi untuk memenuhi kepentingan individual (*individual interest*) atas tanah, sedangkan asas dikuasai Negara semestinya lebih berorientasi kepada kepentingan sosial dan kepentingan publik (*sosial interest, public interest*) dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan jiwa Pancasila.¹⁰⁵

Negara sebagai pemegang hak menguasai Negara atas tanah memiliki hak untuk membuat kebijakan yang mengatur tentang kepentingan umum atas tanah. Dalam hal ini semata-mata untuk mencapai kesejahteraan bagi segenap masyarakatnya. Implementasi wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai oleh Negara dapat juga dilihat dalam konteks hak perorangan atas tanah, dimana Negara mengakui dan memberikan perlindungan hak perorangan atas tanah. Selain itu Negara juga melakukan pembatasan hak perorangan atas tanah. Pembatasan tersebut berupa fungsi sosial yang melekat pada semua hak atas tanah di Indonesia.

¹⁰⁵ Winahyu Erwiningsih (a), *Op.Cit.* hal. 293-294.

Bahwa fungsi sosial dimaknai sebagai suatu kewajiban yang pelaksanaannya dituntut dari pihak yang memiliki, menggunakan atau mengerjakan tanah, di mana kewajiban itu merupakan suatu hal yang terkait erat antara fungsi sosial di satu pihak dan kepentingan umum dilain pihak. Dalam kaitannya dengan teori hukum, menurut Jhering bahwa pengambilalihan merupakan penyelesaian masalah untuk menyesuaikan kepentingan-kepentingan masyarakat dengan kepentingan-kepentingan pemiliknya. Jhering menjadikan kepentingan individu sebagai bagian dari tujuan sosial dengan menghubungkan tujuan pribadi seseorang dengan kepentingan-kepentingan orang lain.

Hak menguasai Negara atas tanah memiliki kaitan erat dengan hak-hak perorangan atas tanah dalam hal pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Konsep hak menguasai Negara memberikan kewenangan kepada Negara untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya. Konsep hak menguasai Negara dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dipahami sebagai Negara adalah pemegang wewenang dari hak bangsa Indonesia, di mana Negara menjalankan fungsi publiknya dalam upaya mencapai kesejahteraan rakyat dengan mengedepankan penghargaan yang sebesar-besarnya terhadap hak-hak individu atas tanah yang dijamin perlindungannya dalam konstitusi Negara Republik Indonesia dan dalam upayanya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat banyak.

2.3.2. Analisis mengenai Implementasi Hak Menguasai Negara dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Bahwa dari implemetasi hak menguasai negara dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang tercermin dari peraturan perundang-undangan yang lahir seperti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan hak atas tanah dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, hal mana peraturan perundang-undangan

tersebut harus memberikan pengaturan sedemikian rupa agar tujuan Negara sebagai organisasi tertinggi dapat terus dilaksanakan melalui peraturan-peraturan yang menyasikan pembangunan masyarakat dengan perlindungan hukum atas hak-hak perorangan rakyat. Untuk itu UUD 1945 menjadi landasan bagi pemerintah untuk membuat peraturan-peraturan yang akan melaksanakan amanat konstitusi.

Untuk melihat apakah kewenangan Negara tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan konstitusi, maka untuk mengukurnya akan dilihat apakah pemerintah selaku penyelenggara Negara telah memberikan perlindungan hukum yang sesuai bagi masyarakatnya. Perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilihat dalam aturan hukumnya dengan cara melihat bagaimana peraturan tersebut memberikan Perlindungan hukum terhadap hak-hak individu

Perlindungan atas hak-hak atas tanah individual dapat dilakukan dengan cara memberikan upaya kepada pemilik hak atas tanah agar tidak merasa haknya tercederai dengan adanya upaya-upaya pemaksaan atau pemilik tanah merasa terampas haknya atas tanah tanpa dapat berbuat untuk memperjuangkan hak atas tanahnya tersebut. Pada azasnya maka jika diperlukan tanah dan/atau benda lainnya kepunyaan orang lain untuk sesuatu keperluan haruslah lebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan pemilik hak dengan jalan musyawarah untuk mufakat, yang hasilnya dapat berupa cara pelepasan hak, jual-beli, tukar-menukar atau lain sebagainya. Tetapi cara demikian itu tidak selalu dapat membawa hasil yang diharapkan, karena ada kemungkinan pemilik hak meminta harga yang terlampau tinggi ataupun tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya yang diperlukan itu. Namun oleh karena kepentingan umum harus didahulukan dari pada kepentingan orang-perorangan, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar-benar untuk kepentingan umum dan pembangunan sebagaimana dimaksud tidak dapat dilakukan dilokasi lain. Jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan, haruslah ada

wewenang pada Pemerintah untuk bisa mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan.

Pengambilan itu dapat dilakukan dengan jalan mengadakan pencabutan hak sebagai yang dimaksud dalam pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria tersebut di atas. Namun Pencabutan hak adalah jalan yang terakhir untuk memperoleh tanah dan/atau benda lainya yang diperlukan untuk kepentingan umum. Dalam menjalankan pencabutan hak tersebut kepentingan pemilik hak atas tanah, tidak boleh diabaikan begitu saja. Oleh karena itu maka selain wewenang untuk melakukan pencabutan hak, di dalam pasal 18 tersebut dimuat pula jaminan-jaminan bagi pemilik hak atas tanah. di mana pencabutan hak harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan harus pula dilakukan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang.

Terkait dengan implementasi hak menguasai Negara atas tanah dalam hubungannya dengan kepentingan umum jika dikaitkan dengan pemahaman pemerintah selaku penyelenggara Negara, selalu memaknai kepentingan umum ialah kepentingan pemerintah, dalam arti setiap pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah atau dengan persetujuan pemerintah merupakan kepentingan umum dan harus didahulukan mengenyampingkan kepentingan-kepentingan lain seperti kepentingan individu terhadap hak milik atas tanahnya. Atas dasar Pembangunan, pemerintah bahkan dapat memulai proyek-proyek konsesi pengelolaan terhadap sektor-sektor pembangunan yang didanai oleh pihak lain selain pemerintah. Dengan konsekuensi pembangunan yang dilaksanakan membuka peluang memperoleh keuntungan atas pendanaan atau investasi yang telah dikucurkan. Maka dalam konteks pemaknaan demikian kepentingan umum jadi tereduksi maknanya menjadi kepentingan sebagian besar masyarakat.

Menurut penulis, pengaturan tentang hal-hal yang menjadi kegiatan untuk kepentingan umum yang tercantum dalam Perpres masih menjadi hal yang diperdebatkan, karena Undang-Undang sendiri sebenarnya lebih memberikan suatu pedoman umum (*General Guide*) dalam hal ini Undang-Undang Nomor 20

Tahun 1961. Jadi penentuan dan penafsiran kegiatan atau hal apa saja yang merupakan kepentingan umum selayaknya menjadi kewenangan lembaga peradilan karena Indonesia adalah Negara Hukum. Pengaturan makna kepentingan umum tidak pada tempatnya diatur dalam sebuah produk hukum seperti Perpres, karena implikasi yang timbul begitu luas dari pemaknaan kepentingan umum ini. Pengaturan yang demikian memang hendaknya dicantumkan dalam sebuah produk hukum yang lebih tinggi kedudukannya, seperti Undang-Undang dalam hal pemaknaan kepentingan umum berupa ketentuan-ketentuan daftar (*list Provision*) seperti yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Oleh karena dalam Undang-undang, pengertian umum dijabarkan dalam bentuk pedoman umum (*General Guide*) maka terbuka kemungkinan bagi masyarakat untuk melakukan upaya hukum ke pengadilan bilamana terdapat ketidaksepahaman terhadap materi kepentingan umum yang termuat dalam Perpres tersebut. Terkait dengan pencabutan hak atas tanah, penulis berpendapat agar pelaksanaan pencabutan hak atas tanah tersebut tidak menyimpangi konstitusi Negara republik Indonesia, maka sebelum dilakukan Pencabutan hak diperlukan adanya suatu penetapan pengadilan dalam hal apakah pengadaaan tanah tersebut merupakan kegiatan yang terkategori sebagai kegiatan untuk kepentingan umum. Hal ini perlu agar Negara mendapatkan legitimasinya karena penyimpangan terhadap hak individu dalam konstitusi hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum karena Perpres sebagai peraturan yang menjabarkan kegiatan-kegiatan terkait kepentingan umum tersebut bukan merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang pencabutan hak-hak atas tanah.

Negara Republik Indonesia dalam kaitannya sebagai bentuk Negara hukum yang modern adalah suatu organisasi kekuasaan yang berdiri berdasarkan kesepahaman bahwa Negara Indonesia adalah Negara yang kegiatannya untuk memenuhi kesejahteraan bagi warga negaranya (*welfare state*). Untuk itu masalah pengadaaan tanah untuk kepentingan umum hendaknya dikeluarkan Undang-Undang secara komprehensif mengatur keseluruhan aspek-aspek yang kaitannya

sangat erat dengan perlindungan terhadap warga Negara yang harus terampas haknya karena bersinggungan dengan kepentingan masyarakat.



Bab 3

PENUTUP

3.1. Simpulan

Setelah dilakukan penelitian kepustakaan, maka dari apa yang menjadi permasalahan atau topik pembahasan maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Hak menguasai Negara atas tanah memiliki kaitan erat dengan hak –hak perorangan atas tanah dalam hal pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Konsep hak menguasai Negara memberikan kewenangan kepada Negara untuk melaksanakan pembangunann untuk kepentingan umum dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda diatasnya. Namun dalam pelaksanaanya Negara sebagai pengemban wewenang harus pula memperhatikan aspek-aspek hak individu dalam hal penguasaan dan pemanfaatan atas tanah yang dijamin hak asasinya dalam konstitusi. Konsep hak menguasai Negara dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dipahami Negara sebagai pemegang wewenang dari hak bangsa Indonesia, di mana Negara menjalankan fungsinya dalam upaya mencapai kesejahteraan rakyat dengan mengedepankan penghargaan yang sebesar-besarnya terhadap hak-hak individu atas tanah yang dijamin perlindungannya dalam konstitusi Negara Republik Indonesia dan dalam upayanya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat banyak.
2. Bahwa dari implemetasi hak menguasai negara dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang tercermin dari peraturan perundang-undangan yang lahir seperti Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan hak atas tanah dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, hal mana peraturan perundang-undangan tersebut harus memberikan pengaturan sedemikian rupa agar tujuan Negara sebagai organisasi tertinggi dapat terus dilaksanakan melalui peraturan-

peraturan yang menyetarakan pembangunan masyarakat dengan perlindungan hukum atas hak-hak perorangan rakyat. Terkait dengan pencabutan hak atas tanah, agar pelaksanaan pencabutan hak atas tanah tersebut tidak menyimpangi konstitusi Negara republik Indonesia, maka sebelum dilakukan Pencabutan hak diperlukan adanya suatu penetapan pengadilan dalam hal apakah pengadaaan tanah tersebut merupakan kegiatan yang terkategori sebagai kegiatan untuk kepentingan umum. Hal ini perlu agar pemerintah selaku penyelenggara Negara mendapatkan legitimasinya karena penyimpangan terhadap hak individu dalam konstitusi hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum karena Perpres sebagai peraturan yang menjabarkan kegiatan-kegiatan terkait kepentingan umum tersebut bukan merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang pencabutan hak-hak atas tanah.

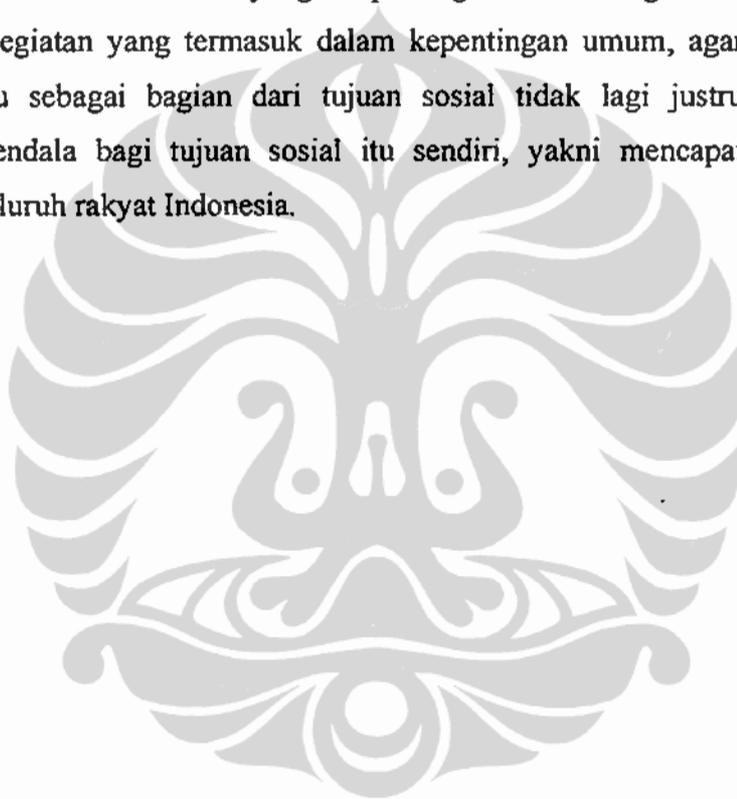
3.2. Saran

Berdasarkan hal-hal tersebut maka penulis mengemukakan saran-saran dengan harapan dapat menjadi bahan pemikiran dan kajian dari pihak-pihak yang terkait:

1. Konsep hak menguasai Negara memberikan kewenangan kepada Negara untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya. Konsep ini jelas berorientasi kepada kepentingan masyarakat, Oleh karena itu dalam pelaksanaan pengadaaan tanah untuk kepentingan umum harusnya Negara jangan ragu untuk menggunakan "kekuatannya" dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan jiwa pancasila. Karena Dalam hal ini Negara harus memosisikan dirinya sebagai wakil dari kepentingan masyarakat yang lebih luas, sehingga dalam penyelenggaraan percepatan pembangunan untuk kepentingan umum adalah harus dipandang sebagai kewajiban, sehingga apabila memang musyawarah yang dilakukan kepada pemilik tanah berlangsung sulit, pemerintah selaku penyelenggara Negara

jangan ragu untuk melakukan pencabutan hak sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku.

2. Perlu dibuat Undang-Undang yang mengatur secara komprehensif mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang secara jelas mengatur aspek-aspek teknis, seperti misalnya mekanisme pelepasan hak, ganti rugi, dan pencabutan hak serta perlindungan dan upaya hukum bagi pemilik tanah yang haknya harus dikesampingkan dalam rangka pemenuhan kepentingan masyarakat yang lebih besar serta yang terpenting ialah Kategorisasi mengenai kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam kepentingan umum, agar kepentingan individu sebagai bagian dari tujuan sosial tidak lagi justru dianggap sebagai kendala bagi tujuan sosial itu sendiri, yakni mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.



DAFTAR PUSTAKA

- Azhary. Ilmu Negara, *Pembahasan Buku Kranenburg*, Cet. 4. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Basuki, Sunaryo. *Hukum Tanah Nasional Landasan Hukum Penguasaan dan Penggunaan Tanah, (Buku Ajar Mata Kuliah Hukum Agraria)*, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002/2003.
- Dipoyudo, Irdi. *Pancasila Arti dan Pelaksanaannya*. Jakarta: CSIS, 1984.
- Erwiningsih, Winahyu. *Hak Ménguasai Negara Atas Tanah*, Cet. I. Yogyakarta: UI Press dan Total Media, 2009.
- Friedman, W. *Legal Theory*, diterjemahkan oleh Muhammad Arifin dengan nama Teori dan Fisafat Hukum, *Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer*. Jakarta: Radar jaya Offset, 1990.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University press, 1999.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesebelas. Jakarta: Djambatan, 2007.
- _____. "Penggunaan dan Penerapan Azas-azas Hukum Adat pada Hak Milik Atas Tanah", kertas kerja, Pada Symposium Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-undang Pokok Agraria, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Bandung, 1993.
- _____. *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan IV. Jakarta: Djambatan, 1975.
- _____. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet. III. Jakarta: Universitas Trisakti, 2007.
- Hutagalung, Arie S. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Cetakan I. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Cetakan I. Bandung: PT. Refika Aditama, 2007.
- Muhadar. *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, Cetakan II. Edisi Revisi. Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2006.

- Notonagoro. *Pancasila Secara Ilmiah Populer*. Jakarta: Pancuran Tujuh, 1975.
- Parlindungan, A.P. *Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju, 1973.
- _____. *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, Bandung: Alumni, 1978.
- Rubaie, Achmad. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cet. I. PUSDERANKUM dan Bayumedia Publishing, 2007.
- Sitorus, Oloan. *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan Ruang di Indonesia*, Cetakan Perdana. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006.
- Slaats, Herman. *Masalah Tanah di Indonesia Dari Masa ke Masa*, Cet. 1. Jakarta: Lembaga Studi Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Soemardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan V, Edisi Revisi. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007.
- Soetiknjo, Iman. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982.
- _____. *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah Berdasarkan Pancasila*. Yogyakarta: Gadjahmada University Press, 1993.
- Sumardjono, Maria S.W. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. III. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1986.
- _____. dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Cet. 8. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2004.
- Tim Pengajar Hukum Adat, *Hukum Adat (Hukum Kebendaan dan Perikatan Adat)*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.
- Tim Pengajar Land Reform dan Tata Guna Tanah, *Land Reform dan Tata Guna Tanah*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.

Tukgali, Lieke Lianadevi. *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan I. Jakarta: Gramedia, 2010.

Wahjono, Padmo. *Ilmu Negara Himpunan Kuliah-Kuliah*, Cet. I. Jakarta: IND-Co, 1996.

Wignjodipuro, Surojo. *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, Cet. II, Jakarta: Gunung Agung, 1982.

Disertasi/Tesis

Gunanegara. "Pengadaan Tanah oleh Negara Untuk Kepentingan Umum," (Disertasi Doktor ilmu Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2006.

Muchsan. "Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Lembaga Pembebasan Hak," Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1992.

Titahelu, Ronald Z. *Penerapan Asas-asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat*. Disertasi Pascasarjana universitas Airlangga Surabaya, Tahun 1993.

Undang-undang

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.

_____. *Undang-Undang Tentang Wakaf*, UU No. 41 Tahun 2004, LN No. 159 Tahun 2004, TLN No. 4459.

_____. *Undang-Undang Tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada Diatasnya*, UU No. 20 Tahun 1961, LN No. 288 Tahun 1961, TLN No. 2324.

Peraturan Pemerintah

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Perpres No. 36 Tahun 2005.

Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden, Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadilan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Perpres No. 65 Tahun 2006.

Makalah/Artikel

Erwiningsih, Winahyu, *Aktualisasi Hukum Agraria guna Menunjang Otonomi Daerah*, Artikel dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 13 Vol.7. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Yogyakarta, Tahun 2000.

“Perpres No. 36/2005 Picu Penggusuran Tanah Rakyat,” *Suara Pembaruan*, (16 Mei 2005).

“Bebaskan Lahan BKT, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Diterapkan,” *Suara Pembaruan*, (8 Maret 2006).

“Dari Zaman Van Breen Hingga Bang Yos,” *Kompas*, (11 Desember 2006).

Sumardjono, Maria S.W. “Perpres No. 65 Tahun 2006: Apa yang Berubah?” *Kompas*, (21 Juni 2006).

Media Internet

Cybernews, “Penyederhanaan Perangkat Penguasaan Tanah”, terdapat disitus <http://www.the.cybernews.com>, diakses pada tanggal 20 Februari 2010.

Mertokusumo, Sudikno. “Kepentingan Umum, Kertas Kerja Untuk Didiskusikan di Kejaksaan Agung”, terdapat disitus <http://sudiknoartikel.blogspot.com> diakses tanggal 11 Juni 2010.

Mallick, Rabial. “China’s Land Law: An Overview”, terdapat disitus <http://www.hic-net.org/articles>, diakses tanggal 14 Juni 2010.

Winoto, Joyo. “Mewujudkan Keadilan dan Kesejahteraan”, terdapat disitus <http://www.brighten.or.id/index..>, diakses tanggal 19 februari 2009.

“Pedagang Versus Pemerintah Kota”, terdapat disitus <http://www.ekonomi.kompasiana.com/>diakses pada tanggal 18 Februari 2009



LAMPIRAN

PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 65 TAHUN 2006
TENTANG
PERUBAHAN ATAS
PERATURAN PRESIDEN NOMOR 36 TAHUN 2005
TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : bahwa untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dipandang perlu mengubah Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

Mengingat :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
3. Undang-Undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106);

4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2324);

5. Undang-Undang ...

- 2 -

5. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3501);
6. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan: PERATURAN PRESIDEN TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN PRESIDEN NOMOR 36 TAHUN 2005 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM.

Pasal I

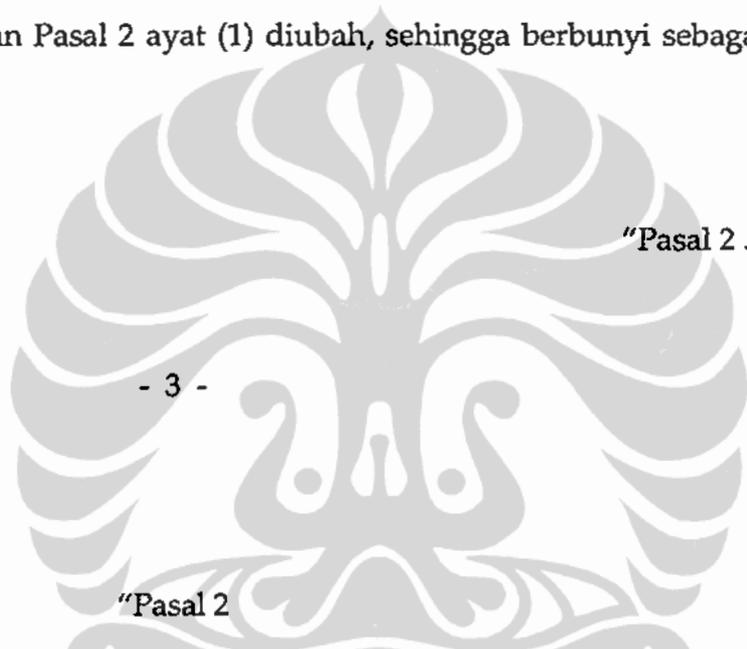
Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum diubah sebagai berikut :

1. Ketentuan Pasal 1 angka 3 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 1

3. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah."

2. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut :



(1) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

(2) Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan."

3. Ketentuan Pasal 3 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 3

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah."

4. Ketentuan Pasal 5 diubah, sehingga Pasal 5 berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 5

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi :

- a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;

b. waduk ...

- 4 -

- b. waduk, bendungan, 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.”
5. Ketentuan Pasal 6 ayat (5) diubah, sehingga Pasal 6 berbunyi sebagai berikut :

“Pasal 6

- (1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten/kota dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah kabupaten/kota yang dibentuk oleh Bupati/Walikota.
- (2) Panitia Pengadaan Tanah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dibentuk oleh Gubernur.
- (3) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah kabupaten/kota atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah provinsi yang dibentuk oleh Gubernur.
- (4) Pengadaan tanah yang terletak di dua wilayah provinsi atau lebih, dilakukan dengan bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri yang terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur Pemerintah Daerah terkait.
- (5) Susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) terdiri atas unsur perangkat daerah terkait dan unsur Badan Pertanahan Nasional.”

6. Ketentuan ...

6. Ketentuan Pasal 7 huruf c diubah, sehingga Pasal 7 berbunyi sebagai berikut :

“Pasal 7

Panitia pengadaan tanah bertugas :

- a. mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- b. mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya;
- c. menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan;
- d. memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik baik melalui tatap muka, media cetak, maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/atau pemegang hak atas tanah;
- e. mengadakan musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah dan/atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi;
- f. menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah;

g. membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;

h. mengadministrasikan ...

- 6 -

h. mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.”

7. Menambah Pasal 7A yang berbunyi sebagai berikut :

“Pasal 7A

Biaya Panitia Pengadaan Tanah diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan setelah berkonsultasi dengan Kepala Badan Pertanahan Nasional.”

8. Ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) diubah, sehingga Pasal 10 berbunyi sebagai berikut :

“Pasal 10

(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 pengadaan tanah menetapkan besarnya ganti rugi 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 ...

- 7 -

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

9. Ketentuan Pasal 13 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut :

"Pasal 13

Bentuk ganti rugi dapat berupa :

- a. Uang; dan/atau
- b. Tanah pengganti; dan/atau
- c. Pemukiman kembali; dan/atau

- d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c;
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.”

10. Ketentuan Pasal 15 ayat (1) huruf a diubah, sehingga Pasal 15 berbunyi sebagai berikut :

“Pasal 15

- (1) Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas :
 - a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
 - b. nilai ...
- (2) Dalam rangka menetapkan dasar perhitungan ganti rugi, Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh
 - b. nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
 - c. nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Bupati/Walikota atau Gubernur bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.”

11. Menambah Pasal baru antara Pasal 18 dan Pasal 19 menjadi Pasal 18A, yang berbunyi sebagai berikut :

“Pasal 18A

Apabila yang berhak atas tanah atau benda-benda yang ada di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden, karena dianggap jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi agar menetapkan ganti rugi sesuai Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya.”

Pasal II ...

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 5 Juni 2006

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG

YUDHOYONO



Salinan sesuai dengan aslinya

Deputi Sekretaris Kabinet
Bidang Hukum,

Lambock V. Nahattands



Bentuk: UNDANG-UNDANG (UU)

Oleh: PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Nomor: 20 TAHUN 1961 (20/1961)

Tanggal: 26 SEPTEMBER 1961 (JAKARTA)

Sumber: LN 1961/288; TLN NO. 2324

Tentang: PENCABUTAN HAK-HAK TANAH DAN BENDA-BENDA YANG ADA DIATASNYA

Indeks: TANAH DAN BENDA-BENDA YANG ADA DIATASNYA. PENCABUTAN HAK-HAK.

Presiden Republik Indonesia,

Menimbang :

- a. bahwa perlu diadakan peraturan baru mengenai pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya sebagai yang dimaksud dalam REFR DOCNM="60uu005" TGPTNM="ps18">pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960; Lembaran-Negara Tahun 1966 Nomor 104), terutama dalam rangka melaksanakan usaha-usaha pembangunan Negara;
- b. bahwa dengan adanya peraturan yang baru tersebut diatas "Ontheigeningsordonnantie" (S. 1920-574) sebagai yang telah beberapa kali diubah dan ditambah, dapat dicabut kembali;

Mengingat :

Pasal 5 ayat (1) jo. pasal 20 ayat (1) Undang-undang Dasar;

Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

UNDANG-UNDANG TENTANG PENCABUTAN HAK-HAK ATAS TANAH DAN BENDA-BENDA YANG ADA DIATASNYA.

Pasal 1.

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian 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.

Pasal 2.

(1) Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah dan/ atau benda tersebut pada pasal 1 diajukan oleh yang berkepentingan kepada Presiden dengan perantaraan Menteri Agraria, melalui Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan.

(2) Permintaan tersebut pada ayat 1 pasal ini oleh yang berkepentingan disertai dengan :

- a. rencana peruntukannya dan alasan-alasannya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak itu.
- b. keterangan tentang nama yang berhak (jika mungkin) serta letak, luas dan macam hak dari tanah yang akan dicabut haknya serta benda-benda yang bersangkutan.
- c. rencana penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut itu dan kalau ada, juga orang-orang yang menggarap tanah atau menempati rumah yang bersangkutan.

Pasal 3.

(1) Setelah menerima permintaan yang dimaksud dalam pasal 2 maka Kepala Inspeksi Agraria segera :

a. meminta kepada para Kepala Daerah yang bersangkutan untuk memberi pertimbangan mengenai permintaan pencabutan hak tersebut, khususnya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak itu dan tentang penampungan orang-orang sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 2 ayat 2 huruf c.

b. meminta kepada Panitia Penaksir tersebut pada pasal 4 untuk melakukan penaksiran tentang ganti-kerugian mengenai tanah dan/atau benda-benda yang haknya akan dicabut itu.

(2) Di dalam waktu selama-lamanya tiga bulan sejak diterimanya permintaan Kepala Inspeksi Agraria tersebut pada ayat 1 pasal ini maka :

a. para Kepala Daerah itu harus sudah menyampaikan pertimbangannya kepada Kepala Inspeksi Agraria.

b. Panitia Penaksir harus sudah menyampaikan taksiran ganti-kerugian yang dimaksudkan itu kepada Kepala Inspeksi Agraria.

(3) Setelah Kepala Inspeksi Agraria menerima pertimbangan para Kepala Daerah dan taksiran ganti-kerugian sebagai yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini, maka ia segera menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu kepada Menteri Agraria, dengan disertai pertimbangannya pula.

(4) Jika di dalam waktu tersebut pada ayat 2 pasal ini pertimbangan dan/atau taksiran ganti-kerugian itu belum diterima oleh Kepala Inspeksi Agraria, maka permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut diajukan kepada Menteri Agraria, dengan tidak menunggu pertimbangan Kepala Daerah dan/atau taksiran ganti-kerugian Panitia Penaksir.

(5) Dalam hal tersebut pada ayat 4 pasal ini, maka Kepala Inspeksi Agraria di dalam pertimbangannya mencantumkan pula keterangan tentang taksiran ganti-kerugian itu.

(6) Oleh Menteri Agraria permintaan tersebut diatas dengan disertai pertimbangannya dan pertimbangan Menteri Kehakiman serta pertimbangan Menteri yang bersangkutan, segera diajukan kepada Presiden untuk mendapat keputusan.

Pasal 4.

Susunan, Honorarium dan tatakerja Panitia Penaksir yang dimaksud dalam pasal 3 ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Pasal 5.

Dengan tidak mengurangi ketentuan dalam pasal 6 dan 8 ayat 3, maka penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan baru dapat dilakukan setelah ada surat keputusan pencabutan hak dari Presiden sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 1 dan setelah dilakukan pembayaran ganti-kerugian, yang jumlahnya ditetapkan dalam surat-keputusan tersebut serta diselenggarakannya penampungan sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 2 ayat 2 huruf c.

Pasal 6.

(1) Menyimpang dari ketentuan pasal 3, maka dalam keadaan yang sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan/ atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera, atas permintaan yang berkepentingan Kepala Inspeksi Agraria menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut pada pasal 2 kepada Menteri Agraria, tanpa disertai taksiran ganti-kerugian Panitia Penaksir dan kalau perlu juga dengan tidak menunggu diterimanya pertimbangan Kepala Daerah.

(2) Dalam hal tersebut pada ayat 1 pasal ini, maka Menteri Agraria dapat mengeluarkan surat keputusan yang memberi perkenan kepada yang berkepentingan untuk menguasai tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan. Keputusan penguasaan tersebut akan segera diikuti dengan keputusan Presiden mengenai dikabulkan atau ditolaknya permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu.

(3) Jika telah dilakukan penguasaan atas dasar surat keputusan tersebut pada ayat 2 pasal ini, maka bilamana kemudian permintaan pencabutan haknya tidak dikabulkan, yang berkepentingan harus mengembalikan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan dalam keadaan semula dan/atau memberi ganti-kerugian yang sepadan kepada yang mempunyai hak.

Pasal 7.

(1) Surat-keputusan tentang pencabutan hak tersebut pada pasal 5 dan 6 dan tentang perkenan untuk menguasai tersebut pada pasal 6 ayat 1 diumumkan di dalam Berita Negara Republik Indonesia dan turunannya disampaikan kepada yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu. Isinya diumumkan pula melalui

surat-surat kabar.

(2) Biaya pengumuman tersebut pada ayat 1 pasal ini ditanggung oleh yang berkepentingan.

TGPT NAME="ps8">Pasal 8.

(1) Jika yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu tidak bersedia menerima ganti-kerugian sebagai yang, ditetapkan dalam surat-keputusan Presiden tersebut pada pasal 5 dan 6, karena dianggapnya jumlahnya kurang layak, maka ia dapat minta banding kepada Pengadilan Tinggi, yang daerah kekuasaannya meliputi tempat letak tanah dan/ benda tersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti-kerugiannya. Pengadilan Tinggi memutus soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.

(2) Acara tentang penetapan ganti-kerugian oleh Pengadilan Tinggi sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(3) Sengketa tersebut pada ayat 1 pasal ini dan sengketa-sengketa lainnya mengenai tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasannya.

(4) Ketentuan dalam ayat 1 dan 2 pasal ini bertaku pula, jika yang bersangkutan tidak menyetujui jumlah ganti-kerugian yang dimaksudkan dalam pasal 6 ayat 3.

Pasal 9.

Setelah ditetapkannya surat keputusan pencabutan hak tersebut pada pasal 5 dan 6 dan setelah dilakukannya pembayaran ganti-kerugian kepada yang berhak, maka tanah yang haknya dicabut itu menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, untuk segera diberikan kepada yang berkepentingan dengan suatu hak yang sesuai.

Pasal 10.

Jika di dalam penyelesaian persoalan tersebut diatas dapat dicapai persetujuan jual-beli atau tukar-menukar, maka penjelasan dengan jalan itulah yang ditempuh, walaupun sudah ada surat-keputusan pencabutan hak.

Pasal 11

Jika telah terjadi pencabutan hak sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 5 dan 6, tetapi kemudian ternyata, bahwa tanah dan/ atau benda yang bersangkutan tidak dipergunakan sesuai dengan rencana peruntukannya, yang mengharuskan dilakukannya pencabutan hak itu, maka orang-orang yang semula berhak atasnya diberi prioritas pertama untuk mendapatkan kembali tanah dan/ atau benda tersebut.

Pasal 12.

Dengan berlakunya undang-undang ini, maka *Onteigeningsordonnantie* (*Staatsblad* 1920 Nomor 574), sebagai yang telah beberapa kali diubah dan ditambah dicabut kembali.

Pasal 13.

Undang-undang ini mulai bertaku pada hari diundangkan.

Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatan di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 26 September 1961.
Presiden Republik Indonesia,

SOEKARNO.

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 26 September 1961.
Sekretaris Negara,

MOHD. ICHSAN

**PENJELASAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TH 1961
TENTANG
PENCABUTAN HAK-HAK ATAS TANAH DAN
BENDA-BENDA YANG ADA DI ATASNYA.
PENJELASAN UMUM.**

(1) Menurut pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria maka 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.

(2) Pada azasnya maka jika diperlukan tanah dan/atau benda lainnya kepunyaan orang lain untuk sesuatu keperluan haruslah lebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan yang empunya, misatnya atas dasar jual-beli, tukar-menukar atau lain sebagainya. Tetapi cara demikian itu tidak selalu dapat membawa hasil yang diharapkan, karena ada kemungkinan yang empunya meminta harga yang terlampau tinggi ataupun tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya yang diperlukan itu. Oleh karena kepentingan umum harus didahulukan dari pada kepentingan orang-seorang, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan yang memaksa, yaitu jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan, haruslah ada wewenang pada Pemerintah untuk bisa mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan. Pengambilan itu dilakukan dengan jalan mengadakan pencabutan hak sebagai yang dimaksud dalam pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria tersebut di atas. Teranglah kiranya, bahwa pencabutan hak adalah jalan yang terakhir untuk memperoleh tanah dan/atau benda lainnya yang diperlukan untuk kepentingan umum. Dalam pada itu di dalam menjalankan pencabutan hak tersebut kepentingan daripada yang empunya, tidak boleh diabaikan begitu saja. Oleh karena itu maka selain wewenang untuk melakukan pencabutan hak, di dalam pasal 18 tersebut dimuat pula jaminan-jaminan bagi yang empunya. Yaitu bahwa pencabutan hak harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan harus pula dilakukan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang.

(3) Kini peraturan yang memuat ketentuan-ketentuan umum mengenai pencabutan hak, yang bertingkal Undang-undang, termuat dalam Staatsblad 1920 No. 574, terkenal dengan sebutan "Onteigenings-ordonnantie" Ordonansi tersebut telah beberapa kali diubah dan ditambah, yang terakhir dengan Staatsblad 1947 No. 96, dengan maksud untuk menyesuaikannya dengan perubahan keadaan dan keperluan. Tetapi biarpun demikian Onteigenings-ordonnantie tetap tidak sesuai lagi dengan keperluan dewasa ini. Peraturan tersebut disusun atas dasar pengertian hak "eigendom" yaitu hak perseorangan yang tertinggi menurut hukum barat yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat. Oleh karena itu Onteigenings-ordonnantie memuat ketentuan-ketentuan yang memberi perlindungan yang berlebih-lebihan atas hak-hak perseorangan. Berhubung dengan itu maka untuk mengadakan pencabutan hak menurut ordonansi tersebut harus dilakui jalan yang panjang dan diperlukan waktu yang lama, karena harus melalui, baik instansi legislatif, eksekutif maupun pengadilan.

Hanya dalam hal-hal tertentu (dalam keadaan darurat dan untuk pembangunan perumahan rakyat) yaitu diadakan acara yang lebih singkat. Hukum agraria baru yang bersumber pada Undang-undang Pokok Agraria tidak lagi didasarkan atas hak perseorangan, yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat itu. Melainkan didasarkan atas pengertian, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang antara lain berarti, bahwa kepentingan bersamalah yang harus didahulukan. Kepentingan persorangan harus tunduk pada kepentingan umum. Berhubung dengan apa yang diuraikan diatas, maka teranglah bahwa ketentuan-ketentuan Onteigenings-ordonnantie harus diganti dengan peraturan baru, agar sesuai dengan keadaan dewasa ini. Lebih-lebih dalam melaksanakan usaha-usaha pembangunan Negara dalam rangka menyelesaikan Revolusi Nasional diperlukan adanya tindakan-tindakan dan penyelesaian yang cepat.

(4) a. Menurut peraturan yang baru ini penyelenggaraan pencabutan hak tidak perlu melalui 3 instansi tersebut di atas, tetapi segala sesuatu diputuskan oleh instansi Pemerintah, dalam hal ini Presiden. Ini berarti bahwa Presidenlah (setelah mendengar pertimbangan instansi-instansi daerah, Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan) yang mempertimbangkan dan menetapkan apakah benar kepentingan umum mengharuskan dilakukannya pencabutan hak. Presidenlah yang memutuskan dilakukannya pencabutan hak itu dan menetapkan besarnya ganti-kerugian yang harus dibayar kepada yang berhak. Hanya jika yang berhak itu tidak bersedia menerima ganti kerugian yang ditetapkan oleh Presiden, karena dianggapnya kurang layak, maka ia dapat minta bantuan kepada Pengadilan Tinggi, agar Pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti kerugian tersebut. Tetapi bagaimanapun juga pencabutan hak itu sendiri tidak dapat diganggu gugat di muka pengadilan ataupun dihalang-halangi pelaksanaannya. Mempertimbangkan dan memutuskan hal tersebut adalah semata-mata wewenang Presiden.

b. Umumnya pencabutan hak diadakan untuk keperluan usaha-usaha Negara (Pemerintah Pusat dan Daerah), karena menurut Pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria hal itu hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum. Tetapi biarpun demikian, ketentuan-ketentuan Rancangan Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan untuk, sebagai perkecualian, mengadakan pula pencabutan hak guna pelaksanaan usaha-usaha swasta, asal usaha itu benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang empunya. Sudah barang tentu usaha swasta tersebut rencananya harus disetujui Pemerintah dan sesuai dengan pola pembangunan nasional semesta berencana. Contoh dari pada kepentingan umum itu misalnya pembuatan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri dan pertambangan, perumahan dan kesehatan rakyat serta lain-lain usaha dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional semesta berencana. Jika untuk menyelesaikan sesuatu soal pemakaian tanah tanpa hak oleh rakyat, Pemerintah memandang perlu untuk menguasai sebagian tanah kepunyaan pemiliknya, maka, jika pemilik itu tidak bersedia menyerahkan tanah yang bersangkutan atas dasar musyawarah, soal tersebut dapat pula dianggap sebagai suatu kepentingan umum untuk mana dapat dilakukan pencabutan hak.

c. Rancangan Undang-undang ini memuat 2 macam acara pencabutan hak, yaitu acara biasa dan acara untuk keadaan yang sangat mendesak, yang memerlukan penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera.

Dalam acara biasa maka:

1. Yang berkepentingan harus mengajukan permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu kepada Presiden, dengan perantaraan Menteri agraria, melalui Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan.
2. Oleh Kepala Inspeksi Agraria diusahakan supaya permintaan itu dilengkapi dengan pertimbangan para Kepala Daerah yang bersangkutan dan taksiran ganti kerugiannya. Taksiran itu dilakukan oleh suatu Panitia Penaksir, yang anggota-anggotanya mengangkat sumpah. Di dalam pertimbangan tersebut dimuat pula soal penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut itu. Demikian juga jika ada, soal penampungan orang-orang yang menempati rumah atau menggarap tanah yang bersangkutan. Yaitu orang-orang yang karena pencabutan hak tersebut akan kehilangan tempat tinggal dan/atau sumber nafkahnya.
3. Kemudian permintaan itu bersama dengan pertimbangan Kepala Daerah dan taksiran ganti kerugian tersebut dilanjutkan oleh Kepala Inspeksi Agraria kepada Menteri Agraria, disertai pertimbangannya pula.
4. Menteri Agraria mengajukan permintaan tadi kepada Presiden untuk mendapat keputusan, disertai dengan pertimbangannya dan pertimbangan Menteri Kehakiman serta Menteri yang bersangkutan, yaitu Menteri yang bidang tugasnya meliputi usaha yang meminta dilakukannya pencabutan hak itu. Menteri Kehakiman terutama akan memberi pertimbangan ditinjau dari segi hukumnya, sedang Menteri yang bersangkutan mengenai fungsi usaha yang meminta dilakukannya pencabutan yang diminta itu benar-benar, diperlukan secara mutlak dan tidak dapat diperoleh di tempat lain.
5. Penguasaan tanah dan/atau benda yang bersangkutan baru dapat dilakukan setelah ada surat keputusan pencabutan hak dari Presiden dan setelah dilakukannya pembayaran ganti kerugian yang ditetapkan oleh Presiden serta diselenggarakannya penampungan orang-orang yang dimaksudkan di atas.

Dalam keadaan yang sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera, maka pencabutan hak khususnya penguasaan tanah dan/atau benda itu dapat diselenggarakan melalui acara khusus yang lebih cepat, keadaan yang sangat mendesak itu misalnya, jika terjadi wabah atau bencana alam, yang memerlukan penampungan para korbannya dengan segera. Dalam hal ini maka permintaan untuk melakukan pencabutan hak diajukan oleh Kepala Inspeksi Agraria kepada Menteri Agraria tanpa disertai taksiran ganti kerugian Panitia Penaksir dan kalau perlu dengan tidak menunggu ditemimanya pertimbangan Kepala Daerah. Menteri Agraria kemudian dapat memberi perkenan kepada yang berkepentingan untuk segera menguasai tanah dan/atau benda tersebut, biarpun belum ada keputusan mengenai permintaan pencabutan haknya dan ganti kerugiannya pun belum dibayar.

(6) Sebagaimana telah dikemukakan diatas, maka kepada yang berhak atas tanah dan/atau benda yang haknya dicabut itu akan diberikan ganti-kerugian, yang ditetapkan oleh Presiden, atas usul suatu Panitia Penaksir, yang anggota-anggotanya mengangkat sumpah. Jumlah ganti kerugian itu menurut pasal 18 Undang-undang Pokok Agraria haruslah layak. Ganti kerugian yang layak itu akan didasarkan atas nilai yang nyata / sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan. Harga yang didasarkan atas nilai yang nyata/sebenarnya itu tidak mesti sama dengan harga umum, karena harga umum bisa merupakan harga "Catut". Tetapi sebaliknya harga tersebut tidak pula berarti harga yang murah. Tidak hanya orang yang berhak atas tanah atau yang haknya dicabut itu saja yang akan mendapat ganti kerugian. Tetapi orang-orang yang menempati rumah atau menggarap tanah yang bersangkutan akan diperhatikan pula. Misalnya mereka akan diberi ganti tempat tinggal atau tanah garapan lainnya. Atau jika itu tidak mungkin dilaksanakan, akan diberi ganti kerugian berupa uang atau fasilitas-fasilitas tertentu, misalnya transmigrasi. Pembayaran ganti kerugian kepada yang berhak perlu dilakukan di muka beberapa orang saksi, untuk mencegah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan.

(6) Bagaimanakah kalau yang empunya tidak bersedia menerima ganti kerugian yang ditetapkan oleh Presiden karena dianggapnya jumlahnya kurang lauk? Sebagai telah diterangkan di atas maka yang empunya dapat minta kepada Pengadilan Tinggi agar pengadilan itulah yang menetapkan ganti kerugian tersebut. Untuk itu akan diadakan ketentuan hukum acara yang khusus, agar penetapan ganti-kerugian oleh Pengadilan tersebut dapat diperoleh dalam waktu yang singkat. Tetapi biarpun demikian penyelesaian soal ganti-kerugian melalui pengadilan itu tidak menunda jalannya pencabutan hak. Artinya setelah ada keputusan Presiden mengenai pencabutan hak itu maka tanah dan/atau benda-bendanya yang bersangkutan dapat segera di kuasai, dengan tidak perlu menunggu keputusan Pengadilan Negeri mengenai sengketa tersebut. Teranglah kiranya, bahwa kepentingan dari yang berhak atas tanah dan/atau benda yang dicabut haknya itu mendapat perhatian pula sebagaimana mestinya.

PENJELASAN PASAL DEMI PASAL.

Pasal 1.

Oleh karena pencabutan hak itu merupakan tindakan yang sangat penting, karena berakibat mengurangi hak seseorang, maka yang memutuskannya adalah pejabat Eksekutif yang tertinggi, yaitu Presiden.

Pasal 2.

Yang dimaksud dengan "yang berkepentingan" ialah pihak untuk siapa pencabutan hak akan dilakukan. Orang-orang yang karena pencabutan hak itu akan kehilangan tempat tinggal atau sumber nafkahnya perlu mendapat penampungan, baik ia itu bekas pemilik tanah atau rumah yang bersangkutan maupun penggarap atau penyewanya. Penampungan itu bisa berupa pemberian ganti tempat tinggal atau tanah garapan lainnya. Jika hal itu

tidak mungkin diselenggarakan karena di daerah yang bersangkutan tidak ada rumah atau tanah yang tersedia, maka orang-orang tersebut misalnya dapat diberi prioritas untuk bertransmigrasi, dengan memperhatikan sumber nafkah berdasarkan bakat dan keahliannya.

Pasal 3.

Pembatasan waktu untuk menyampaikan pertimbangan bertujuan supaya soal permohonan pencabutan hak dapat diselesaikan di dalam waktu yang singkat. Di dalam menyiapkan pertimbangannya Kepala Daerah wajib bermusyawarah dengan instansi-instansi daerah yang bersangkutan .

Pasal 4.

Panitia Penaksir ini anggota-anggotanya akan terdiri dari penjabat-penjabat yang ahli, misalnya dari Jawatan Pendaftaran Tanah, Pajak, pekerjaan Umum dan lain sebagainya. Demikian juga akan duduk sebagai anggota seorang anggota dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Di dalam melaksanakan tugasnya Panitia wajib mendengar pendapat golongan-golongan rakyat yang bersangkutan. Misalnya di dalam menaksir harga tanah pertanian harus didengar pendapat wakil-wakil golongan kerja tani.

Pasal 5.

Sudah diuraikan di dalam Penjelasan Umum.

Pasal 6.

Pasal ini memuat ketentuan mengenai acara pencabutan hak yang khusus sebagai yang telah diuraikan di dalam Penjelasan Umum. Dalam keadaan yang sangat mendesak maka dapatlah dilakukan penguasaan tanah dan/atau benda yang diperlukan itu dengan segera, dengan tidak perlu menunggu selesainya acara pencabutan hak seluruhnya. Tetapi penguasaan sebelum adanya keputusan mengenai pencabutan hak itu ada risikonya bagi yang berkepentingan, yaitu bilamana permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut kemudian tidak dikabulkan. Di dalam hal yang demikian maka tanah dan/atau benda yang bersangkutan harus dikembalikan dalam keadaan semula dan/atau harus diberikan ganti kerugian yang sepadan kepada yang empunya. Oleh karena itu maka penggunaan kesempatan untuk melaksanakan penguasaan dengan segera menurut ketentuan-ketentuan pasal 6 ini haruslah atas permintaan yang bersangkutan sendiri dan keputusan penguasaan tersebut harus segera diikuti dengan keputusan mengenai dikabulkan atau tidaknya permintaan pencabutan haknya. Bahwa pemberian perkenan oleh Menteri Agraria untuk menguasai tanah dan/atau benda yang diperlukan itu tidak selalu diikuti dengan keputusan-pencabutan hak, disebabkan misalnya, karena pemberian perkenan tersebut mungkin didasarkan atas bahan-bahan yang tidak lengkap, karena keputusannya harus diambil di dalam waktu yang singkat. Pencabutan hak menurut pasal inipun disertai ganti kerugian yang layak.

Pasal 7.

Tidak memerlukan penjelasan.

Pasal 8.

Sudah diuraikan didalam Penjelasan Umum. Yang dimaksud dengan "sengketa-sengketa lainnya" itu ialah misalnya sengketa mengenai siapa yang berhak atas tanah dan/atau benda yang haknya dicabut itu. Jika ada perselisihan mengenai hal itu maka penguasaan tanah dan/atau benda yang bersangkutan tidak perlu ditangguhkan sampai ada keputusan dari pengadilan, asal sudah ada keputusan pencabutan hak dari Presiden dan uang ganti kerugiannya sudah disediakan. Dalam pada itu perlu dicegah jangan sampai sengketa-sengketa yang diajukan, kepada pengadilan tersebut menimbulkan ketegangan, yang menyebabkan terlintarnya orang-orang yang bersangkutan.

Pasal 9.

Oleh karena hak-hak tertentu menurut hukum agraria yang baru tidak dapat dipunyai oleh setiap orang atau badan (misalnya hak milik hanya dapat dipunyai oleh badan-badan hukum yang ditunjuk menurut pasal 21 ayat 2 Undang-undang Pokok Agraria) maka tanah-tanah yang haknya dicabut itu lebih dahulu dinyatakan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yaitu setelah:

- a. ditetapkannya surat keputusan pencabutan hak dan
- b. dilakukannya pembayaran ganti kerugian kepada yang berhak. Baru kemudian tanah tersebut diberikan kepada yang berkepentingan dengan suatu hak yang sesuai.

Pasal 10.

Ketentuan dalam pasal ini sesuai dengan apa yang telah diuraikan didalam Penjelasan Umum, bahwa pencabutan hak adalah jalan yang terakhir untuk memperoleh tanah dan/atau benda-benda yang diperlukan itu. Oleh karena itu jika dapat dicapai persetujuan dengan yang empunya, maka sudah sewajarnya, bahwa cara pengambilan yang disetujui itulah yang ditempuh, sungguhpun acara pencabutan haknya sudah dimulai atau sudah ada surat

keputusan pencabutan hak sekalipun.

Pasal 11.

Tidak memerlukan penjelasan.

Pasal 12.

Onteigeningsordonnantie tahun 1920 tidak hanya mengatur pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, tetapi mengenai pula benda-benda lainnya, yang dulu disebut "benda-benda bergerak". Oleh karena dalam keadaan bisa tidak dirasakan adanya keperluan untuk melakukan pencabutan hak atas benda-benda tersebut, maka Onteigeningsordonnantie itu dapatlah dicabut seluruhnya. Dalam keadaan darurat (misalnya jika terjadi bencana alam, peperangan dan lain sebagainya) pencabutan hak yang dimaksudkan itu dapat dilakukan atas dasar ketentuan-ketentuan Peraturan Keadaan Bahaya.

Pasal 13.

Tidak memerlukan penjelasan.

CATATAN

TGPT NAME="*"") Disetujui D.P.R.G.R. dalam rapat pleno terbuka ke-2 pada hari Rabu tanggal 13 September 1961. P.145/1961

Kutipan: LEMBARAN NEGARA DAN TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA TAHUN 1961 YANG TELAH DICETAK ULANG

