

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah

Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula, dan kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan dipandang dari segi ekonomis, misalnya : sebidang tanah itu dibakar, di atasnya dijatuhkan bom-bom, tentu tanah tersebut tidak akan lenyap, setelah api padam ataupun setelah pemboman selesai sebidang tanah tersebut akan muncul kembali, tetap berwujud tanah semula. Kalau dilanda banjir misalnya, setelah airnya surut, tanah muncul kembali sebagai sebidang tanah dengan tingkat kesuburan yang lebih.¹

Kecuali itu adalah suatu kenyataan bahwa tanah merupakan tempat tinggal keluarga dan masyarakat, memberikan penghidupan, merupakan tempat dimana para warga yang meninggal dunia dikuburkan, dan sesuai dengan kepercayaan merupakan pula tempat tinggal dewa-dewa pelindung dan tempat roh para leluhur bersemayam. Tanah-tanah adat hampir

¹ Bushar Muhammad, Pokok-pokok Hukum Adat, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hal. 103.

semuanya belum didaftar karena tunduk pada hukum adat. Sebelum Undang-Undang Pokok Agraria mengenai tanah-tanah hak milik adat di Jawa, Madura dan Bali juga diadakan kegiatan pendaftaran tanah, tetapi bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan melainkan diselenggarakan untuk keperluan pemungutan pajak tanah yaitu Landrete atau Pajak Bumi dan Verponding Indonesia.²

1. Kedudukan Tanah Dalam Hukum Adat

Hal utama yang menyebabkan tanah itu memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, yaitu bahwa tanah itu merupakan tempat tinggal, memberikan penghidupan, tempat dimana warga yang meninggal dunia dikebumikan dan merupakan pula tempat tinggal pelindung persekutuan dan roh para leluhur persekutuan.³

Kedudukan tanah dalam hukum adat sangat erat hubungannya, ini terjadi karena tanah memberikan tempat kepada warga persekutuan yang meninggal dunia dan tanah serta pohon-pohon diatasnya memberi tempat kepada roh yang melindungi persekutuan itu.⁴

2. Hak-hak Perseorangan Atas Tanah Adat

Dalam lingkungan yang didudukinya, warga masyarakat adat setempat mempunyai hak untuk mengerjakan dan mengusahakan sebidang tanah

² Boedi Harsono, Sejarah Hukum Agraria Indonesia, Djambatan, Jakarta, 1995, hal. 50

³ Surojo Wignjodipuro, Pengantar dan Asas Hukum Adat, Raja Grafindo, Jakarta, 1990, hal.

⁴ Soekanto, Meninjau Hukum Adat Indonesia, Raja Grafindo, Jakarta, 1996, hal. 80. 12

pertanian, hak itu disebut hak milik, jika tidak dapat lebih dari satu masa panen seperti tanah akuan di Jawa Utara disebut dengan hak memungut hasil.

Dalam hukum adat mereka yang meletakkan suatu tanda larangan atau mereka memulai membuka tanah mempunyai hak pertama terhadap tanah itu yang disebut hak wenang pilih (burukan di Kalimantan). Suatu hak untuk membeli tanah pertanian dengan menyampingkan orang lain yang akan membelinya disebut hak memiliki pertama. Kepala desa atau pejabat desa mempunyai hak atas pendapatan dan penghasilan atas tanah bengkok yang diberikan persekutuan. Pada umumnya hak perseorangan ini adalah hak milik adat (hak milik berbeban berat).

3. Transaksi Tanah Dalam Hukum Adat

Ada dua macam transaksi tanah dalam hukum adat yaitu :

- a. Perbuatan hukum bersifat sepihak yaitu suatu kelompok orang mendiami tempat dan membuat rumah diatas tanah itu, membuka tanah pertanian, mengubur orang di tempat itu dan lain-lain. Perbuatan hukum ini adalah hanya dari satu pihak.
- b. Perbuatan hukum bersifat dua pihak. Intinya adalah peralihan hak atau penyerahan hak dengan pembayaran kontan. Untuk menjalankan transaksi dibutuhkan bantuan kepala persekutuan yang bertanggung jawab atas sahnya perbuatan hukum itu, maka perbuatan tersebut harus terang dan tunai.

Transaksi-transaksi tanah dalam hukum adat itu antara lain :

- a. Menjual gade artinya mereka yang menerima tanah mempunyai hak untuk mengerjakan tanah itu dan mempunyai hak penuh untuk memungut penghasilan dari tanah. Ia hanya terikat oleh janjinya bahwa tanah itu hanya dapat ditebus oleh yang menjual gade. Pada umumnya tanah dikembalikan dalam keadaan pada waktu tanah diserahkan.
 - b. Menjual lepas artinya pembeli mendapat hak milik atas tanah yang dibelinya. Pembayaran dilakukan dihadapan kepala persekutuan.
 - c. Menjual tahunan adalah suatu bentuk menyewakan tanah yang terdapat di Jawa yang lamanya tidak dapat ditentukan.
 - d. Pemberian tanah (secara hibah atau warisan) Memberikan tanah dimana hak milik segera dialihkan baik kepada ahli warisnya maupun pada orang lain dan baik yang memiliki tanah masih hidup maupun pemilik tanah sudah meninggal dunia.
4. Peraturan Hukum Mengenai Pengadaan Tanah Hak Milik Adat.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa: “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”.

Kalaulah kita penggal Pasal 18 tersebut, maka dapat kita nyatakan adanya :

- a. Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat.

Kepentingan umum ini termasuk kepentingan negara dan kepentingan bersama dari rakyat sebagai syarat pertama dan utama dalam pencabutan hak ini untuk dapat diperlakukan pasal 6 UUPA, sehingga tidak mungkin pembebasan untuk kepentingan perorangan.

Kepentingan swasta yang berdampak kepentingan umum, ataupun kepentingan negara dan kepentingan bersama dapat juga dikategori memenuhi syarat pertama ini.

b. Hak-hak atas tanah dapat dicabut.

Dengan pencabutan hak ini, maka terjadilah tindakan sepihak yaitu dari yang mencabut dengan suatu ketetapan sepihaknya. Hanya dalam beberapa literatur, seyogyanya orang yang dicabut haknya itu tidak menjadi lebih miskin dari sebelumnya.

c. Ganti rugi.

Ganti rugi ini jelaslah baik berupa uang ataupun fasilitas lainnya, ataupun pemukiman kembali dan sebagainya.

d. Layak.

Pengertian layak ini harus yang obyektif, dan harga dasar adalah berdasarkan penetapan pemerintah daerah menurut klassemennya, bukan harga menurut orang yang dicabut haknya, ataupun sekedar diberi uang pindah atau pesangon, dan sebagainya.

e. Cara yang diatur dengan undang-undang.

Harusnya ada suatu produk undang-undang mengenai hal ini. Sehingga dapat disimpulkan bahwa hak-hak atas tanah dapat dicabut salah satunya

tanah hak milik adat, yang digunakan untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti rugi yang layak dengan cara yang diatur oleh undang-undang. Ketentuan-ketentuan mengenai pengadaan tanah hak milik adat dapat dilihat dalam peraturan-peraturan tersebut dibawah ini, yaitu :

- 1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- 2) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Peraturan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993
- 3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- 4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

5. Pengadaan Tanah Yang Berasal Dari Hak Milik Adat

Dasar pemikiran mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga berasal dari konsep fungsi sosial yang melekat pada setiap hak atas tanah. Dalam Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ketentuan tersebut mendasari sifat kebersamaan atau kemasyarakatan dari setiap hak atas tanah.

Dengan fungsi sosial tersebut, hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Konsep fungsi sosial hak atas tanah sejalan dengan hukum adat yang menyatakan bahwa tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat adalah tanah kepunyaan bersama seluruh warga masyarakat, yang dimanfaatkan bagi kepentingan bersama seluruh warga masyarakat yang bersangkutan. Artinya kepentingan bersama dan kepentingan per orang harus saling terpenuhi dan penggunaannya dilakukan bersama-sama di bawah pimpinan penguasa adat.

Untuk dapat memenuhi kebutuhan, setiap warga diberi kesempatan untuk membuka, menguasai, menghaki, mempunyai, dan memanfaatkan bagian-bagian tertentu dari tanah adat (ulayat).⁵ Dengan demikian, tanah yang dihaki dan dimiliki oleh seseorang tidak hanya berfungsi bagi pemilik hak itu, tetapi juga bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Sebagai konsekuensinya, penggunaan tanah tersebut tidak hanya berpedoman pada kepentingan pemegang hak, tetapi juga harus mengingat dan memperhatikan kepentingan masyarakat.

Proses pengadaan tanah untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan disini harus diperuntukan bagi kepentingan umum

⁵ Achmad Rubaie, Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Bayumedia, Surabaya, 2007, hal 17. 19

sehingga tanpa adanya kebutuhan pembangunan untuk kepentingan umum, maka pengadaan tanah tidak pernah ada atau terjadi. Pengadaan tanah hak milik adat ialah melepaskan hubungan hukum yang terdapat diantara pemegang hak milik atas tanah adat kepada pemerintah dengan cara pemberian ganti rugi. Dalam Pasal 14 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 menyebutkan penggantian terhadap tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

B. Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah

Demi kepentingan umum, pemerintah mempunyai kewenangan konstitusional untuk memperoleh tanah dari pemilik tanah. Berdasarkan Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 1945 Pemerintah dapat mengambil alih/memperoleh/melakukan pengadaan tanah. Kewenangan untuk memperoleh tanah demi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sesungguhnya bersifat universal.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengadaan tanah oleh pemerintah tersebut mengacu pada peribahasa (*maxim*) yaitu :

1. *‘Salus papuli est suprema lax’* (kesejahteraan rakyat adalah hukum yang tertinggi);
2. *Necessitas publica major est quam privata’* (kepentingan umum lebih besar daripada kepentingan pribadi);

3. *Princeps et respublica ex justa causa possunt rem meam auferre/the prince and the commonwealth, for a just cause, can take away my property*’ (penguasa dan negara, dengan alasan yang layak/memadai, dapat mengambil alih kepentingan pribadi);
4. *‘The Law imposeth it on every subject that he prefers the urgent service of his Prince and Country, before the safety of his life’* (hukum mewajibkan seseorang untuk mendahulukan kepentingan negara daripada keselamatan pribadinya).⁶

Namun, bagi negara-negara modern sekarang ini harus tetap diingat bahwa setiap pengadaan tanah yang ditujukan untuk kepentingan umum itu harus diberi kompensasi yang layak.

1. Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah ini pada hakikatnya adalah pelepasan hak. Kalau dari sudut masyarakat perbuatannya yang demikian adalah sebagai pelepasan hak akan tetapi kalau dilihat dari sudut pemerintah maka perbuatan yang demikian dapat dikatakan sebagai “Pengadaan Tanah” karena pemerintah telah memberi ganti rugi pengadaan tanah tersebut dari penguasaan pemegang haknya.

Pada garis besarnya dikenal 2 (dua) jenis pengadaan tanah, yaitu : pengadaan tanah untuk keperluan pemerintah dan pengadaan tanah untuk keperluan swasta. Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah dibagi

⁶ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong dalam bukunya, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004, hal. 1.

atas pengadaan tanah bagi kepentingan umum dan bukan kepentingan umum (misalnya: kepentingan komersial). Selanjutnya pengadaan tanah bagi kepentingan swasta dapat digolongkan atas kepentingan komersial dan bukan komersial, yakni yang sifatnya untuk menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam pembangunan sarana umum dan fasilitas-fasilitas sosial.⁷

Menurut Pasal 1 butir 1 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 yang dimaksud dengan : “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”.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 dalam Pasal 1 angka 3 menyatakan bahwa : “Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan,

⁷ Soegiarto, Kebijakan Umum Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Makalah pada Seminar Nasional “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan”, Jakarta, 1994, hal. 10. 21

tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah”. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang terdapat diantara pemegang hak atas tanah kepada pemerintah dengan cara pemberian ganti rugi.

Berdasarkan atas hal inilah kiranya agar pencabutan hak-hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya supaya haknya dilaksanakan benar-benar untuk kepentingan umum dan dilaksanakan dengan hati-hati serta dengan cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatunya sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal mana menunjukkan bahwa dalam rangka pengambilan tanah-tanah penduduk menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 harus dilaksanakan dengan konsekuen.

Pengadaan tanah adalah merupakan langkah pertama yang dapat dilakukan bilamana Pemerintah benar-benar memerlukan sebidang tanah untuk kepentingan umum atau untuk kepentingan yang dapat menunjang pembangunan melalui cara musyawarah dan mufakat dengan pemilik atau pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Bilamana sudah tercapai suatu konsensus antara pemegang hak dengan menginginkan tanah maka secara suka rela pemilik/pemegang hak akan menyerahkan tanahnya setelah kepadanya diberikan sejumlah pembayaran yang sesuai dengan harga tanah yang bersangkutan. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau

kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Namun rumusan semacam ini terlalu umum dan tidak ada batasnya.

Menurut John menyatakan bahwa : “Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologi dan Hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara”.⁸ Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menyatakan bahwa kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu: kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan pembangunan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan yang peruntukan dan manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa kecuali.

Menurut Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Dan dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 menyatakan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum adalah suatu sarana maupun prasarana yang dapat digunakan oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa kecuali.

⁸ John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hal. 40.

Untuk jenis-jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dalam Keputusan Presiden RI No. 55 Tahun 1993 Pasal 5 menyebutkan :
“Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk :

a. Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :

- 1) Jalan umum, saluran pembuangan air;
- 2) Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
- 3) Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
- 4) Pelabuhan atau Bandar udara atau terminal;
- 5) Peribadatan;
- 6) Pendidikan atau sekolah;
- 7) Pasar umum atau pasar inpres;
- 8) Fasilitas pemakaman umum;
- 9) Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
- 10) Pos dan telekomunikasi;
- 11) Sarana olah raga;
- 12) Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
- 13) Kantor pemerintah;
- 14) Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

b. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain dimaksud dalam angka 1 yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.” Di dalam Peraturan Presiden RI No. 36 Tahun 2005 untuk jenis-jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 5 yang berbunyi: “Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi :

- 1) Jalan umum, 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;
- 2) Waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lain
- 3) Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- 4) Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- 5) Peribadatan;
- 6) Pendidikan atau sekolah;
- 7) Pasar umum;
- 8) Fasilitas keselamatan umum;
- 9) Pos dan telekomunikasi;
- 10) Sarana olah raga;
- 11) Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
- 12) Kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, perserikatan bangsa-bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan perserikatan bangsa-bangsa;

- 13) Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- 14) Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
- 15) Rumah susun sederhana;
- 16) Tempat pembuangan sampah;
- 17) Cagar alam dan cagar budaya;
- 18) Pertamanan;
- 19) Panti sosial;
- 20) Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.”

Dalam Peraturan Presiden RI No. 65 Tahun 2006 untuk jenis-jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 5 yang berbunyi : “Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang selanjutnya 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, 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.”

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan bidang-bidang yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan tanpa adanya unsur mencari keuntungan.

2. Dasar Hukum Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Ketentuan-ketentuan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam beberapa peraturan seperti tersebut dibawah ini, yaitu :

- a. Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
- b. Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan 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.
- c. Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan Hak Milik hapus bila salah satunya karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18.
- d. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 288 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya, dalam Pasal 1 menyatakan : “Untuk

kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”.

- e. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di atasnya.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973, Lembaran Negara Nomor 49 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Di atasnya.
- g. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- h. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Peraturan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993.
- i. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- j. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

3. Tata Cara Pengadaan Tanah

Dalam melakukan pengadaan tanah rakyat dengan maksud untuk pembangunan guna kepentingan umum akan dilakukan menurut tata cara pengadaan tanah seperti dibawah ini, yaitu :

a. Menetapkan Lokasi Pembangunan

- 1) Pimpinan proyek sebagai instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi pembangunan jalan dan jembatan kepada Bupati/Walikota/madya melalui Kepala Kantor Pertanahan atau Kotamadya setempat disertai keterangan tentang:

- a) Lokasi tanah yang diperlukan.
- b) Luas dan gambar kasar tanah yang diperlukan.
- c) Penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan.
- d) Uraian rencana pembangunan jalan, disertai keterangan mengenai aspek pembiayaan dan pembangunan jalan.

- 2) Setelah menerima permohonan Bupati/Walikota/madya memerintahkan kepada kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kotamadya untuk mengadakan koordinasi dengan ketua BAPPEDA Tingkat Kabupaten, Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang

Ketataprajaan dan instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

- 3) Apabila rencana pembangunan tanahnya sudah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau perencanaan ruang wilayah atau kota, Bupati/Walikotamadya memberikan persetujuan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang disiapkan oleh kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kotamadya setempat.
- 4) Menetapkan lokasi sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Wilayah Kabupaten atau kota. Bagi daerah yang belum mempunyai RUTR, pengadaan tanah dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.
- 5) Produk akhir dari persiapan penetapan lokasi adalah SK Penetapan lokasi yang ditandatangani oleh Bupati/Walikota atau Gubernur.

b. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

Menurut Soedhargo Soimin berpendapat “Panitia ini bukan merupakan panitia yang sifatnya tetap, ia hanya merupakan panitia yang bersifat khusus artinya kalau pembebasan tanah itu sudah selesai, panitia itu hanya untuk pembebasan tanah tertentu saja”.⁹ Panitia

⁹ Soedharyo Soimin, Status Hak Dan Pembabasan Tanah, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 34. 30

dimaksud adalah Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur, yang susunan keanggotaan dan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan 8 Kepres RI No. 55 Tahun 1993. Sedangkan untuk Perpres RI No. 30 Tahun 2005 dalam Pasal 6 ayat (5) menyebutkan susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) terdiri atas unsur perangkat daerah terkait dan untuk tugas panitia pengadaan tanah diatur dalam Pasal 7.

Dalam melakukan penelitian status hukum dari tanah yang akan dilepaskan maka panitia pengadaan tanah akan dapat menentukan bahwa tanah yang bersangkutan adalah :

- 1) Tanah Negara
- 2) Tanah adat/tanah ulayat
- 3) Tanah yang belum terdaftar
- 4) Tanah yang terdaftar

Penelitian ini bukan hanya mengenai status tanahnya saja, tetapi perlu juga kejelasan siapa pemegang haknya, kemudian siapa pula pemilik bangunan/tanaman yang ada diatas tanah tersebut.

c. Pelaksanaan Musyawarah dan Ganti Rugi

- 1) Panitia mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah serta pemilik bangunan dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan

untuk mengadakan musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi.

- 2) Jika tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif (teralalu banyak), musyawarah dapat dilaksanakan bergiliran secara persial atau dengan wakil yang ditunjuk diantara dan oleh mereka, dengan surat kuasa yang diketahui lurah/kepala desa setempat.
- 3) Bila musyawarah pertama ini telah mencapai mufakat, maka panitia mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian.
- 4) Sebaliknya jika dalam musyawarah pertama ini tidak tercapai kesepakatan, maka akan diadakan musyawarah ulang hingga kesepakatan tersebut tercapai. Bila musyawarah telah dilaksanakan berulang kali pun belum tercapai kesepakatan, maka panitia mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan tetap memperhatikan NJOP dan faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah, yakni : lokasi, jenis haknya, status penguasaan, prasarana yang tersedia, fasilitas, lingkungan dan lain-lainnya.
- 5) Keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian ini, baik yang diputuskan berdasarkan kesepakatan maupun yang belum tercapai kesepakatan, disampaikan kepada kedua belah pihak.

d. Keberatan Terhadap Keputusan Panitia

Keputusan panitia mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian yang belum berdasarkan kesepakatan ini, bukan merupakan keputusan final yang dapat dipaksakan. Masyarakat yang merasa keberatan terhadap keputusan ini dapat mengajukan keberatan ke pada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Hal ini diatur dalam Pasal 20 dan 21 Keppres RI No. 55 Tahun 1993.

Sedangkan di dalam PP No. 36 Tahun 2005 mengenai keberatan tersebut diajukan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri yang terdapat di dalam Pasal 17 dan 18 peraturan tersebut. Dalam PP No. 65 Tahun 2006 diadakan penambahan yaitu apabila masyarakat tidak menerima ganti kerugian tersebut karena jumlahnya kurang layak, maka yang bersangkutan dapat meminta banding kepada Pengadilan Tinggi (Pasal 18A).

e. Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian

- 1) Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah membuat daftar normatif pemberian ganti kerugian, berdasarkan hasil inventarisasi dan keputusan panitia atau keputusan Gubernur. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dibayarkan secara langsung kepada yang berhak di lokasi yang ditentukan oleh panitia, dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 4 (empat) orang anggota panitia. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dibuktikan dengan tanda penerimaan diatas materai sesuai aturan.

- 2) Pemberian ganti kerugian selain berbentuk uang, dituangkan dalam berita acara pemberian ganti kerugian yang ditandatangani oleh penerima ganti kerugian yang bersangkutan dari Ketua atau Wakil Ketua Panitia serta sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota Panitia. Produk kualitas, berita acara musyawarah terakhir dengan SK Bupati, Walikota atau Gubernur yang mengukuhkan bentuk dan besarnya ganti kerugian berdasarkan pertimbangan kesediaan instansi yang bersangkutan.
- f. Pelepasan, Penyerahan dan Permohonan Hak Atas Tanah
- 1) Bersamaan dengan pemberian ganti kerugian dibuat surat pernyataan pelepasan hak atau penyerahan tanah yang ditandatangani oleh pemegang hak atas tanah dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya serta disaksikan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota panitia. Untuk tanah hak milik yang belum bersertipikat penyerahan harus disaksikan oleh Camat dan Lurah/Kepala Desa setempat.
 - 2) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya mencatat hapusnya hak atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan pada buku tanah dan sertifikat. Untuk pelepasan atau penyerahan hak yang belum bersertifikat, pada asli surat-surat tanah yang bersangkutan dicatat bahwa tanah tersebut telah diserahkan atau dilepaskan haknya.

- 3) Panitia membuat berita acara pengadaan tanah setelah pelepasan hak atau penyerahan tanah selesai dilaksanakan atau pada akhir tahun anggaran.
- 4) Panitia melakukan pemberkasan dokumen pengadaan tanah untuk setiap bidang tanah. Asli surat-surat tanah dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan pengadaan tanah diserahkan kepada instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Arsipnya disimpan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat.
- 5) Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah bertanggung jawab atas pengusahaan dan pemeliharaan tanah yang sudah diperoleh atau dibayar ganti kerugiannya.
- 6) Setelah menerima berkas dokumen pengadaan tanah, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah wajib segera mengajukan permohonan sesuatu hak atas tanah sampai memperoleh sertipikat atas nama instansi induk sesuai ketentuan yang berlaku.