

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### **A. Hak Menguasai Negara**

Lebih lanjut, makna frasa mengenai “dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat” tersebut, ditafsirkan secara autentik melalui Penjelasan Umum II (2) Paragraf ke-3 UUPA “Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah”. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;

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

#### 1. Teori Hak Menguasai Negara

Hak menguasai Negara menempatkan tanah sebagai salah satu objek pemilikan, baik oleh perseorangan maupun masyarakat. Dengan demikian, negara bukan sebagai pemilik (privat) atas tanah sebab pemilik atas tanah adalah manusia alami. Sementara itu, tanah-tanah tak bertuan atau tanah masyarakat hukum yang diduduki oleh warga masyarakat menjadi bagian dari sifat keteraturan pola kepemilikan tanah individual. Pencabutan hak individu oleh negara berdasarkan undang-undang mewujudkan kuatnya pengakuan hak individu atas tanah tersebut dalam kaitannya dengan kepemilikan tanah oleh Negara, Negara tidak dapat memiliki tanah dalam pengertian milik (eigendom) yang berisi kekuasaan mutlak atas tanah, namun Negara dapat menguasai tanah (tanpa harus memiliki) untuk kepentingan publik.

#### 2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian dapat diartikan dengan kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum yang ada di dalam masyarakat dimana hal ini mencegah agar tidak menimbulkan banyak salah tafsir. Kepastian hukum yaitu adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk dengan konsekuensi-konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum juga dapat berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum

dalam hal-hal yang konkret. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian hukum akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. Menurut Gustav Radbruch, ada 4 hal yang mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum itu sendiri, yaitu “Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.”

Pendapat dari Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya dimana kepastian hukum adalah kepastian mengenai hukum itu sendiri, dimana hukum positif yang mengatur kepentingan manusia di masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu dirasa kurang adil

## **B. Hak Ulayat Masyarakat Adat**

### **a. Tanah Ulayat Menurut Hukum Adat**

Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Menurut boedi harsono, yang dimaksud dengan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ulayat adalah kewenangan, yang menurut hukum adat, dimiliki oleh masyarakat

hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan warganya, di mana kewenangan ini memperbolehkan masyarakat untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidupnya. Masyarakat dan sumber daya yang dimaksud memiliki hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Tanah ulayat dikuasai oleh kepala suku atau ninik mamak, Secara hukum adat tanah ulayat diserahkan pengelolaan dan pemanfaatannya kepada masing-masing kepala suku dan kebiasaan ini telah berlangsung sejak dahulu sehingga tanah ulayat jelas keberadaanya didalam hukum adat. Tanah ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia suatu kekuatan ghaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat, sebagai unsur pendukung utama bagi kebidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa. Disinilah sifat religius hubungan hukum antara para warga masyarakat hukum adat bersama dengan tanah ulayatnya ini. Adapun tanah ulayat atau tanah bersama yang dalam hal ini oleh kelompok di bawah pimpinan kepala adat masyarakat hukum adat, misalnya adalah hutan, tanah lapang, dan lain sebagainya. Tanah untuk pasar, penggembalaan, tanah bersama, dan lain-lain yang pada intinya adalah demi keperluan bersama. Subyek hak ulayat adalah masyarakat persekutuan adat dalam keseluruhannya, yakni seluruh nusantara ini, masyarakat menguasai hak ulayat tidak boleh di tangan oknum pribadi tetapi harus di tangan

masyarakat. Obyek hak ulayat meliputi tanah (daratan), air, tumbuh-tumbuhan (kekayaan alam) yang terkandung di dalamnya dan binatang liar yang hidup bebas dalam hutan. Dengan demikian hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subyek hukum) dan tanah/wilayah tertentu (objek hak). Hukum adat adalah sistem hukum yang dikenal dalam lingkungan kehidupan sosial di Indonesia dan negara-negara Asia lainnya seperti Jepang, India, Tiongkok. Hukum adat adalah hukum asli bangsa Indonesia. Sumbernya adalah peraturan – pertauran hukum tidak tertulis yang tumbuh dan berkembang dan dipertahankan dengan kesadaran hukum masyarakatnya. Karena peraturan – peraturan ini tidak tertulis dan tumbuh kembang, maka hukum adat memiliki kemampuan menyesuaikan diri dan elastis. Selain itu dikenal pula masyarakat hukum adat yaitu sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

b. Tanah Ulayat Menurut Hukum Agraria

Ketika kita membahas tanah ulayat kita tidak akan terlepas dari agraria karena apabila kita mendengar kata agraria kita akan mengingat tentang tanah. Istilah agraria berasal dari kata akker (bahasa Belanda), agros (bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, ager (bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, agrarian (bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian. Menurut Andi Hamzah, agraria adalah masalah tanah dan

semua yang ada di dalam dan di atasnya. Bachsan mustofa menjabarkan dari pendapat soedikno mertokusumo bahwa kaidah hukum yang tertulis adalah hukum agraria dalam bentuk hukum Undang-undang dan perturan-peraturan tertulis lainnya yang dibuat oleh negara, sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah hukum agraria dalam bentuk hukum adat agraria yang dibuat oleh masyarakat adat setempat dan yang pertumbuhan, perkembangan, serta berlakunya dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan. Hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam pasal 3 UUPA, yaitu: “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataanya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang atau peraturan-peraturan yang lebih tinggi”. Menurut boedi harsono, yang dimaksud dengan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

Menurut boedi harsono, hak ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan masih ada apabila memenuhi tiga unsur, yaitu :

1. Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat hukum adat.

---

<sup>8</sup> Bachsan mustofa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remadja Karya, Jakarta, 1988

2. Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat hukum adat tersebut, yang disadari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai "*labensaraum*" nya.
3. Masih adanya penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.

Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada menurut pasal 2 ayat (2) Permen Agraria/Kepala BPN No.5 tahun 1999, jika :

1. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tanah hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.
2. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
3. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

c. Dasar Hukum Dalam UUPA

Pasal 3 UUPA mempunyai pernyataan pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataan yang masih ada, artinya apabila dalam kenyataannya tidak ada, maka hak ulayat itu tidak akan dihidupkan lagi, dan tidak akan diciptakan hak ulayat

baru. Hak ulayat dibiarkan tetap diatur oleh masyarakat hukum adat masing-masing. Penelitian dan penentuannya masih adanya hak ulayat dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat, dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi, dan apabila memungkinkan menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah (pasal 5 permen agraria/kepala BPN No.5 tahun 1999). Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. UUD 1945 tidak menyebut tanah melainkan bumi. Mengenai arti bumi ini tidak terdapat penjelasan lebih lanjut. Menurut Pasal 1 ayat (3) UUPA, bahwa “Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi”. Mengenai bumi diatur dalam UUPA, sebagaimana Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2), bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indoneisa, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alan yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa

Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Dasar hukum pemberian hak tanah kepada perseorangan atau badan hukum dimuat dalam pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “atas hak dasar menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukannya ada macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 tahun 1960 Dasar hukum yang dapat digunakan untuk memberikan hak pengelolaan terhadap sumber daya hutan bagi masyarakat hukum adat adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 pasal 2 ayat 4 (UUPA), 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. Dengan demikian hak masyarakat hukum adat untuk mengelola sumber daya hutan adalah hak yang menurut hukum nasional bersumber dari pendelegasian wewenang hak menguasai negara kepada masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Walaupun dalam masyarakat hukum adat diposisikan sebagai bagian subordinat dari negara, dengan pernyataan pasal 2 ayat 4 ini membuktikan bahwa keberadaan masyarakat adat tetap tidak dapat dihilangkan.

d. Dasar Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang Bentuk pengelolaan sumberdaya alam berdasarkan hukum adat juga dijamin oleh Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, dalam Penjelasan pasal 4 ayat 2 dari Undang-undang tersebut menyatakan bahwa Penggantian yang layak diberikan pada orang yang dirugikan selaku pemegang hak atas tanah, hak pengelolaan sumberdaya alam seperti hutan, tambang, bahan galian, ikan dan atau ruang yang dapat membuktikan bahwa secara langsung dirugikan sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang dan oleh perubahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang. Hak tersebut didasarkan atas ketentuan per Undang-undangan ataupun atas dasar hukum adat dan kebiasaan yang berlaku.

Undang-undang Nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan Pada Undang-undang Nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan, dijumpai ada satu pasal yang berkenaan dengan hukum adat yaitu pasal 3 ayat 3 yang menyatakan bahwa pelaksanaan atas ketentuan tentang hak menguasai dari negara terhadap air tetap menghormati hak yang dimiliki oleh masyarakat adat setempat sepanjang yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Undang-undang Kehutanan no 41 tahun 1999. Pada pasal 1 ayat 6 dalam ketentuan umum dikatakan bahwa : Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat Sehingga walaupun hutan adat diklasifikasikan sebagai kawasan hutan negara tetapi sebenarnya,

negara mengakui adanya wilayah masyarakat hukum adat. Dalam Pasal 67 ayat 2 dikatakan; Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Hal ini berarti bahwa di Indonesia, pengertian tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah dibatasi dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, dasar hak menguasai dari negara hanya permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Setelah Indonesia merdeka dan berlangsung hingga diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dengan mengingat pentingnya tanah dalam kehidupan, jauh sebelum diundangkan UUPA telah dikenal sistem penguasaan sumber daya alam di berbagai daerah di Indonesia yang dikenal sebagai hak ulayat. Walaupun tidak dijelaskan secara jelas mengenai pengertian hak ulayat tetapi dari berbagai pendapat para ahli, hak ulayat adalah merupakan pengakuan/kepunyaan bersama seluruh anggota masyarakat dan di dalamnya juga terkandung adanya hak kepunyaan perorangan yang berarti orang perorangan boleh mempunyai (memiliki) tanah dalam lingkungan hak ulayat tersebut.

Apabila ditelaah pendapat-pendapat yang diberikan para ahli di atas, terdapat kesamaan pendapat mengenai hukum adat, yaitu di dalam hukum

adat termuat peraturan-peraturan hukum yang mengatur kehidupan orang-orang Indonesia dalam bentuk tak tertulis dan mempunyai akibat hukum.

Di dalam masyarakat hukum adat, tanah mempunyai arti penting, karena menurut sifatnya tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan. Karena faktanya, tanah merupakan tempat tinggal persekutuan, memberikan kehidupan kepada persekutuan, merupakan tempat dimana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan dan merupakan pula tempat tinggal kepada dayang-dayang perlindungan persekutuan dan roh para leluhur persekutuan.

Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa hak ulayat tidak secara gamblang dijelaskan tentang adanya dasar hukum atau aturan - aturan yang mengatur, hak ulayat diakui oleh Undang-undang dan penerapannya mengacu pada Undang-undang Pokok Agraria serta hukum adat yang berlaku.

### **C. Hak – hak atas tanah**

#### **1. Pengertian Hak-Hak Atas Tanah Dalam UUPA**

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan

itulah yang menjadi kriteria atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Dengan adanya hak menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa: “Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat.”

Atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum.” Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa: “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar

---

<sup>9</sup> Boedi Harsono (b), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2007, hal.283

diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”

Adapun hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA yang dapat diberikan kepada rakyat oleh negara ialah :

a. Hak milik.

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dijumpai oleh orang atas tanah dengan mengingat pasal 6 UUPA. Terkuat dan terpenuh yang dimaksud disini adalah hak milik itu bukan berarti merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak bisa diganggu gugat, di samping itu juga kata "terkuat" dan "terpenuh" itu dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain sebagainya. Walaupun sifatnya yang paling kuat dimiliki oleh seseorang, tetap terikat pada ketentuan pasal 6 UUPA, yaitu tanah harus berfungsi sosial, artinya bila kepentingan umum menghendaki, maka kepentingan pribadi harus dikorbankan (tentu dengan jalan ganti kerugian yang layak).

b. Hak Guna Usaha.

Untuk hak ini merupakan hak yang baru diciptakan dalam UndangUndang Pokok Agraria, jadi tidak seperti hak milik yang telah dikenal sudah sejak jaman dahulu kala sebab hak guna usaha dan hak guna bangunan semula tidak dikenal oleh masyarakat kita sebab tidak ada persamaannya dalam hukum adat dan kedua hak di atas itu untuk

memenuhi keperluan masyarakat moderen dewasa ini. Yang dimaksud dengan hak guna usaha tercantum dalam pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi : " Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, dan dipergunakan oleh perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

c. Hak Guna Bangunan.

Yang dimaksud dengan hak guna bangunan tercantum dalam pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi : (1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun.

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal

tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini (Pasal 41 Undang-Undang Pokok Agraria).

Dengan demikian hak ini merupakan hak atas tanah, baik tanah maupun bangunan yang dapat diberikan pemerintah dan juga oleh pemilik tanah, hak pakai ini tidak seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan yang dapat digunakan atau dijadikan jaminan untuk hipotik dan credietverband tetapi hak pakai ini dapat dijadikan jaminan untuk utang karena mempunyai nilai ekonomi juga dapat dipindah tangankan.

e. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan termasuk kepada hak yang bersifat sementara juga disebut hak lainnya. Yang dimaksud dengan hak lainnya itu adalah hak-hak yang tidak diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria tetapi diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Maka yang dimaksud dengan hak pengelolaan ialah hak khusus untuk perusahaan-perusahaan milik pemerintah guna menyelenggarakan usaha industrial estate, pembangunan perumahan dan perusahaan pada umumnya.

Untuk pemberiannya tidak disertai dengan penentuan jangka waktu yang artinya tanah yang bersangkutan boleh dikuasai dan digunakan terus menerus selama masih diperlukan.

## **2. Pengertian Kepentingan Umum**

Kepentingan Umum merupakan konsep hukum yang hanya dapat ditetapkan kriteria-kriterianya, dan tidak dapat dirumuskan pengertiannya.

Kepentingan Umum adalah suatu konsep hukum yang kabur (*vage*) dan hanya untuk alasan praktis konsep kepentingan umum ditetapkan secara *enumeratif*, dan ini dianut oleh hukum positif di Indonesia. *Bruggink* dan *Grijssel* menyatakan bahwa kepentingan umum merupakan pengertian yang kabur sehingga tidak dapat didefinisikan. Syafruddin Kalo mengemukakan bahwa masalah kepentingan umum secara konseptual sangat sulit didefinisikan lebih-lebih kalau dilihat secara operasional.

Sebelum Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ditetapkan, belum ada definisi yang jelas tentang kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasnya. Menurut John Selindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara. Kepentingan dalam arti luas diartikan sebagai "*public benefit*" sedangkan dalam arti sempit *public use* diartikan sebagai *public access*, atau apabila *public access* tidak dimungkinkan, maka cukup "*if the entire public could use the product of the facility*". Konsep Kepentingan Umum yang dianut oleh Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 163/SIP/1974 tanggal 5 November 1975 menentukan bahwa untuk disebut sebagai kepentingan umum adalah jenis-jenis

kepentingan umum yang sudah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Hakim di Indonesia berpendirian untuk tidak memutuskan dalam penentuan perbuatan Negara untuk kepentingan umum, hakim hanya mengikuti atau menerapkan jenis kepentingan umum yang sudah diatur oleh hukum positif. Kepentingan umum akan dilakukan Pemerintah untuk masyarakat dan tidak bertujuan untuk mencari keuntungan.

Untuk kepentingan umum, apabila barang-barang yang diperuntukkan untuk umum dan dimiliki Pemerintah masuk dalam domein publik. Kriteria kepemilikan oleh Negara yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon sejalan dengan pendapat Harold J. Lusk yang menyatakan bahwa untuk kepentingan umum apabila dimiliki oleh Negara. Temuan Guna negara dalam penelitiannya mengemukakan bahwa tidak mungkin merumuskan makna kepentingan umum. Peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak ada yang memberikan batasan pengertian kepentingan umum, cara yang dipakai adalah dengan menetapkan kriterianya, yang selanjutnya jenis kepentingan umum ditetapkan dalam bentuk daftar (enumeratif). Menurut John Salindeho mengatakan bahwa sebelum Keppres Nomor 55 tahun 1993 ditetapkan belum ada definisi kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan

---

<sup>10</sup> Gunanegara, *Op.cit.*, hal.73-74.

<sup>11</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004, hal.6

<sup>12</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Grafika, 1988, hal.40-74 Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2008, hal.200

sosial yang luas. Namun rumus terlalu umum tidak ada batasnya. Selanjutnya John Salindeho membuat rumusannya sendiri mengenai kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, dan hamkamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.

Rumusan John Salindeho belum juga mampu memberikan suatu batasan yang jelas. Rumusan tersebut pada prinsipnya sama dengan pengertian yang diberikan UUPA, Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 dan Inpres Nomor 9 tahun 1973. Namun menurut Maria SW Sumardjono berkenaan dengan definisi kepentingan umum yang dirumuskan dalam UUPA, Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 dan Inpres Nomor 9 tahun 1973 belum menegaskan esensi kriteria kepentingan umum secara konseptual.

Kepentingan umum dinyatakan dalam arti “peruntukannya” yaitu kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Sedangkan dalam Inpres Nomor 9 tahun 1973 kepentingan umum diartikan sebagai kegiatan yang menyangkut 4 macam kepentingan yaitu : (a) Kepentingan bangsa dan Negara; (b) Masyarakat luas; (c) Kepentingan bersama; (d) Kepentingan pembangunan.

---

<sup>13</sup> Hari Sudiyono, “Kepentingan Umum (Bonum Commune)”, <http://harisudiyono1.blogspot.com/2013/01/kepentingan-umum-bonum-commune.html>, terakhir diakses tanggal 15 Pebruari 2014.

<sup>14</sup> Ibid.

Yang menjadi permasalahan adalah kepentingan umum, bila suatu kegiatan sudah terwujud dan ternyata kemanfaatannya tidak dapat dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu Maria SW Sumardjono mengusulkan agar konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya (*for public use*). Agar unsur kemanfaatan ini dapat terpenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung untuk penentuan suatu kegiatan seyogyanya melalui penelitian yang terpadu. Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, kepentingan umum dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan kegiatannya meliputi 7 (tujuh) kegiatan dan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 ditambahkan “akan” dimiliki dan tidak diberi batasan “tidak digunakan untuk mencari keuntungan”.

Melalui Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden 65 Tahun 2006, makna kepentingan umum telah bergeser. Kepentingan umum sebagai kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat tidak dibatasi dengan tiga kriteria seperti dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sehingga membuka penafsiran yang longgar, contoh pergeseran makna itu adalah dimasukkannya “jalan tol” dalam salah satu kegiatan yang bersifat kepentingan umum. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tidak memuat hal itu. Mudah dipahami bahwa batasan tiga kriteria kepentingan umum dihapuskan dalam Peraturan Presiden karena hal

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Maria S. W. Sumardjono (a), Op.cit., hal.286

<sup>17</sup> Maria S. W. Sumardjono (e), Op.cit., hal.108-109

hal itu tidak dapat diaplikasikan untuk proyek jalan tol.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dalam mengemas kepentingan umum memperluas maknanya sebagai kepentingan umum sebagian besar lapisan masyarakat berbeda dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dalam pengertian umum adalah kepentingan seluruhnya masyarakat, sehingga Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 akan lebih memadai dan sesuai dengan pengertian yang terkandung dalam Pasal 18 UUPA yakni Kepentingan Umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, yang berarti kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Sedang pengertian Kepentingan Umum dalam Peraturan Presiden hanya kepentingan sebagian besar bukan seluruh kepentingan masyarakat.

Dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 telah memberikan klarifikasi dan definisi yang tegas mengenai kepentingan umum yaitu :

- a. Kepentingan seluruh masyarakat
- b. Kegiatan pembangunan yang dilakukan dimiliki oleh pemerintah
- c. Tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan

Dengan demikian interpretasi tentang kegiatan termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut secara kumulatif. Selanjutnya dalam Perpres Nomor 36 tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 tahun 2006 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.

---

<sup>18</sup> Muhadar, *Op.cit.*, hal.141

Menurut Mudakir Iskandar Syah bahwa bila dibandingkan dengan definisi kepentingan umum di atas maka rumusan kepentingan umum yang terdapat dalam Perpres Nomor 36 tahun 2005 jo. Perpres Nomor 65 tahun 2006 adalah lebih tepat dengan menggunakan rumusan “sebagian besar lapisan masyarakat” oleh karena salah satu sarana umum itu belum tentu dapat dinikmati semua masyarakat kata “sebagian besar” mempunyai arti tidak semua masyarakat namun dapat dianggap untuk semua masyarakat walaupun dari sebagian besar itu ada sebagian kecil masyarakat yang tidak bisa menikmati hasil atau manfaat dari fasilitas pembangunan kepentingan umum itu sendiri.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pengertian kepentingan umum tersebut relatif lebih tegas dan berkepastian hukum sebagaimana ditegaskan lebih lanjut pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Pasal 1 angka 6 yaitu Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Undang-Undang tersebut juga mengubah pengertian dan ruang lingkup kepentingan umum, pembangunan kepentingan umum meliputi 18 (delapan belas) kegiatan (Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012). Kriteria kepentingan umum ditentukan: (1) diselenggarakan

oleh Pemerintah dan (2) tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah (Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012). Melihat kepada beberapa kali perubahan pengertian, kriteria, dan kegiatan pembangunan kepentingan umum tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian kepentingan umum menjadi isu sentral dalam pengadaan tanah. Pengertian 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.

Hal tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 Angka 3. Namun, dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005, maka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Tanah adalah salah satu harta yang sangat berharga di muka bumi ini, yang dalam sepanjang sejarah peradaban umat manusia tak henti-hentinya memberikan problema-problema rumit. Indonesia, yang memiliki daratan (tanah) yang sangat luas, telah menjadikan persoalan tanah sebagai salah satu persoalan yang paling urgen diantara persoalan lainnya. Maka tak heran, pasca Indonesia merdeka, hal pertama yang dilakukan oleh pemuka bangsa dikala itu adalah proyek "*landreform*" ditandai dengan diundangkannya UU No 5 Tahun

1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disingkat UUPA. Selanjutnya UUPA beserta ketentuan-ketentuan pelaksanaannya menjadi acuan bagi pengelolaan administrasi pertanahan di Indonesia, termasuk dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan fasilitas-fasilitas umum memerlukan tanah sebagai wadahnya. pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui masalah apabila persediaan tanah masih luas. Namun, yang menjadi permasalahan adalah tanah merupakan sumber daya alam yang sifatnya terbatas, dan tidak pernah bertambah luasnya. Tanah yang tersedia saat ini telah banyak dilekati dengan hak (tanah hak), sementara tanah negara sudah sangat terbatas persediaannya. Pada masa sekarang ini adalah sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara, oleh karena itu jalan keluar yang ditempuh adalah dengan mengambil tanah-tanah hak. Kegiatan “mengambil” tanah (oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum) inilah yang kemudian disebut dengan pengadaan tanah. UUPA sendiri memberikan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak ini dengan menentukan : 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 menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Pembangunan yang tengah giat dilakukan pemerintah saat ini kerap kali berbenturan dengan masalah pengadaan tanah. Agar tidak melanggar hak pemilik tanah, pengadaan tanah tersebut mesti dilakukan dengan memerhatikan

prinsip prinsip kepentingan umum (*public interest*) sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sejak tahun 1961 sampai dengan sekarang telah berlaku Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961, kemudian dilanjutkan dengan kebijakan pemerintah melalui PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) Nomor 15 Tahun 1975, kemudian dicabut dan diganti dengan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum. Namun dengan berlakunya ketentuan tersebut dalam proses pelaksanaannya tetap menimbulkan konflik dalam masyarakat. Untuk itu perlu dikaji ulang keberadaan dari Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan dikaitkan pula dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pengadaan tanah kemudian diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Ditingkat Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pada prinsipnya Hukum Agraria Indonesia mengenal 2 (dua) bentuk pengadaan tanah yaitu :

- a. Dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan hak atas tanah) ;
- b. Dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah.

Perbedaan yang menonjol antara pencabutan hak atas tanah dengan pembebasan tanah ialah, jika dalam pencabutan hak atas tanah dilakukan dengan cara paksa, maka dalam pembebasan tanah dilakukan dengan berdasar pada asas musyawarah. Sebelumnya oleh Perpres Nomor 36 Tahun 2005 ditentukan secara tegas bahwa bentuk pengadaan tanah dilakukan dengan cara pembebasan hak atas tanah dan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Namun dengan dikeluarkannya Perpres Nomor 65 Tahun 2006, hanya ditegaskan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara pembebasan. Tidak dicantumkannya secara tegas cara pencabutan hak atas tanah di dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 bukan berarti menghilangkan secara mutlak cara pencabutan tersebut, melainkan untuk memberikan kesan bahwa cara pencabutan adalah cara paling terakhir yang dapat ditempuh apabila jalur musyawarah gagal. Hal ini ditafsirkan secara imperatif dimana jalur pembebasan tanah harus ditempuh terlebih dahulu sebelum mengambil jalur pencabutan hak atas tanah. Jika pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005 terdapat kesan alternatif antara cara pembebasan dan pencabutan, maka pada Perpres Nomor 65 Tahun 2006 antara cara pembebasan dan pencabutan sifatnya prioritas-baku. Ini agar pemerintah tidak sewenang-wenang dan tidak dengan mudah saja dalam mengambil tindakan dalam kaitannya dengan pengadaan tanah. Artinya ditinjau dari segi Hak Asasi Manusia (HAM), Perpres Nomor 65

Tahun 2006 dinilai lebih manusiawi jika dibandingkan peraturan-peraturan sebelumnya. Selain bersifat lebih manusiawi, Perpres Nomor 65 Tahun 2006 juga memberikan suatu terobosan kecil yaitu dengan dicantumkannya pasal 18A.

Pasal 18A menentukan apabila yang berhak atas tanah atau benda-benda yang ada di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti rugi sebagaimana ditetapkan, 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. Ketentuan Pasal 18 A ini mempertegas ketentuan Pasal 8 UU Nomor 20 Tahun 1961. Meskipun pengaduan ini sudah ditentukan sebelumnya oleh UU Nomor 20 Tahun 1961 namun kurang memberikan kepastian hukum karena Perpres-Perpres yang ada hanya menegaskan pengajuan keberatan kepada Bupati/Walikota, Gubernur, atau Menteri Dalam Negeri, sehingga dianggap dapat memberikan ruang untuk meminimalisir kesewenang-wenangan birokrasi eksekutif yang notabene adalah pihak yang paling berkepentingan dalam urusan ini. Dalam ketentuan Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah diartikan sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti

kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pada Perpres Nomor 65 Tahun 2006 diatur mengenai pemberian ganti kerugian. Dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham. Atau bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak, baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian tersebut. Dalam musyawarah, pelaksana pengadaan tanah mengutamakan pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang. Perpres juga memuat syarat dan ketentuan penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri. Hal ini dilakukan dengan kriteria apabila ada penolakan dari pihak yang berhak. Lalu, hasil musyawarah telah dilaksanakan dan tidak ada keberatan. Juga, apabila pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya. Kemudian obyek pengadaan tanah menjadi obyek perkara di pengadilan. Lalu masih disengketakan kepemilikannya. Serta diletakkan sita, atau menjadi jaminan bank. Selain Pengadaan tanah, perlu juga diketahui pengertian tentang kepentingan umum, mengingat pengadaan tanah di Indonesia senantiasa ditujukan untuk kepentingan umum. Memberikan pengertian tentang kepentingan umum bukanlah hal yang mudah. Selain sangat rentan karena penilaiannya sangat subjektif juga terlalu abstrak untuk memahaminya. Sehingga apabila tidak diatur secara tegas akan melahirkan multi tafsir yang pasti akan berimbas pada ketidakpastian hukum dan rawan akan tindakan sewenang-wenang dari pejabat terkait. Namun, hal tersebut telah dijawab dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian dirampingkan oleh Perpres 65 Tahun 2006 dimana telah ditentukan secara limitatif dan konkret pengertian dari kepentingan umum yaitu :

- 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.

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, menyebutkan pengadaan tanah dengan istilah pembebasan tanah yaitu melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi.

#### **D. Hak atas Tanah sebagai Aset**

##### **1. Pengertian Hak Atas Tanah**

Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan / atau larangan bagi pemegang

haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah. Dengan adanya hak menguasai dari Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu : “atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal- hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”.

Atas dasar ketentuan tersebut, Negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, yaitu :

Dalam ayat (1) : “ Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama dengan orang lain serta badan- badan hukum”. Dalam ayat (2) : “ Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang

langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”. Berdasarkan Pasal tersebut, maka Negara menentukan hak - hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu : (a) Hak Milik; (b) Hak Guna Usaha; (c) Hak Guna Bangunan; (d) Hak Pakai; (e) Hak Sewa; (f) Hak Membuka Tanah; (g) Hak Memungut Hasil Hutan. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam pasal 53. Hak-hak atas tanah tersebut di atas yang bersifat sementara diatur lebih lanjut dalam Pasal 53 ayat (1), yaitu : “Hak - hak yang bersifat sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak sewa tanah Pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang - undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat”. Seseorang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, oleh UUPA dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula memelihara termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut. Pihak yang dapat mempunyai hak atas tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, yaitu : “tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Warga Negara

Asing atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sangat dibatasi, hanya hak pakai atau hak sewa saja. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 42 dan pasal 45 UUPA. Untuk badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua hak atas tanah kecuali hak milik yang terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf b dan Pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA.

## 2. Macam - Macam Hak Atas Tanah

### a. Hak Atas Tanah Bersifat Tetap

#### 1. Hak Milik (HM)

Yaitu Hak memiliki beberapa keistimewaan, antara lain seperti :  
Jangka waktunya tak terbatas (berlangsung terus menerus), dapat diwariskan, terkuat dan terpenuh. Berdasarkan Pasal 20 UUPA Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah serta mempunyai fungsi sosial.

#### 2. Hak Guna Usaha (HGU)

Berdasarkan Pasal 28 UUPA Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan kegiatan Pertanian (Perkebunan, Peternakan, Perikanan) di atas tanah Negara selama-lamanya 25 tahun. Hak ini dapat dialihkan kepada pihak lain, dan hanya WNI atau Badan Hukum Indonesia saja yang dapat memilikinya.

#### 3. Hak Guna Bangunan (HGB)

Berdasarkan Pasal 30 UUPA, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan bangunan diatas tanah Negara selamalamanya 30 tahun dan dapat diperpanjang selama-lamanya 25 tahun, dapat dialihkan kepada pihak lain dan hanya WNI/Badan Hukum Indonesia saja yang dapat memilikinya.

#### 4. Hak Pakai (HP)

Berdasarkan Pasal 41 UUPA hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain.

#### 5. Hak Sewa

Hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.

#### b. Hak Atas Tanah Bersifat Sementara

##### 1) Hak Gadai

Hak gadai adalah menyerahkan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan tanah mempunyai hak untuk meminta kembali tanahnya tersebut dengan memberikan uang yang besarnya sama.

##### 2) Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil merupakan hak seseorang atau badan hukum untuk menggarap di atas tanah pertanian orang lain dengan perjanjian

bahwa hasilnya akan dibagi di antara kedua belah pihak menurut perjanjian yang telah disetujui sebelumnya.

### 3) Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak sewa tanah pertanian adalah penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemilik tanah dengan perjanjian bahwa setelah pihak yang memberi uang menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan dikembalikan kepada pemiliknya.

### 4) Hak Menumpang

Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas pekarangan orang lain. Pemegang hak menumpang tidak wajib membayar sesuatu kepada yang empunya tanah, hubungan hukum dengan tanah tersebut bersifat sangat lemah artinya sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh yang empunya tanah, jika yang bersangkutan memerlukan sendiri tanah tersebut. Hak menumpang dilakukan hanya terhadap tanah pekarangan dan tidak terhadap tanah pertanian.

## c. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

### 1. Pengertian Pengadaan Tanah

Istilah pengadaan tanah dapat dilihat dalam Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu : “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil

kepada pihak yang berhak”. Pengertian pengadaan tanah selanjutnya diatur dalam Pasal 1 butir 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum : “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan pelepasan hak atas tanah dengan memberikan ganti rugi yang pemanfaatannya harus untuk kepentingan umum. Menurut Boedi Harsono pengadaan tanah merupakan perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya. Menurut Guna negara pengadaan tanah yaitu proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum. Berdasarkan definisi di atas, pengadaan tanah terdiri dari unsur- unsur sebagai berikut :

- a. Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah Negara;
- b. Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum;
- c. Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan;
- d. Disertai ganti rugi yang adil dan layak.

Pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara

memberikan ganti rugi kepada pemilik (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu. Rasionalitasnya karena keterbatasan ketersediaan tanah untuk pembangunan yaitu berupa tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara (pemerintah) menurut Pasal 2 dan Pasal 4 UUPA. Konsep dasar pengadaan tanah melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan dengan musyawarah berdasarkan kesepakatan di antara kedua belah pihak yaitu pemilik tanah dan Pemerintah selaku pihak yang membutuhkan.

## 2. Pengertian Kepentingan Umum

Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan ditujukan kepada pemenuhan kepentingan umum. Kepentingan umum diselenggarakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Istilah kepentingan umum diatur dalam Pasal 1 butir 6 Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum : “Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pengertian kepentingan umum diatur dalam Pasal 1 butir 6 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu : “Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Beberapa pakar hukum memberikan definisi yang

mampu menjelaskan konsep kepentingan umum. Menurut Pound kepentingan umum adalah kepentingan-kepentingan dari Negara sebagai badan hukum dan menjaga kepentingan-kepentingan masyarakat. Menurut Julius Stone kepentingan umum adalah suatu keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, serta Negara. Pengertian kepentingan umum dibatasi untuk kepentingan pembangunan yang tidak bertujuan komersial. Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan yang harus memiliki manfaat yang dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan.

### 3. Jenis - jenis Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Jenis pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah : Tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan :

(a) Pertahanan dan keamanan nasional; (b) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; (c) Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; (d) Pelabuhan, Bandar udara, dan terminal; (e) Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; (f) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; (g) Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah; (h) Tempat pembuangan dan pengolahan sampah; (i) Rumah sakit Pemerintah/

Pemerintah Daerah; (j) Fasilitas keselamatan umum; (k) Tempat pemakaman umum Pemerintah/ Pemerintah Daerah; (l) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; (m) Cagar alam dan cagar budaya; (n) Kantor; (o) Kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/ desa; (p) Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/ atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; (q) Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah; (r) Prasarana olahraga Pemerintah/ Pemerintah Daerah; dan (s) Pasar umum dan lapangan parkir umum.

#### 4. Asas-Asas Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Untuk pengadaan tanah dalam bentuk pelepasan hak atau pembebasan tanah pada dasarnya memenuhi asas-asas hukum yang berlaku. Dimaksudkan agar aparaturnya Negara dapat terhindar dari praktik-praktik menyimpang. Asas-asas hukum tersebut antara lain :

##### a. Asas Kesepakatan

Seluruh kegiatan pengadaan tanah terutama dalam bentuk pelepasan hak atas tanah serta segala aspek hukumnya, seperti persoalan harga ganti rugi, bentuk ganti rugi, permukiman kembali, kondisi sosial ekonomi dan lain-lain harus didasarkan pada asas kesepakatan antar pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah. Kesepakatan didasarkan pada kesesuaian kehendak kedua belah pihak tanpa ada unsur paksaan, penipuan serta dilakukan atas dasar itikad baik.

##### b. Asas Keadilan

Dalam rangka pengadaan tanah, asas keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan bentuk dan besar ganti rugi yang harus diberikan kepada pemilik tanah dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dicabut atau dibebaskan haknya untuk kepentingan umum. Penerapan asas keadilan dalam peraturan pengadaan tanah, yaitu masyarakat yang terkena dampak pembangunan harus memperoleh ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara dengan keadaan sebelum dilakukan pelepasan atau pencabutan hak atas tanah.

c. Asas Kemanfaatan

Pelepasan hak atau pencabutan hak atas tanah pada prinsipnya harus dapat memberikan manfaat bagi pihak yang membutuhkan tanah dan masyarakat yang tanahnya yang dilepaskan atau dicabut haknya.

d. Asas Kepastian Hukum

Pelaksanaan pengadaan tanah harus memenuhi asas kepastian hukum, yaitu dilakukan dengan cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dimana semua pihak mengetahui dengan pasti hak dan kewajibannya masing-masing. Kepastian hukum juga harus tertuju terhadap pemberian ganti rugi kepada pihak pemilik tanah.

e. Asas Musyawarah

Musyawarah dilakukan untuk mencapai kesepakatan di antara kedua belah pihak dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Unsur yang esensial dalam musyawarah adalah kesatuan

pendapat di antara kedua belah pihak mengenai satu persoalan. Kehendak setiap warga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan pendapat tersebut.

Hasil musyawarah adalah adanya kesepakatan bersama di antara seluruh warga pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah. Musyawarah dilakukan untuk mencapai kesepakatan mengenai harga ganti rugi serta mekanisme pembayaran dan pelepasan hak atas tanah. Dalam musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama juga tidak boleh terdapat unsur penipuan, kesesatan, dan/atau paksaan.

f. Asas Keterbukaan

Peraturan pengadaan tanah harus dikomunikasikan kepada masyarakat, sehingga masyarakat memperoleh pengetahuan mengenai isi peraturan tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari tidak ada pihak yang merasa dirugikan atau pihak yang melakukan kebohongan sehingga dapat mencegah kekeliruan yang dapat menimbulkan konflik.

g. Asas Partisipasi

Peran serta semua pihak yang terkait secara aktif dalam proses pelepasan hak atau pencabutan hak atas tanah menimbulkan rasa memiliki dan memperkecil kemungkinan penolakan atas pelepasan atau pencabutan hak atas tanah tersebut.

h. Asas Kesetaraan

Asas ini dimaksudkan untuk memposisikan pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya dilepaskan haknya harus diletakkan

sejajar dalam seluruh proses pengambilalihan tanah. Dengan adanya kesetaraan posisi antara pemilik tanah, pelaksanaan pengadaan tanah diharapkan akan berhasil dengan baik karena masing-masing pihak dapat mengajukan keinginan dan menyampaikan tawaran sesuai dengan kesederajatan posisi para pihak.

i. Asas Minimalisasi Dampak dan Kelangsungan Kesejahteraan Ekonomi

Pengadaan tanah dilakukan dengan upaya untuk meminimalkan dampak negatif atau dampak penting yang mungkin timbul dari kegiatan pembangunan tersebut, juga harus diupayakan untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena proyek pembangunan atau tanahnya yang dilepaskan haknya. Kesejahteraan ekonomi masyarakat yang terkena proyek pembangunan minimal harus sama dengan keadaan sebelum terkena pengadaan tanah, jika perlu terdapat kenaikan taraf hidup masyarakat menjadi lebih baik sebelum proyek pembangunan serta setelah pembangunan. Jangan sampai terdapat penurunan kualitas kehidupan dan kesejahteraan masyarakat.

d. Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Penetapan Lokasi

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah melaksanakan, diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 : (a) Pemberitahuan rencana pembangunan; (b) Pendataan awal lokasi; (c) Konsultasi Publik rencana pembangunan. Panitia pengadaan tanah melaksanakan konsultasi

publik untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak/pemilik tanah, kesepakatan dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Kemudian instansi yang memerlukan tanah mengajukan penetapan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah, sesuai dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Jika sudah ada penetapan Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

## 2. Pelaksanaan

Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah sesuai dengan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, harus meliputi : (a) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; (b) Penilaian ganti kerugian; (c) Musyawarah penetapan ganti kerugian; (d) Pemberian ganti kerugian; dan (e) Pelepasan tanah instansi. Tugas tersebut dilakukan oleh panitia pengadaan tanah, dalam melaksanakan tugasnya diberikan sejumlah dana yang disebut dengan biaya operasional yang di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 13/PMK.02/2013 Tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

### 3. Penilaian

Penilaian harga tanah yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh Tim Penilai yang diumumkan oleh Lembaga Pertanahan. Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang perbidang tanah, meliputi : (a) Tanah; (b) Ruang atas tanah dan bawah tanah; (c) Bangunan; (d) Tanaman; (e) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau (f) Kerugian lain yang dapat dinilai.

### 4. Musyawarah

Musyawarah dilakukan untuk mendiskusikan besarnya ganti kerugian. Apabila berhasil dalam musyawarah akan berhasil pula proses pembebasan tanah, dan sebaliknya kegagalan dalam musyawarah mengakibatkan kegagalan dalam pengadaan tanah termasuk pembebasan tanah. Selama ini sistem musyawarah yang dipakai dengan menggunakan sistem dialogis secara klasikal antara panitia pengadaan tanah dengan para pemegang hak tanah atau yang diberi kuasa, karena menggunakan sistem klasikal

dimungkinkan ada peserta yang kurang atau lemah daya tangkapnya terhadap informasi dari panitia pengadaan tanah. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 proses komunikasi dialogis atau musyawarah dikenal dengan Konsultasi Publik, dilakukan antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam penentuan perencanaan lokasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Sejak proses awal pengadaan tanah para pihak pemilik tanah sudah diberikan hak untuk dilibatkan dalam musyawarah penetapan lokasi lahan pengadaan tanah. Dengan demikian para pemilik tanah sudah mengetahui bahkan ikut merencanakan penentuan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

#### 5. Ganti Rugi

Ganti kerugian menurut Pasal 1 Angka 10 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012, disebutkan bahwa : “Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”. Sedangkan bentuk ganti ruginya diatur dalam Pasal 36 Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012, pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk : (a) Uang; (b) Tanah pengganti; (c) Permukiman kembali; (d) Kepemilikan saham; atau (e) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Ganti kerugian tersebut dapat berdiri sendiri setiap unsur ataupun gabungan dari beberapa unsur yang diberikan sesuai dengan nilai kumulatif ganti kerugian nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai.

Bentuk dan jenis ganti rugi lain yang disepakati bersama dilaksanakan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan diatas, dan untuk menentukan jenis ganti kerugian yang akan dipilih sepenuhnya diserahkan kesepakatan bersama antara panitia pengadaan tanah dengan pemilik tanah. Jika pemberian ganti rugi atau permukiman kembali, maka konsekuensinya panitia pengadaan tanah harus mempersiapkan dua lokasi, satu lokasi sebagai lahan rencana pembangunan, yang satu lokasi lagi sebagai tanah pengganti bagi para pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan. Untuk penggantian terhadap bangunan, tanaman dan benda yang terkait dengan tanah, akan ditentukan oleh instansi masing-masing.