

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Di dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya masih berkaitan dengan hasil bumi tersebut, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan 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) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya dapat disebut 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 :<sup>1</sup>

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- 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. Segala

---

<sup>1</sup> Penjelasan Konsideran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (pasal 2 ayat 2 dan 3).

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:<sup>2</sup>

- 1 Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
- 2 Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:
  - a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
  - b. Rencana Pembangunan Nasional/ Daerah;
  - c. Rencana Strategis; dan
  - d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
- 3 Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
- 4 Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
- 5 Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

---

<sup>2</sup> Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pemanfaatan tanah untuk kepentingan umum khususnya rencana strategis nasional tersebut untuk sekarang ini dapat berupa salah satunya untuk pembangunan untuk kepentingan umum. Untuk melaksanakan wewenang pengaturan tersebut, hal yang sudah disadari oleh pembentuk UUPA, bahwa hukum tanah yang dibangun itu harus didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia sendiri, yaitu hukum adat. Secara teoritik, hukum tanah yang dibangun berdasarkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat,<sup>3</sup> dan pencabutan hak atas tanah oleh Negara untuk pembangunan untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan pemberian ganti rugi yang layak dan sebaiknya harus diperoleh melalui musyawarah, maka pengambilan hak atas tanah yang diperuntukkan bagi pembangunan untuk kepentingan umum, seharusnya akan diterima dan dipatuhi oleh masyarakat,<sup>4</sup> sehingga sengketa akan relatif jarang terjadi.

Akan tetapi kenyataannya, pengadaan tanah untuk kepentingan dalam hal kepentingan pembangunan tersebut, ternyata banyak menimbulkan sengketa<sup>5</sup> antara pemerintah dengan para pemilik tanah baik sebagai perseorangan maupun badan hukum yang terkena proyek pembebasan tanah. Problem yang paling mendasar dalam pengadaan tanah ialah tentang banyaknya kepemilikan tanah oleh warga negara yang masih hanya disertai surat-surat pengakuan atau jual beli secara tradisional, artinya tanah tersebut belum didaftarkan dan belum memiliki sertifikat sama sekali.

Padahal dalam proses ganti rugi terhadap tanah yang memiliki sertifikat menjadi sesuatu yang penting, walaupun tidak mengesampingkan kepemilikan selain sertifikat tersebut.

---

<sup>3</sup> Freiderich Carl Von Savigny, mengatakan bahwa hukum itu bukan hanya dikeluarkan oleh penguasa public dalam bentuk undang-undangan, namun hukum adalah jiwa bangsa (Volkgeist). Satjipto Rahardjo, "Membedah Hukum Progresif", Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2006, hlm. 164.

<sup>4</sup> Habermas mengatakan bahwa validitas hukum ditentukan oleh konsensus yang dibuat oleh elemen-elemen masyarakat. ia tidak melihat nilai-nilai kemanusiaan yang menjadi acuan validitas hukum itu sebagai nilai-nilai obyektif, karena itu, maka nilai-nilai itu harus ditemukan melalui consensus bersama. Lihat Reza A.A. Wattimena, Melampaui Negara Hukum Klasik, Locke-Rousseau-Habermas, Yogyakarta : Kanisius, 2007, hlm. xvi-xvii.

<sup>5</sup> Sengketa, menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, adalah perselisihan, pertikaian, perkara (dalam pengadilan); sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkar pendapat, pembantahan.

selanjutnya bahwa proses pemberian ganti rugi guna mengambil alih tanah tersebut sering menuai masalah dalam perjalanannya, tiada komunikasi yang jelas maupun aturan yang jelas membuat masalahnya semakin rumit dalam pengadaan tanah yang sering sekali menimbulkan sengketa antara warga negara dengan pemerintah.

Belum lagi permasalahan penentuan harga yang harusnya akan menguntungkan masyarakat yang telah kehilangan hak atas sebidang tanah yang dimilikinya yang tentunya memiliki potensi ekonomi jangka panjang, namun karena pembangunan untuk kepentingan umum dimana yang mencirikan umum atau fungsi sosial maka masyarakat harus melepaskan tanah tersebut. aset yang berharga, sebagai tempat usaha, bertani, berkebun dan sebagainya, terpaksa kehilangan aset ini kerana mereka dipindahkan ketempat pemukiman yang baru.<sup>6</sup> Oleh karena itu penggantian kerugian terhadap tanah yang harus memberikan keuntungan yang setara dengan hilangnya hak warga negara atas sebidang tanah yang dimanfaatkan tersebut.

Tentu penetapan ganti rugi tersebut memiliki proses yang menjadi hal penting sebab penggantian kerugian dapat saja memberatkan satu pihak. Penggantian kerugian harus memperhatikan kelanjutan hidup pemilik hak atas tanah tersebut apabila tanah tersebut diambil alih sebab bisa saja tanah tersebut menjadi sumber penghidupan bagi pemilik ataupun merupakan tempat tinggalnya. Sehingga penggantian kerugian harusnya proporsional dilakukan oleh pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Namun masih banyaknya permasalahan dalam hal penentuan harga, dan proses penentuan uang ganti rugi tersebut sehingga perlu diperhatikan kembali. Hal tersebut tentu harus di teliti mengapa terjadi saja sengketa sebab ganti rugi yang dimaksud dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum seyogianya menguntungkan masyarakat sebab tanah

---

<sup>6</sup> Handoyo Setiyono, <http://cahwaras.wordpress.com/2010,04,25>, "pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum", di akses tgl 25 Feb 2013

yang menjadi sumber penghidupannya tidak akan kembali kepadanya lagi. Sehingga penulis berpendapat pentingnya melakukan penelitian tentang **Tinjauan Yuridis Tentang Penetapan Ganti Rugi Melalui Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang diatas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1 Bagaimanakah penetapan ganti rugi melalui pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?
- 2 Apakah kendala-kendala penetapan ganti rugi melalui pengadaan tanah dalam hal pembangunan untuk kepentingan umum?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui yaitu :

- 1 Untuk mengetahui penetapan ganti rugi melalui pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- 2 Untuk mengetahui kendala-kendala penetapan ganti rugi melalui pengadaan tanah dalam hal pembangunan untuk kepentingan umum.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman secara teoritis tentang ilmu hukum khususnya bidang hukum pertanahan dan hukum pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Manfaat praktis, hasil penelitian diharapkan memberikan pemikiran bagi pembuat kebijakan dalam memformulasikan peraturan dalam hal pemanfaatan tanah untuk kepentingan umum ataupun juga sebagai sumber dalam penulisan-penulisan penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian ini nantinya.
3. Manfaat untuk kepentingan diri sendiri yaitu selain untuk melangkapi salah satu syarat untuk meraih gelar sarjana hukum juga ingin mengetahui bagaimana sebenarnya penyusunan karya ilmiah yang baik dan benar.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

##### a. Pengertian Hak Atas Tanah

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.<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2007, hal.283

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

#### b. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang biasa disebut UUPA, pada pasal 4 ayat (1) dan (2) mengemukakan bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macammacam hak atas tanah, yang dapat diberikan perorangan, kelompok maupun badan hukum, dimana hak atas tanah ini memberikan wewenang untuk memanfaatkan dan mempergunakannya yang langsung berhubungan dengan tanah itu, dengan batasan UUPA dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi lainnya.

Sehubungan dengan hak atas tanah diatas, maka di tuangkan secara mengkhusus mengenai hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil utang dan hak lain yang tidak termasuk dalam hak diatas. Untuk lebih lengkapnya akan dijabarkan sebagai berikut.

(1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah:

- 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;
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 Jo 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 macam yaitu:

1 Hak atas tanah yang bersifat tetap

Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Contoh: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Memungut Hasil Hutan.

2 Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang

Hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

3 Hak atas tanah yang bersifat sementara.

Hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Contoh: Hak Gadai,, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.<sup>8</sup>

Menyangkut dengan hak –hak atas tanah maka, kita perlu mengkaitkannya dengan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, makna “dikuasai” oleh negara bukan berarti bahwa tanah tersebut harus “dimiliki” secara keseluruhan oleh Negara, tetapi pengertian “dikuasai” itu membawa wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk tingkatan tertinggi.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1956 Tentang Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak-Hak Atas Tanah

<sup>9</sup> G. Kartasapoetra, Masalah Pertanahan Indonesia, PT Bineka Cipta. Jakarta. 1992. Hlm 2.

- 1 Mengatur dan menyelenggarakan tanah untuk penggunaan, persediaan, dan pemeliharannya;
- 2 Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air, dan ruang angkasa di atas tanah itu;
- 3 Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum antara orang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa di atas tanah itu.

Segala sesuatu yang disebutkan di atas itu dengan tujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur, walaupun demikian tidak secara keseluruhan dari tanah tersebut melekat apabila sudah memiliki hak atas permukaan tanah. Dalam UUPA hak atas tanah tidak meliputi pemilikan kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi di bawahnya. Boedi Harsono mengemukakan bahwa berdasarkan penjelasan dalam pasal 8 UUPA disebutkan karena hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi, maka wewenang-wewenang yang bersumber daripadanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa. Oleh karena itu maka pengambilan kekayaan yang dimaksudkan itu memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lainlainnya.<sup>10</sup>

## 1 Hak Milik

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial pasal 20 UUPA. Sifat kuat dan terpenuhi berarti yang paling kuat dan paling penuh, berarti pula bahwa pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk berbuat bebas, artinya boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan dan mewariskannya. “Turun temurun” artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya sudah meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. “Terkuat”,

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hal.19

artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain dan tidak mudah dihapus. “Terpenuhi”, artinya hak milik atas tanah member wewenang kepada pemiliknya paling luas dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu benda dengan leluasa dan untuk berniat bebas terhadap kebendaan itu, dengan kedaulatan sepenuhnya asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain.<sup>11</sup>

## 2 Hak Pakai

Hak pakai menurut pasal 41 UUPA hak yang diberikan Negara untuk digunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi 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 tanahnya, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan asas dan ketentuan Undang-undang Pokok Agraria.

Dalam hal misalnya bagi kedutaan-kedutaan dapat diberikan hak pakai, jadi pemakaian tanahnya bukan dalam rangka perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah dan lain sebagainya, hak pakai ini dapat berlaku sepanjang tanahnya dipergunakan untuk itu. Pemberian hak pakai dapat dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa yang

---

<sup>11</sup> Soedharyo Soimin, 2004, Status Hak dan Pembebasan Tanah, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, Hlm. 1

berupa apapun. Akan tetapi, tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur pemerasan. Yang dapat mempunyai hak pakai menurut pasal 39 PP. Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah yaitu:

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Daerah;
- d) Badan-badan keagamaan dan sosial;
- e) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- f) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Tentang pengalihan hak pakai, menurut pasal 54 PP. Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah sepanjang mengenai tanah yang langsung dikuasai pengalihannya kepada pihak lain haruslah seizin pejabat yang berwenang, sedang hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, apabila memungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan dengan pemilik tanahnya.

### 3 Hak Pengelolaan

Di dalam praktek dikenal pula adanya hak pengelolaan yang bersumber pada UUPA, dimana perumusan mengenai hak pengelolaan tersebut dituangkan dalam PP. Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan pasal 1 ayat (3) sebagai berikut: “Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya” Tanah yang langsung dikuasai oleh negara yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk:

- a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;

- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat yang berwenang sesuai PMDN No. 6 Tahun 1972 jo. No. 5 Tahun 1973 dan perundang-undangan lainnya yang berlaku;
- d. Menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib tahunan”.

#### 4 Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Dalam pasal 46 ayat (1) dan (2) UUPA menyatakan bahwa:

- a) Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah.
- b) Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu. 30

Lebih lanjut hak membuka tanah dan memungut hasil hutan di atur dalam Lampiran Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976, tanggal 13 Januari 1976 Tentang Pedoman Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrariaan, Dengan Bidang Tugas Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi Dan Pekerjaan Umum, mengenai pelaksanaan pemberian hak pengusaha hutan dan hak pemungutan hasil hutan

#### **B. Tinjauan Umum Tentang Fungsi Sosial Tanah**

- a. Hakekat Fungsi Sosial Suatu Hak Atas Tanah

Fungsi sosial hak atas tanah didasari teori yang dikembangkan pertama kali oleh Leon Duguit pada tahun 1922. Duguit berpendapat bahwa properti atau dikenal dengan kepemilikan

hak atas tanah bukan merupakan hak tapi lebih dari itu merupakan fungsi sosial. Pemilik memiliki kewajiban sehubungan dengan fungsi sosialnya sehingga tidak bisa hanya melakukan apa yang dia inginkan saja atas properti miliknya. Dijelaskan lagi bahwa pemilik wajib menjadikan tanah hak miliknya menjadi produktif dan diletakkan demi pelayanan untuk masyarakat melalui kegiatan ekonomi.

Ide fungsi sosial dari properti atau lebih dikenal dengan fungsi sosial hak atas tanah berdasarkan deskripsi realitas sosial mengakui solidaritas sebagai salah satu fondasi utamanya. Akibatnya, negara harus melindungi tanah hanya jika memenuhi fungsi sosialnya. Ketika pemilik tidak bertindak dengan cara yang konsisten dengan kewajibannya, negara harus melakukan intervensi untuk mendorong atau menghukumnya.<sup>12</sup> Menurut teori fungsi sosial ini, hak adalah fungsi sosial dalam arti bahwa kekuasaan yang dimiliki seseorang dibatasi oleh kepentingan masyarakatnya<sup>13</sup>. Dalam konsep fungsi sosial tidak ada hak subyektif (*subyektief recht*), namun yang ada adalah hanya fungsi sosial.<sup>14</sup>

Senada dengan dua konsep teori fungsi sosial tersebut diatas, Notonagoro menegaskan bahwa hak milik yang memiliki fungsi sosial itu sebenarnya mendasarkan atas diri individu, mempunyai dasar yang individualistis lalu ditempelkan kepadanya sifat yang sosial, sedangkan jika berdasarkan Pancasila hukum kita tidak berdasarkan atau corak individualistis, tetapi bercorak dwi tunggal. Kepentingan masyarakat dan perseorangan haruslah saling imbang untuk mengimbangi dwi tunggal. Dengan kata lain, di dalam hak milik tercantum sifat diri dan

---

<sup>12</sup> Foster, Sheila and Bonilla, Daniel, *The Social Function of Property: A Comparative Law Perspective* (November 15, 2011). *Fordham Law Review*, 325 *Yustisia*. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016 *Asas Fungsi Sosial* Vol. 80, p. 101, 2011; *Fordham Law Legal Studies Research Paper* No. 1960022. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1960022>

<sup>13</sup> Lili Rasjidi, dkk. 2002 hal. 120

<sup>14</sup> A P Parlindungan, 1991. *Komentar atas Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria*, Bandung : Mandar Maju, hal. 65

disamping itu memiliki sifat kolektif. Jadi, bukan sifat hak milik privat perorangan yang memiliki sifat kolektif atau melepaskan sifat individunya.

b. Landasan Yuridis Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah di Indonesia

Asas fungsi sosial hak atas tanah merupakan salah satu asas yang menjadi dasar dalam menerapkan hukum agraria di Indonesia. Secara yuridis asas fungsi sosial hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pada Pasal 6 yang menyatakan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Selanjutnya menurut Penjelasan Umum UUPA pada huruf A, angka romawi II tentang Dasar-dasar Hukum Agraria Nasional, khususnya angka (4) menyatakan :

Dasar yang keempat diletakkan dalam pasal 6, yaitu bahwa "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3). Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15).

Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, hal ini merupakan pencerminan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai ketentuan yang menegaskan pentingnya perlindungan atas bumi, air dan kekayaan alam termasuk didalamnya pengertian tanah bagi sebesar- besar kemakmuran rakyat. Secara yuridis kedua ketentuan tersebut mengandung makna yang secara eksplisit saling berhubungan, bahwa tanah dalam pemahaman fungsi sosial harus dilindungi keberadaannya agar dapat memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat.

Meskipun frasa “ fungsi sosial” ini tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRIT 1945, namun secara implisit ayat ini harus ditafsirkan bahwa fungsi sosial dari hak milik diartikan sebagai hak milik yang tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat umum.<sup>15</sup> Asas fungsi sosial hak atas tanah dalam hukum tanah nasional, mengandung makna bahwa 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.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara. Akan tetapi dalam konteks itu, ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum dan kepentingan masyarakat. UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kewenangan setiap orang atas hak milik dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945, pada Pasal 28 H ayat (4) yang menyatakan bahwa :

---

<sup>15</sup> A P Parlindungan, 1991. Komentaris Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria, Bandung : Mandar Maju, hal. 65.



“Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”. Ketentuan tersebut merupakan penegasan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 terkait dengan hak kepemilikan rakyat Indonesia atas bumi, air ruang angkasa dalam batas-batas yang ditentukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Termasuk dalam pemahaman ini adalah hak-hak atas tanah khususnya hak milik atas tanah.

Pengakuan hak milik sebagai bagian dari hak asasi manusia dijamin juga dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) pada Pasal 36, ayat (1) yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa dan masyarakat dengan cara tidak melanggar hukum”; ayat (2) “Tidak seorang pun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum”; (3) “Hak milik mempunyai fungsi sosial”.

Ketentuan tersebut mengandung makna, bahwa hak milik merupakan hak setiap warga negara dalam memenuhi kebutuhannya. Hak milik keberadaannya dilindungi oleh hukum, namun juga dibatasi dengan fungsi sosial. Ketentuan ini ditegaskan dalam pasal 37 ayat (1) UU HAM, bahwa “Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”; ayat (2) “Apabila sesuatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnahkan atau tidak diberdayakan baik untuk selamanya maupun untuk sementara waktu, maka hal itu dilakukan dengan mangganti kerugian sesuai dengan ketentuan perundang- undangan kecuali ditentukan lain”.

Fungsi sosial hak atas tanah ditegaskan pula dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya). Pasal 11 ayat (1) menyebutkan tentang “hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak bagi diri sendiri dan keluarganya, termasuk hak untuk memperoleh pangan, sandang dan perumahan, dan atas

perbaiki kondisi hidup secara terus-menerus”. Selanjutnya dalam ayat (2) ditegaskan tentang “pengakuan terhadap hak mendasar dari setiap orang untuk bebas dari kelaparan, dan untuk mendukung hak itu negara harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk meningkatkan cara-cara produksi, konsumsi dan distribusi pangan sehingga mencapai perkembangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang efisien”.

### **C. Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

#### **a. Pengertian Pengadaan Tanah**

Pengertian pengadaan tanah menurut John Salindeho memiliki arti menyediakan kita untuk mencapai keadaan ada, karena didalam mengupayakan dan menyediakan sudah terselip arti mengadakan dalam keadaan tersebut. Sedangkan dalam mengadakan tentunya kita menemukan suatu yang tersedia, kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut sama namun tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.<sup>16</sup> Sedangkan menurut Imam Koeswahyono pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.<sup>17</sup>

Terdapat berbagai macam pengertian pengadaan tanah yang diatur dalam pengaturan perundang-undangan. Perubahan peraturan akan diikuti pola dengan perubahan pengertian dari lembaga pengadaan tanah itu sendiri. Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan

---

<sup>16</sup> John Salindeho, *op.cit*, hlm. 31.

<sup>17</sup> Imam Koeswahyono, Artikel Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan

Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut :

*Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut.*

Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan Pasal 1 angka 2 mendefinisikan pengadaan tanah sebagai berikut : Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Beberapa pendapat para sarjana mengenai pengadaan tanah dikutip sebagai perbandingan antara lain :

a) Boedi Harsono

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 memerlukan.<sup>18</sup>

b) Gunanegara

Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm. 7.

<sup>19</sup> Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta : Tata Nusa, 2008), hlm. 11.

Berdasarkan definisi-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.

b. Asas-asas Pengadaan Tanah

Pasal 1 butir 6 Undang-Undang No.2 Tahun 2012 menyatakan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pada Bab II undang-undang ini menjelaskan asas dan tujuan dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Pasal 2 berbunyi Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas :

a) Kemanusiaan;

Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

b) Keadilan;

Memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang baik.

c) Kemanfaatan

Hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

d) Kepastian;

Memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

e) Keterbukaan;

Pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

f) Kesepakatan;

Proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

g) Keikutsertaan;

Dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

h) Kesejahteraan;

Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.

i) Keberlanjutan;

Kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

j) Keselarasan;

Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Pada Pasal 3 menyatakan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan umum yang berhak.

### c. Kepentingan Umum

Di sini negara hanya menyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum (public purpose). negara, kepentingan bersama rakyat dan juga kepentingan pembangunan. Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, menyatakan : “...Oleh karena kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan orang seorang, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar-benar untuk kepentingan umum dalam keadaan memaksa, yaitu jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan haruslah ada wewenang pada pemerintah untuk bisa mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan. Pengambilan itu dilakukan dengan jalan mengadakan pencabutan hak sebagai yang dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria..”

Sedangkan hubungan antara pencabutan hak atas dengan kepentingan umum sangatlah jelas diatur dalam Pasal 18 UUPA bahwa suatu pencabutan hak atas tanah hanya diperkenankan karena alasan kepentingan umum disertai adanya jaminan ganti kerugian yang layak. Tanpa adanya klausul kepentingan umum maka suatu pencabutan hak atas tanah tidak dapat dibenarkan. Menurut ketentuan hukum yang berlaku, berkenaan dengan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum harus dipenuhi adanya beberapa persyaratan :

- 1) Pencabutan hak hanya dapat dilakukan bilamana kepentingan umum harus tegas menjadi dasar dalam pencabutan hak ini. Termasuk dalam pengertian kepentingan umum ini adalah

kepentingan bangsa, negara, kepentingan bersama dari rakyat, serta kepentingan pembangunan.

- 2) Pencabutan hak hanya dapat dilakukan oleh pihak yang berwenang. Untuk keperluan itu telah ditentukan dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 dan berbagai peraturan pelaksanaannya guna mengatur acara pencabutan hak atas tanah.
- 3) Pencabutan hak atas tanah harus disertai dengan ganti kerugian yang layak. Pemilik tanah berhak atas pembayaran sejumlah ganti kerugian yang layak berdasarkan atas harga yang pantas.

Kepentingan umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 ayat 5 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. 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 batasannya. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan Hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara. Masalah yang cukup mendasar yang dihadapi dalam penyelenggaraan peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah memberi titik keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perorangan yang juga harus mendapatkan perlindungan secara yuridis.

Dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan ciri-ciri kegiatan untuk kepentingan umum, yakni kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dimiliki, dilakukan oleh pemerintah dan bersifat nonprofit. Ada 3 (tiga) prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum:

1) Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh Pemerintah

Kalimat ini mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan ataupun swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.

2) Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh Pemerintah

Kalimat ini memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh Pemerintah.

3) Tidak mencari keuntungan

Kalimat ini membatasi tentang fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum, sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan sehingga terqualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak mencari keuntungan.<sup>20</sup>

Kriteria kepentingan umum diatas agar secara efektif dapat dilaksanakan di lapangan tentunya harus memenuhi kriteria sifat, kriteria bentuk dan kriteria karakteristik/ciri-ciri. Kriteria kepentingan umum beserta prosedur untuk menerapkannya tidak dapat berjalan dengan baik apabila tidak tersedia sumber daya manusia pelaksana yang memenuhi kualifikasi, baik secara moral maupun professional yaitu:<sup>21</sup>

- Pertama kualifikasi moral, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang secara jelas mempunyai sikap, perilaku dan komitmen terhadap moral, menjaga kejujuran dan kebenaran dalam menentukan pemanfaatan

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hal. 76

<sup>21</sup> *Ibid*, hal. 77



kepentingan umum tersebut sehingga tidak ada lagi kepentingan umum sekedar kedok untuk mewujudkan kepentingan pribadi.

- Kedua, kualifikasi professional, artinya bahwa dalam penentuan kepentingan umum dibutuhkan orang-orang yang benar-benar mengerti segala kompleksitas persoalan hukum tanah, baik hukum positif maupun hukum yang hidup di masyarakat.

#### **D. Tinjauan Umum Tentang Penetapan Ganti Rugi Hak Atas Tanah**

Dalam Pasal 1 butir 10 undang-undang No. 2 Tahun 2012 menyatakan ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pasal 36 undang-undang ini menyatakan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat berupa :

- a) uang;
- b) tanah pengganti;
- c) permukiman kembali;
- d) kepemilikan saham; atau
- e) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pasal 37 ayat (1) dalam undang-undang ini menetapkan dasar perhitungan ganti rugi ditentukan bahwa Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti rugi. Pasal 37 ayat

(2) menyatakan bahwa hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti Kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Pasal 41 ayat (1) dalam undang-undang ini mengatur pemberian ganti kerugian diberikan langsung kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah. Pasal 41 ayat (2) menyatakan pada saat penerimaan ganti kerugian, pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini terbatas pada masalah yang diteliti, agar penelitian ini lebih terarah pada sasaran dan tidak mengambang dari permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini. Untuk membuat penelitian ini menjadi lebih terarah maka dalam penelitian ini terdapat beberapa ruang lingkup yang menjadi sasaran yang akan dijawab dalam penelitian ini yakni, *pertama*, tentang penetapan ganti rugi melalui pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dan *kedua* kendala-kendala penetapan ganti rugi melalui pengadaan tanah dalam hal pembangunan untuk kepentingan umum.

#### **B. Sumber Data**

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yaitu sumber data yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung yang berupa buku, catatan atau arsip yang tidak dipublikasikan secara umum. Dimana sumber data sekunder meliputi :

1. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan yang menyangkut hukum, berbagai peraturan yang menyangkut mengenai pertanahan dan pengadaan tanah serta peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dimana yang termasuk bahan hukum primer adalah :
  - 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
  - 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- 3) Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pendanaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional
2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang terdiri dari (1) Buku atau Kepustakaan yang berkaitan dengan masalah penelitian; (2) Hasil penelitian hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.
3. Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang terdiri dari : Kamus, Ensiklopedia, dan bahan-bahan yang dapat memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

### **C. Metode Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data yang diperlukan guna mendukung pembahasan masalah, maka metode pengumpulan data yang dilakukan menggunakan Metode Penelitian Kepustakaan (*Library Research*). Dimana penelitian tersebut merupakan metode Pengumpulan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*Library Research*). Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) yaitu menghimpun data dengan melakukan penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi buku-buku, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, majalah-majalah yang terkait dengan kepailitan, internet, maupun bahan bacaan lainnya yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.<sup>22</sup>

### **D. Metode Analisis data**

Adapun metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis data kualitatif, metode analisis data secara kualitatif adalah suatu metode yang analisis datanya dilakukan dengan cara non statistic, yaitu dengan menggambarkan data-data yang diperoleh dengan kata-kata atau kalimat yang dipisahkan ke dalam kategori-kategori untuk

---

<sup>22</sup> M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, Hal. 108

memproleh kesimpulan. Metode analisis data kualitatif dilakukan yakni setelah data diperoleh, data kemudian diproses dianalisis kemudian dibandingkan dengan teori-teori dan kemudian dievaluasi.

## F. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian skripsi ini benar merupakan hasil dari pemikiran dengan mengambil panduan dari buku-buku, dan sumber lainnya yang berkaitan dengan judul penelitian skripsi. Berdasarkan penelusuran pada internet, tidak terdapat karya ilmiah yang menyerupai judul yang diambil oleh penulis. Sebagai perbandingan dalam penulis mencantumkan dua karya ilmiah skripsi yang membahas tentang ganti kerugian dalam hal pengadaan tanah yakni :

- 1 Skripsi Rohman Syahputra Penyelesaian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Apabila Pemilik Tanah Tidak Sepakat Dengan Besarnya Ganti Rugi Yang Telah Ditetapkan Menurut Perpres Nomor 71 Tahun 2012, Universitas Muhamadiyah Palembang. Skripsi ini membahas tentang permasalahan tidak sepakatnya tentang ganti kerugian dan penyelesaiannya<sup>23</sup>;
- 2 Skripsi Syam Wirahma, Pelaksanaan Ketentuan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Normalisasi Kali Beringin Di Semarang, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Membahas tentang ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum spesifik di kali beringin di Semarang.<sup>24</sup>

Dari hal tersebut penulis menyatakan penulisan ini mirip dengan dua diatas namun berbeda dalam hal pembahasan sebagaimana yang telah dituliskan sendiri oleh penulis yakni

---

<sup>23</sup> [http://repository.um-palembang.ac.id/id/eprint/7235/1/502016172\\_BAB%20I%20\\_DAFTAR%20PUSTAKA.pdf%20FIX.pdf](http://repository.um-palembang.ac.id/id/eprint/7235/1/502016172_BAB%20I%20_DAFTAR%20PUSTAKA.pdf%20FIX.pdf), diakses pada tanggal 25 Maret 2021, pukul 17.50

<sup>24</sup> <https://lib.unnes.ac.id/38434/1/8111414262.pdf>, diakses pada tanggal 25 Maret 2021, Pukul 17. 40.

tentang penetapan serta kendala-kendala dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa penelitian untuk skripsi ini adalah asli, maka untuk itu dapat dipertanggung jawabkan keaslian dari penulisan skripsi ini.

### **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika dalam penelitian ini berisikan lima bab. Untuk memulai penelitian maka dimulai dengan pembuatan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, sistematika penulisan dan kesulitan penelitian baik secara teoritis maupun secara praktis yang dituangkan didalam BAB I sebagai pendahuluan. Setelah itu dilanjutkan dengan BAB II tinjauan pustaka yaitu penguraian tentang hak atas tanah, hak menguasai tanah oleh negara dan Fungsi social tanah. Dalam melakukan penelitian, dibutuhkan suatu metode yang digunakan selama melakukan proses penelitian yang kemudian dituangkan didalam BAB III yang terdiri atas ruang lingkup penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data dan kesulitan. Metode ini digunakan untuk menemukan jawaban dari rumusan masalah penelitian yang kemudian menghadirkan suatu pembahasan tentang debitur wanprestasi dalam gadai secara elektronik dan proses penyelesaiannya. Adapun pembahasan ini merupakan BAB IV dari penelitian.

Bagian terakhir yang dilakukan dalam penelitian adalah bagian penutup yaitu terdapat didalam BAB V yaitu kesimpulan yang ditarik dari seluruh hasil penelitian dan juga memberikan saran terhadap permasalahan yang terdapat didalam penelitian.