

KONSEP HUKUM PENGADAAN HAK ATAS TANAH UNTUK KEPERLUAN UMUM DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

Ludfi Dianto¹ Diyan Isnaeni², Affandi³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Jalan Mayjen Haryono No 193 Malang 65144, Telepon (0341) 551932, Fax (0341) 552249

Email: ludfidianto6@gmail.com

ABSTRACT

This research departs from the problems (1) Why is the land acquisition policy based on Human Rights? and (2) What is the form of the procurement of land rights for public purposes as regulated in the LoGA and its implementing regulations? The research method used in this research is sociological juridical. The data collection technique is done through interviews and literature study. Based on the results of the study, it can be concluded that (1) The concept of land rights procurement for public purposes in the perspective of human rights, appears in various public policies that have been set by the government, starting from Presidential Decree Number 55 of 1993 concerning Land Acquisition for the Implementation of Development for the Interest General, as well as Presidential Decree No. 56 of 2005 (2) The form of the procurement of land rights for public purposes as regulated in the LoGA consists of several types, which include: land titles, land rights, land rights, and revocation of land rights.

Keywords: Land Procurement; General Purposes; Human rights.

ABSTRAK

Penelitian ini berangkat dari permasalahan (1) Mengapa kebijakan pengadaan tanah didasarkan Hak Asasi Manusia? dan (2) Baimanakah bentuk dari pengadaan hak atas tanah untuk keperluan umum sebagaimana diatur dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya? Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat yuridis sosiologis. Teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui wawancara dan studi pustaka. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa (1) Konsep pengadaan hak atas tanah untuk keperluan umum dalam perspektif hak asasi manusia, tampak pada berbagai kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah, mulai dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, maupun Perpres No. 56 Tahun 2005 (2) Bentuk dari pengadaan hak atas tanah untuk keperluan umum sebagaimana diatur dalam UUPA terdiri atas beberapa macam, yakni meliputi: peralihan hak atas tanah, pembebasan tanah, pelepasan hak atas tanah, dan pencabutan hak atas tanah.

Kata Kunci: Pengadaan Tanah; Keperluan Umum; Hak Asasi Manusia.

PENDAHULUAN

Negara Indonesia dapat dikatakan sebagai negara hukum modern. Secara konstiusional sebagai negara hukum modern dapat diketahui tujuan negara dalam pembukaan UUD 1945 yaitu: untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,

¹ Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

² Dosen Pembimbing 1

³ Dosen Pembimbing 2

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Secara normatif tujuan negara Republik Indonesia ialah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial (Pasal 33 UUD 1945).

Pasal 33 UUD 1945 sebagai ketentuan dasar “ Hak Menguasai oleh Negara” mengatur mengenai dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia, tetapi Pasal 33 bukan sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, melainkan berkaitan dengan kesejahteraan dan keadilan sosial. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka upaya memahami Pasal 33 UUD 1945 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Atas dasar itu, tujuan hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran rakyat⁴.

Istilah dikuasai oleh negara (sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat) dapat dibaca dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” . Dalam penjelasan Pasal 33 ayat (3) tersebut tidak dijelaskan apa yang dimaksudkan dengan istilah dikuasai tersebut dan sejauhmana cakupannya.

Di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disebutkan: ” Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia” . Di dalam Pasal 2 ayat (2) berbunyi : hak menguasai oleh negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi kekuasaan untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam memori penjelasan, ketentuan ini digolongkan pada ketentuan dasar Nasional Hukum Agraria yang baru. Kewenangan dari negara itu tidak saja didasarkan kepada ketentuan

⁴ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 21.

Pasal 1 dimana negara dianggap sebagai organisasi rakyat, sebagai alat bangsa tetapi dirujuk juga dasar hukumnya pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Dengan demikian, maka Pasal 2 UUPA memberikan sekaligus tafsiran resmi interpretasi autentik mengenai arti perkataan dikuasai yang digunakan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu. Sebelum UUPA ada setengah orang yang mentafsirkan perkataan dikuasai itu sebagai dimiliki, tetapi UUPA dengan tegas menyatakan bahwa perkataan tersebut bukan bermakna dimiliki.

Pengadaan tanah merupakan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut". Pengertian dalam pasal ini berarti pengertian dalam arti umum, siapa saja yang hendak mendapatkan tanah dapat dikategorikan juga dalam istilah pengadaan tanah, maka dapatlah dipahami ketika judul Keputusan Presiden tersebut dituliskan "pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum", dalam hal ini ada spesifikasi yang ditegaskan yang menjadi maksud dan tujuan serta pelaksana dari kegiatan pengadaan tanah tersebut.

Sementara itu, dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa pengertian pengadaan tanah adalah " kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak" . Dalam undang-undang ini tidak menyebutkan pencabutan hak atas tanah sebagai bagian dari pengadaan tanah, atau pencabutan hak atas tanah bukan merupakan bagian pengadaan tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012. Adapun obyek pengadaan dalam undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 meliputi: ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Dengan demikian, pengertian pengadaan tanah menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 jelas berbeda sekali dengan pengertian pencabutan tanah dan pembebasan tanah, yang tersirat adanya tindakan khusus dari pihak Pemerintah secara sepihak maupun tindakan pihak swasta yang difasilitasi oleh Pemerintah, juga adanya perbedaan mengenai objek yang akan diberikan ganti rugi, dalam aturan yang baru ini, juga secara eksplisit ditegaskan termasuk atas bangunan dan tanaman serta benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Permasalahan pengadaan tanah pembebasan tanah, pengambilan tanah, pencabutan hak atas tanah, atau dengan nama apa pun selalu melibatkan dua kepentingan yang harus ditempatkan secara seimbang. Kedua kepentingan itu ialah kepentingan pihak pemerintah dan kepentingan warga masyarakat/rakyat pemilik tanah atau pemegang hak tanah. Kedua pihak ini yaitu penguasa/pemerintah dan rakyat harus sama-sama memperhatikan dan mentaati kaedah-kaedah

hukum yang mengatur dan akibat atau dampak tindakan/kegiatan tersebut. Selanjutnya ketentuan Pasal 18 UUPA menyebutkan: “ Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang” . Oleh itu, pencabutan hak atas tanah itu dimungkinkan selagi memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan yaitu; harus ada ganti rugi yang layak atau menggantikan dengan tanah yang sesuai ditinjau dari aspek nilai, manfaat, dan kemampuan tanah pengganti⁵, yakni tanah yang dicabut untuk kepentingan umum, dan berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

Dalam Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961 ini menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, negara, serta kepentingan bersama rakyat, dan kepentingan pembangunan setelah mendengar keputusan Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang berkaitan presiden dalam keadaan yang memaksa dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Apabila dibandingkan ketentuan dalam Pasal 18 UUPA dengan ketentuan yang tercantum di dalam Pasal 1 UU No. 20 tahun 1961 bahwa maksud peruntukan pencabutan hak-hak atas tanah selain untuk kepentingan umum, termasuk juga kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat terdapat penambahan klausa untuk kepentingan pembangunan. Penambahan klausa tersebut tidak mempunyai ukuran yang jelas terhadap apa yang dimaksudkan dengan kepentingan pembangunan tersebut. Hanya di dalam penjelasannya dikemukakan adanya pembangunan perumahan rakyat dan selebihnya dalam rangka pembangunan nasional, semesta berencana. Kemudian Peraturan Pemerintah⁶ Nomor 39 tahun 1973 ini merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Acara Penetapan Ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. Dalam memori penjelasan umum peraturan pemerintah ini ditegaskan di samping sebagai pengaturan pelaksanaan Pasal 8 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 juga dimaksudkan sebagai langkah untuk memberikan jaminan kepada para pemegang hak atas tanah dari tindakan pencabutan hak atas tanah. Di samping itu, dengan dilakukannya pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atas tanah itu, bekas pemilik tanah tidak mengalami kemunduran baik di bidang sosial atau, ekonominya. Untuk itulah para

⁵ Muhadar, Ratnaningsih, *Viktimasi Kejahatan di Bidang Pertanahan*, Yogyakarta, Laksbang PRESSindo, 2006, hal. 61

⁶ Suatu peraturan biasanya untuk melaksanakan atau mengisi kekosongan dalam undang-undang atau menjelaskan hal yang disebut dalam undang-undang dan perlu diatur lebih lanjut. Di Indonesia Peraturan Pemerintah ini (disingkat PP) dalam tata urutan perundang-undangan (khirarki) letaknya dibawah undang-undang.

pemegang hak atas tanah dan/atau benda-benda di atasnya yang haknya dicabut tidak bersedia menerima ganti kerugian, atau ganti kerugian dirasakan tidak layak, diberikan kesempatan untuk mengajukan banding⁷ ke Pengadilan Tinggi (Pasal 8 ayat (1) UU No. 20 Tahun 1961).

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 ini mengatur tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Meskipun Permendagri ini telah dicabut oleh Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 55 Tahun 1993 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Guna keperluan penulisan ini Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) ini akan dikemukakan untuk mengetahui materi dan sifat aturan yang dimuatnya. Dalam “ konsideran” Permendagri ini dinyatakan bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi/badan Pemerintah, maupun untuk kepentingan Swasta, khususnya untuk keperluan Pemerintah dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur, tartib dan seragam. Pengertian pembebasan tanah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1) yaitu: “ melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi” . Guna keperluan untuk menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang dibebaskan, dibentuk Panitia Pembebasan Tanah (PPT) oleh Gubernur/Kepala Daerah untuk masing-masing Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi yang bersangkutan. Pada bulan Juni tahun 1993, Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Keputusan Presiden ini bermaksud untuk menampung aspirasi masyarakat karena adanya dampak negatif dari Permendagri 1975⁸. Selain itu karena keberadaan Permendagri dianggap bertentangan dengan Pasal 2 UUPA dan Pasal 33 UUD 1945.

Peraturan mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum seperti yang diatur dalam Kepres No. 55 tahun 1993 telah berlaku selama 12 tahun. Hal ini menunjukkan bahwa Kepres ini dapat berjalan dengan baik dan dapat dikatakan lebih baik daripada peraturan sebelumnya (Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Permendagri No. 2 Tahun 1976). Sesuai dengan perkembangan masyarakat Kepres ini semakin lama dirasakan banyak kelemahannya yang akibatnya menimbulkan permasalahan sengketa pertanahan beserta

⁷ Banding yaitu upaya hukum terhadap putusan Pengadilan Negeri ke Pengadilan Tinggi.

⁸ Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hal. 72

nilai besarnya ganti kerugian. Oleh karena itu pemerintah beranggapan perlu untuk mengeluarkan peraturan baru sebagai pengganti Kepres No. 55 Tahun 1993 yakni Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005.

PEMBAHASAN

A. Konsep Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Umum Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Sistem pemerintahan negara sebagaimana yang dicantumkan dalam penjelasan UUD 1945 diantaranya menyatakan prinsip, bahwa "Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (rechtstaat) dan Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar). Elemen pokok negara hukum adalah pengakuan dan perlindungan terhadap "fundamental rights". Dengan demikian, berarti bahwa tiada negara hukum tanpa pengakuan dan perlindungan terhadap "fundamental rights"⁹. Secara sederhana, konstitusi diartikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur garis besar struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk kewenangan dan batas kewenangan lembaga tersebut. Hak asasi manusia dan hak atas tanah, hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Dengan demikian, hak itu merupakan suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum, sehingga memungkinkan seseorang menunaikan kepentingan tersebut. Seperti dinyatakan oleh Allen: "The legally guaranteed power to realise interest". Apabila dilihat dari sudut kewenangan, maka pengertian hak berintikan kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berkenaan dengan sesuatu atau terhadap subjek hukum tertentu atau semua subjek hukum tanpa halangan atau gangguan dari pihak manapun, dan kebebasan tersebut memiliki kewenangan-kewenangan untuk melakukan perbuatan tertentu, termasuk menuntut sesuatu. Suatu kepentingan merupakan sasaran dari dan bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, tetapi juga karena pengakuan terhadapnya. Hal ini ternyata tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, melainkan juga kehendak.

Persoalannya sekarang adalah apakah hak atas tanah itu dapat dideskripsikan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Istilah "hak asasi manusia" itu sendiri perlu penjernihan. Di Indonesia penggunaan kata hak asasi manusia (disingkat HAM) sudah sangat luas digunakan, bahkan juga sudah diresmikan dengan adanya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang

⁹ Istiana Heriani, *Implikasi Pencabutan Hak Atas Tanah Terhadap Perlindungan Hak Asasi Manusia*, <file:///C:/Users/Lutfidianto/Downloads/156-319-1-SM.pdf>, artikel, hal. 15, diakses pada 12 Juni 2012.

hak asasi manusia. Kalaupun perlu adanya penjernihan maksudnya tidak lain untuk mencegah adanya kerancuan dalam pemahaman. Kepustakaan hukum selalu menggunakan istilah hak-hak dasar (terjemahan dari istilah *grondrechten*, *fundamental rights*) dan hak-hak manusia (terjemahan dari istilah *mensenrechten*, *human right*). Kedua macam hak itu berbeda satu dari yang lain.

Hak-hak dasar sebagaimana yang ditetapkan dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan kehidupan berkeadilan sosial antara lain, meliputi:

1. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan kewajiban untuk menjunjung hukum;
2. Kesamaan kedudukan dalam pemerintahan dan kewajiban menjunjung pemerintahan tersebut tanpa terkecuali;
3. Berhak atas pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan;
4. Berhak atas kehidupan yang layak bagi kemanusiaan;
5. Perekonomian merupakan usaha bersama atas dasar kekeluargaan;
6. Penyelenggaraan produksi yang penting bagi negara, yang menguasai hajat hidup orang banyak, bumi, air, dan kekayaan akan dikuasai oleh negara;

Dalam perkembangannya, UUD 1945 yang telah mengalami perubahan sebanyak 4 kali, maka pada perubahan ke-2 atas UUD 1945 telah ditetapkan bab baru, yaitu bab X A yang mengatur hak asasi manusia (pasal 28 a sampai pasal 28 j). Hak-hak dasar yang diakui sebagai hak asasi manusia ini lebih lanjut diterjemahkan kedalam undang-undang, seperti terdapat dalam UU HAM, sedangkan yang berkaitan dengan hak atas tanah diatur dalam UUPA. Adapun hak-hak atas tanah menurut pasal 16 ayat (1) UUPA adalah : 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 hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53. Dalam analisis penulis, kebijakan pemerintah memberlakukan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, telah mulai memperhatikan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Hal ini tampak dari ketentuan didalam Pasal 1 angka (8) Undang-undang No. 2 Tahun 2012, dimana terdapat istilah *musyawarah* digunakan dengan menggunakan istilah lain, yakni “ konsultasi publik” . Konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Artinya

pemerintah tidak lagi memaksakan kehendak dalam proses pengadaan tanah untuk keperluan umum, melainkan harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan masyarakat.

B. Bentuk Dari Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Umum Sebagaimana Diatur Dalam UUPA

Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum yang berhak.¹⁰ Bentuk dari pengadaan tanah yang dilakukan untuk keperluan umum, terdiri atas beberapa macam, yakni meliputi: peralihan hak atas tanah, pembebasan tanah, pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah, yang dapat penulis jelaskan lebih lanjut sebagai berikut:

1. Peralihan Hak Atas Tanah

Peralihan Hak atas Tanah merupakan salah satu bentuk atau jenis pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang sebagaimana diubah oleh Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan dengan cara terakhir yang bersifat memaksa yakni Pencabutan Hak atas Tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya. Sedangkan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang non pemerintah, pengadaan tanah dilakukan dengan peralihan hak seperti jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan (Pasal 2 ayat (2) Perpres No. 36 Tahun 2005 yang telah diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006).

Menurut Pasal 2 Peraturan-Presiden tersebut, bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara antara lain:

- a. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975 disebut “Pembebasan Tanah” ;

¹⁰ Isnaeni Diyan, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol dalam Perspektif Hak Menguasai Negara*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 3, Nomor 1, Januari 2020, hlm. 97

- b. Pencabutan hak atas tanah. Pencabutan hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya.
- c. Dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain selain pencabutan hak dan pelepasan/penyerahan hak atau pembebasan tanah inilah yang penulis sebut sebagai “ peralihan hak” atas tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65, maka bentuk/cara pengadaan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum ada tiga cara, yaitu (1) pembebasan tanah (pelepasan hak/penyerahan hak); (2) Pencabutan Hak atas tanah dan benda-benda di atasnya sebagai diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961; dan (3) Peralihan hak (jual beli, tukar menukar, dan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan).

2. Pembebasan Tanah

Bahwa istilah "pembebasan tanah" muncul seiring dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan pada tanggal 13 Desember 1975, dan sekaligus mencabut berlakunya Bijblad Nomor 11372 jo. Bijblad Nomor 12476 dan lain-lain peraturan perundangan yang berkaitan dengan pembebasan dan pemberian ganti rugi atas tanah untuk keperluan pemerintah.

Memperhatikan format dan muatan dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, maka banyak keganjilan mulai dari konsiderans sampai diktum, juga dari materi muatannya dan formalitasnya, sehingga banyak kritik yang disampaikan berbagai pihak ketika dibahas dan dianalisis dalam berbagai forum ilmiah termasuk juga banyak menuai protes dalam pelaksanaan atau operasionalnya.

Peraturan lain yang tidak dipakai sebagai dasar hukum konsiderannya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Padahal Peraturan Pemerintah Tahun 1961 ini sangat diperlukan dalam proses pendaftaran tanah setelah terjadinya pembebasan atau pelepasan hak atas tanah dari pemilik atau pemegang hak atas tanah kepada pihak-pihak yang memerlukan tanah/Panitia. Selain

proses Pendaftaran tanah diperlukan dalam pelaksanaan pembebasan hak atas tanah (pelepasan/penyerahan), juga pendaftaran tanah terhadap tanah yang tersisa atau tanah tidak turut dibebaskan, serta terhadap hak atas tanah baru sebagai pengganti terhadap tanah yang telah dibebaskan.

Tetapi dalam praktek, pelaksanaan pembebasan tanah (pelepasan atau penyerahan hak atas tanah) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 banyak penyimpangan dan disalah gunakan oleh pihak yang berwenang atau oknum pejabat daerah dan/atau panitia maupun oleh pihak pengusaha swasta, sehingga banyak merugikan masyarakat pemilik atau pemegang hak atas tanah.

Dalam perkembangannya pengadaan tanah dengan cara pencabutan hak yang dikenal dan diatur dalam Perpres 36 Tahun 2005, tidak lagi diadakan dalam Perpres No. 65 Tahun 2006. Oleh karena itu, pemerintah mengubah bunyi Pasal 1 angka 3 Perpres No. 36 Tahun 2005 berubah menjadi “ pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah” .

Dengan adanya perubahan ini, maka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara, yaitu dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Sedangkan bagi pelaksanaan pembangunan selain untuk kepentingan umum pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah adalah dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan (Pasal 2 ayat (2) Perpres No. 65 Tahun 2006. Menyangkut pengertian kepentingan umum dan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dalam Perpres No. 36 Tahun 2005 tetap tidak berubah dan digunakan dalam pasal yang sama pada Perpres No. 65 Tahun 2006. Adapun pengertian kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat (Pasal 1 angka (5) Kepres No. 65 Tahun 2006). Sedangkan pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah (Pasal 1 angka (6) Kepres No. 65 Tahun 2006). Seperti halnya dengan peraturan pengadaan tanah sebelumnya, bahwa Perpres No. 65 Tahun 2006 juga mengatur tentang keberadaan dan

tugas Panitia Pengadaan Tanah (PPT), pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan musyawarah serta bentuk dan besarnya ganti rugi.

Jika pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam hal tanahnya adalah tanah hak ulayat yang dikuasai masyarakat hukum adat, maka ganti ruginya diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat (Pasal 14 Perpres No. 65 Tahun 2006).

Sementara itu, menurut Pasal 1 angka (2) Undang-undang No. 2 Tahun 2012, bahwa yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah “ kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak” . Adapun pengertian kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 1 angka (6) UU No. 2 Tahun 2012). Sedangkan pengertian ganti kerugian adalah “ penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah: (Pasal 1 angka (10) UU No. 2 Tahun 2012). Dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dinyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan “ menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak” . Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk memperoleh kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Konsultasi publik dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati. Apabila pihak yang berhak berhalangan hadir dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan (Pasal 19 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2012).

Apabila dalam Konsultasi Publik ulang masih ada pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah dapat melaporkan keberatan tersebut kepada gubernur. Atas laporan tersebut Gubernur membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan sebagaimana yang dimaksud (Pasal 21 ayat (1 dan 2) UU No. 2 Tahun 2012).

Apabila keberatan oleh pihak yang berhak tersebut mengenai besarnya ganti-kerugian, undang-undang ini memberikan jalan penyelesaiannya. Ganti kerugian atas

tanah kepada yang berhak didasarkan atas kesepakatan dalam musyawarah antara Lembaga Pertanahan dengan Pihak yang Berhak, kemudian Lembaga Pertanahan akan menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/ atau besarnya Ganti Kerugian, kepada Pihak yang Berhak diberikan waktu 14 hari untuk mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Pengadilan negeri akan memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan (Pasal 38 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012).

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau putusan pengadilan negeri atau Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, ganti kerugian akan dititipkan (konsinyasi) di pengadilan negeri setempat (Pasal 42 UU No. 2 Tahun 2012).

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak atas tanah telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri (konsinyasi), kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 43 UU No. 2 Tahun 2012).

3. Pencabutan Hak Atas Tanah

Pasal 18 UUPA yang mengatur Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang undang.

Dalam memori penjelasan Undang-undang Pokok Agraria disebutkan bahwa pasal 18 ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan tetapi diikat dengan syarat syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak.

Pencabutan hak ini merupakan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan kedua objek tanah yang dilakukan oleh penguasa secara sepihak, namun tindakan pencabutan hak ini harus memenuhi beberapa persyaratan, yakni :

- a. pencabutan hak tidak boleh dilakukan tanpa sebab yang dibenarkan, harus ada keadaan yang mendesak yang memaksa negara melakukan pencabutan hak yakni ada tuntutan dari tugas negara untuk mensejahterakan rakyatnya melalui pemenuhan

kebutuhan yang bersifat publik untuk kepentingan umum, dengan demikian terdapat kepentingan pribadi warga negara;

- b. pencabutan hak harus diikuti dengan pemberian ganti kerugian yang layak kepada warga yang dicabut haknya, hal ini tentunya sebagai pengakuan akan hak atas tanah sebagai hak pribadi dari warga negara, karena sebelumnya negara jugalah yang telah menetapkan hak itu kepada warga pemegang hak atas tanah itu, baik melalui pemberian hak maupun pengakuan hak;
- c. pencabutan hak harus dilakukan menurut cara yang diatur dengan undang-undang, jadi sekalipun ada keadaan yang mendesak demi kepentingan umum, dalam pelaksanaannya tidak boleh dilakukan sewenang-wenang, dipastikan lebih dahulu bahwa pencabutan hak ini sesungguhnya dilakukan dengan tata cara yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, tidak boleh hanya diatur oleh peraturan di bawah undang-undang yang bersifat sepihak tidak menyertakan wakil rakyat/DPR (Lembaga legislatif).

Untuk memenuhi kebutuhan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tata cara pencabutan hak ini, maka oleh pemerintah telah diterbitkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dinyatakan bahwa “ Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa, setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan, dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya” . Dalam hal ini Presiden dapat melakukan tindakan pencabutan hak atas tanah atas perintah undang-undang, dan bukan atas kekuasaannya.

KESIMPULAN

1. Konsep pengadaan hak atas tanah untuk keperluan umum dalam perspektif hak asasi manusia, tampak pada berbagai kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah, mulai dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
2. Perpres No. 56 Tahun 2005, sama-sama merujuk pada Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda yang ada di atasnya. Apalagi dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, memperhatikan penghormatan terhadap hak asasi manusia.
3. Bentuk dari pengadaan hak atas tanah untuk keperluan umum sebagaimana diatur dalam UUPA terdiri atas beberapa macam, yakni meliputi: Peralihan hak atas tanah, Pembebasan tanah, Pelepasan hak atas tanah, dan Pencabutan hak atas tanah,

SARAN

1. Tampak dari ketentuan didalam Pasal 1 angka (8) Undang-undang No. 2 Tahun 2012, dimana terdapat istilah musyawarah digunakan dengan menggunakan istilah lain, yakni konsultasi publik.
2. Konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Artinya pemerintah tidak lagi memaksakan kehendak dalam proses pengadaan tanah untuk keperluan umum, melainkan harus dikonsultasikan terlebih dahulu dengan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 *tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah*

Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 55 Tahun 1993 *tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum*

Buku

Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 21.

A.P. Parlindungan II, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung : PT. Mandar Maju, 1991, hal. 39

Istiana Heriani, *Implikasi Pencabutan Hak Atas Tanah Terhadap Perlindungan Hak Asasi Manusia*, <file:///C:/Users/Lutfidianto/Downloads/156-319-1-SM.pdf>, akrtikel, hal. 15.

Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hal. 321.

Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hal. 72

Muhadar, Ratnaningsih, *Viktimasi Kejahatan di Bidang Pertanahan*, Yogyakarta, Laksbang PRESSindo, 2006, hal. 61.

Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *op.cit.*, hlm. 21-22

Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan hak, Pembebasan hak, dan Pengadaan Tanah*, Bandung, Mandar Maju, 2011, hal. 41

Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *op.cit.*, hlm. 34-35

Suratman dan Phillips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2015, hal. 67

Jurnal

Isnaeni Diyan, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol dalam Perspektif Hak Menguasai Negara*, Jurnal Ilmu Hukum Volume 3, Nomor 1, Januari 2020, hlm. 97