

**LEGALITAS PELEPASAN TANAH KAS DESA DIBAL UNTUK
PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-MANTINGAN**



**Penulisan Hukum
(Skripsi)**

**Disusun dan Diajukan untuk Melengkapi Sebagian Persyaratan guna
Memperoleh Derajat Sarjana S1 dalam Ilmu Hukum pada
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Oleh

**A'AN TIANLAJANU
NIM. E0009002**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA**

2014

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Penulisan Hukum (Skripsi)

**LEGALITAS PELEPASAN TANAH KAS DESA DIBAL UNTUK
PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-MANTINGAN**

Oleh

**A'AN TIANLAJANU
NIM. E0009002**

Disetujui untuk dipertahankan di hadapan Dewan Penguji Penulisan Hukum
(Skripsi) Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta
Surakarta, 27 Juni 2014

Dosen Pembimbing



Rahayu Subekti, S.H., M.Hum

NIP. 197111022006042001

PENGESAHAN PENGUJI

Penulisan Hukum (Skripsi)

**LEGALITAS PELEPASAN TANAH KAS DESA DI DESA DIBAL UNTUK
PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-MANTINGAN**

Oleh:

A'AN TIANLAJANU

NIM. E0009002

Telah diterima dan disahkan oleh Dewan Penguji Penulisan Hukum (Skripsi)
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta pada:

Hari : Jumat

Tanggal : 25 Juli 2014

DEWAN PENGUJI

1. Lego Karjoko, S.H. M.H :
(NIP. 195602121985031004)
Ketua
2. Pius Triwahyudi, S.H., M.Si :
(NIP. 195602121985031004)
Sekretaris
3. Rahayu Subekti, S.H., M.Hum :
(NIP. 197111022006042001)
Anggota



Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum UNS,

Prof. Dr. Hartiwiningsih, S.H., M.Hum
NIP. 195702031985032001

PERNYATAAN

Nama : A'an Tianlajanu

NIM : E0009002

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan hukum (skripsi) berjudul: **“LEGALITAS PELEPASAN TANAH KAS DESA DIBAL UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-MANTINGAN”** adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam penulisan hukum (skripsi) ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan penulisan hukum (skripsi) dan gelar yang saya peroleh dari penulisan hukum (skripsi) ini.

Surakarta, 27 Juni 2014
yang membuat pernyataan



A'AN TIANLAJANU
NIM. E0009002

MOTTO

Belajar bukan untuk mencari nilai, gelar, ijazah, tetapi untuk hidup. Hidup bukan untuk mencari kehormatan, tetapi untuk memperjuangkan kebenaran, keadilan, dan kejujuran demi kemerdekaan.

(Dumupai Jack)

Kegagalan bukan berarti kehancuran tetapi sebagai batu loncatan menuju sukses.

(Phytagoras)

PERSEMBAHAN

Karya ini khusus dipersembahkan untuk :

1. Ayah dan Ibunda atas dukungannya selama ini.
2. Keluargaku, kakak dan adik yang aku sayangi.
3. Bapak dan Ibu Dosen yang telah membimbingku.
4. Almamaterku.

ABSTRAK

A'an Tianlajanu. NIM. E0009002. 2014. LEGALITAS PELEPASAN TANAH KAS DESA DIBAL UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-MANTINGAN. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk: 1) Mengetahui kesesuaian proses pelepasan tanah kas desa di Desa Dibal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. 2) Mengetahui kesesuaian bentuk ganti rugi pelepasan tanah kas desa di Desa Dibal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif dengan sifat penelitian berupa deskriptif analitis. Jenis data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder. Sumber data menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu wawancara dan studi kepustakaan. Analisis data yang dilakukan dengan menggunakan kerangka berpikir secara logika deduktif untuk menjawab permasalahan.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat peneliti simpulkan bahwa: 1) Pelaksanaan Pelepasan Tanah Kas Desa di Desa Dibal Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu dilaksanakan melalui tahap-tahap yaitu: Tahap pemberitahuan rencana pembangunan, yang dilakukan melalui sosialisasi perangkat desa. Kegiatan sosialisasi ini dilaksanakan beberapa kali pertemuan sampai mendapat persetujuan dari para perangkat desa. Tahap selanjutnya dilakukan penilaian ganti kerugian yang disesuaikan dengan kondisi lokasi tanah. Tahap selanjutnya adalah melakukan musyawarah penetapan ganti kerugian dan pemberian ganti kerugian. 2) Kesesuaian bentuk ganti rugi pembabasan tanah kas desa di desa Dibal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum telah memenuhi unsur-unsur harga pasar yang layak. Dalam hal ini harga tanah kas desa di Desa Dibal berkisar antara Rp. 75.000,00 sampai dengan Rp. 80.000,00. dan besarnya uang ganti rugi yang dibayarkan sebesar Rp. 175.000,00. Namun dari sisi keadilan belum terpenuhi, sebab uang ganti rugi tanah kas desa Dibal sampai saat yang rencananya akan dibelikan tanah kembali, belum terealisasi, sehingga pihak perangkat desa menanggung beban dalam hal memperoleh pengganti tanah kas desa.

ABSTRACT

Aan Tianlajanu. NIM. E0009002. 2014 LEGAL RELEASE CASH LAND FOR DEVELOPMENT VILLAGE ROAD TOLL DIBAL IN MANTINGAN-SOLO. Faculty of Law, University of Sebelas Maret Surakarta.

This study aims to: 1) Determine the suitability of the land release process in the village of village cash Dibal with Law No. 2 of 2012 on Land Procurement for Development in the Public Interest. 2) Determine the suitability of the form of cash compensation release of land in the village village Dibal with Law No. 2 of 2012 on Land Procurement for Development in the Public Interest

This study is the nature of the normative legal research is a descriptive analysis. The data used are primary data and secondary data. Source of data using primary legal materials, legal materials secondary, tertiary and legal materials. Data collection techniques used were interviews and literature study. Data analysis was performed using the deductive logic framework to address the problem. Based on the results of research and discussion, the researcher can conclude that: 1) Implementation of Cash Land Disposal in Rural Villages Dibal Under Law No. 2 of 2012 on Land Procurement for Development in the Public Interest that is implemented in phases, namely: Phase notifications development plan , which is done through the socialization of the village. The socialization held several meetings to get approval from the village. The next phase compensation assessment adapted to site conditions soil. The next stage is to deliberate determination of damages and compensation administration. 2) Suitability of land restitution liberation rural village treasury Dibal with Law No. 2 of 2012 on Land Procurement for Development in the Public Interest has met the elements of fair market price. In this case the price of land in the village of village cash Dibal between Rp. 75.000,00 up to Rp. 80.000,00.dan amount of money paid compensation amounting to Rp. 175.000,00. But in terms of justice have not been met, because the land compensation money cash Dibal village until the land is scheduled to be bought back, has not been realized, so that the burden of the village in terms of acquiring replacement land cash villages.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas Rahmat-Nya Penulis telah berhasil menyelesaikan skripsi ini dengan mengambil judul: “LEGALITAS PELEPASAN TANAH KAS DESA DIBAL UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-MANTINGAN” sebagai syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan di bidang Hukum di Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Kami menyadari atas keterbatasan pengetahuan dan kemampuan yang penulis miliki ini tentunya. Oleh sebab itu penulis dalam menyusun skripsi ini dibantu dan dibimbing dari beberapa pihak, maka dengan penuh kerendahan hati, penulis ucapkan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Hartiwiningsih, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta,
2. Bapak Pius Triwahyudi, SH, M.Si selaku ketua jurusan Hukum Administrasi Negara.
3. Bapak Widodo Tresno Novianto, SH, M.Hum selaku pembimbing akademis yang telah memberikan tuntunan dan nasehat kepada penulis selama masa studi.
4. Ibu Rahayu Subekti, S.H., M.Hum selaku pembimbing skripsi yang telah banyak meluangkan waktu dan perhatiannya untuk memberikan arahan dan bimbingan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini,
5. Staf pengajar Fakultas Hukum UNS yang telah memberikan bekal pengetahuan dan kebijakan bagi penulis untuk meraih masa depan,
6. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, yang telah memberikan bantuan dalam bentuk apapun kepada penulis dalam menulis skripsi ini.

Penulis menyadari, di dalam penulisan skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan, oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan serta saran yang membangun.

Besar harapan penulis semoga hasil yang sangat sederhana ini dapat bermanfaat bagi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta khususnya dan para pembaca umumnya.

Surakarta, 27 Juni 2014

Penulis

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A'an Tianlajanu', written in a cursive style.

A'AN TIANLAJANU
NIM. E0009002

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Metode Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Kerangka Teoritis	12
1. Pengertian Pengadaan Tanah	12
2. Asas-Asas Hukum Pengadaan Tanah	15
3. Kepentingan Umum	21
4. Musyawarah	20
5. Ganti Rugi	30
6. Pelepasan dan Pembebasan serta Pencabutan Hak atas Tanah	40
7. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pelaksananya	42
B. Kerangka Pemikiran	50

BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	52
	A. Pelaksanaan Pelepasan Tanah Kas Desa di Desa Dibal Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum	52
	B. Kesesuaian Bentuk Ganti Rugi Pembabasan Tanah Kas Desa di Desa Dibal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum	61
BAB IV	PENUTUP	67
	A. Kesimpulan	67
	B. Saran	67

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka memenuhi amanat Pembukaan UUD 1945 dari tahun ke tahun terus meningkat. Bersamaan dengan itu, jumlah penduduk terus bertambah dan sejalan dengan semakin meningkatnya pembangunan dan hasil-hasilnya, maka semakin meningkat dan beragam pula kebutuhan penduduk di Indonesia. Termasuk dalam kegiatan pembangunan nasional itu adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum ini harus terus diupayakan pelaksanaannya seiring dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk yang disertai dengan semakin meningkatnya kemakmurannya. Penduduk yang semakin bertambah dengan tingkat kemakmuran yang semakin baik, tentunya membutuhkan berbagai fasilitas umum seperti: jaringan/transportasi, fasilitas pendidikan, peribadatan, sarana olah raga, fasilitas komunikasi, fasilitas keselamatan umum dan sebagainya. Pembangunan fasilitas-fasilitas umum seperti tersebut di atas, memerlukan tanah sebagai wadahnya. Dalam hal persediaan tanah masih luas, pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui masalah. Permasalahannya yaitu tanah merupakan sumber daya alam yang sifatnya terbatas, dan tidak dapat bertambah luasnya. Tanah yang tersedia sudah banyak yang dilekati dengan hak (tanah hak), dan tanah negara sudah sangat terbatas persediaannya.

Tanah adalah tempat bermukim manusia, sebagai sumber penghidupan juga menjadi tempat persemayaman terakhir manusia bahkan dalam filosofi budaya Jawa seperti yang dikutip Arie Sukanthi Hutagalung dikenal istilah “*sadumuk bathuk sanyari bumi, ditohi tumekaning pati*” (Arie Sukanthi Hutagalung, 2008 : vii).

Berdasarkan kenyataan tersebut maka tanah bagi kehidupan manusia tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, akan tetapi juga menyangkut masalah sosial, politik, budaya, psikologis bahkan juga mengandung

aspek-aspek pertahanan dan keamanan nasional. Tanah juga menempati posisi yang vital dalam konteks perkembangan di sektor agraria. Tanah telah berubah dari alat produksi subsistensi rakyat menjadi alat produksi bagi organisasi kapitalis. Selain ungkapan tersebut di atas, tanah merupakan titik temu bagi kepentingan semua pihak atau dengan kata lain tanah itu ajang konflik kepentingan semua pihak. (Samta Prayitna, 2003 : Vol. 4 No. 2 Desember 2003).

Menurut Achmad Rubaie, tanah mempunyai fungsi ganda sebagai pengikat kesatuan sosial dan benda ekonomi sebagaimana berikut : Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi. Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan disisi yang lain juga harus dijaga kelestariannya. Sebagai karunia Tuhan sekaligus sumberdaya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara turut mengaturnya. (Achmad Rubaie, 2007 : 1-2).

Dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan “ bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, sedangkan menurut konsepsi hukum tanah nasional, seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, sehingga semua tanah yang ada di dalam wilayah negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu menjadi Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). Walaupun di dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa seluruh tanah, air, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah kepunyaan bersama bangsa Indonesia, namun dalam kewajiban pengelolaannya tidak mungkin dilaksanakan sendiri

oleh bangsa Indonesia, maka penyelenggaraannya pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hal ini mengacu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang ada di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat, jika negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut, kata “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki” tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, sesuai dengan UUPA Pasal 2 ayat (2).

Hal ini senada dengan yang disampaikan A.P Parlindungan sebagai berikut : Pasal 2 Ayat (1) ini telah memberikan suatu sikap bahwa untuk mencapai tujuan dari Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tidaklah pada tempatnya bahwa Bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Hal ini sesuai dengan penjelasan dari UUPA tersebut sehingga negara sebagai suatu organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan penguasa sehingga tepatlah sikap tersebut bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara. Dari penjelasan UUPA mengenai hal ini dinyatakan bahwa wewenang Hak Menguasai dari negara ini dalam tingkatan 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 antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. (A.P Parlindungan, 1998 : 43).

Pada masa sekarang ini adalah sangat sulit melakukan pembangunan untuk kepentingan umum di atas tanah negara, dan sebagai 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 (pasal 1 Keppres No. 55 tahun 1993). Kegiatan pengadaan tanah ini sudah sejak lama dilakukan, bahkan sudah dikenal sejak zaman Hindia Belanda dahulu melalui *Onteigenings Ordonnatie* (*Staatsblad* 1920 nomor 574). Undang-Undang Pokok Agraria sendiri melalui Pasal 18, 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.

Pembebasan tanah untuk kepentingan umum sering mengalami permasalahan dalam proses pelepasannya. Pada satu sisi, kebutuhan tanah dalam rangka pembangunan sudah sedemikian mendesak sedangkan pada sisi yang lain persediaan tanah sudah mulai terasa sulit. Selain digunakan untuk pembangunan fasilitas umum seperti perkantoran, perumahan dan lain-lain, juga masih dibutuhkannya tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Berjalannya proses pembangunan yang cukup cepat di negara kita bukan saja memaksa harga tanah hampir di setiap daerah naik melambung, tetapi juga menciptakan tanah menjadi komoditi ekonomi yang mempunyai nilai ekonomi sangat tinggi.

Arie Sukanthi Hutagalung mengatakan: Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. (Arie Sukanti Hutagalung, 2008 : 83).

Persoalan pembebasan tanah menyangkut dua dimensi dimana keduanya harus ditempatkan secara seimbang yaitu kepentingan pemerintah dan kepentingan warga masyarakat. Dua pihak yang terlibat yaitu negara, dalam hal ini pemerintah yang diwakili oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah,

dengan seluruh Bangsa Indonesia, dalam hal ini adalah rakyat, harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan yang berlaku mengenai hak tersebut. Maksud dari sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan adalah rakyat dan pemerintah saling menghormati hak dan menjalankan kewajiban masing-masing. Pentingnya masing-masing pihak saling memahami hak dan kewajibannya adalah untuk mencegah persoalan-persoalan seperti yang dipublikasikan di berbagai media masa, dimana pihak penguasa dengan keterpaksaannya melakukan tindakan yang dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, menjelaskan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Secara garis besar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada umumnya meliputi beberapa tahapan, yaitu: tahap pertama berupa pelaksanaan penyuluhan akan dilaksanakannya pengadaan tanah untuk pembangunan, tahap inventarisasi, tahap pengumuman hasil inventarisasi, tahap penaksiran dan pengusulan besaran ganti kerugian berdasarkan penetapan Tim Penilai Harga Tanah, tahap pelaksanaan musyawarah. Dalam tahap ini apabila tidak tercapai kata sepakat, maka ditempuh upaya *konsinyasi* dan pencabutan hak atas tanah. Sedangkan dalam hal tercapainya kesepakatan, maka tahap selanjutnya adalah pelaksanaan pembayaran ganti kerugian yang kemudian ditindak lanjuti dengan pembuatan Berita Acara Pelepasan Hak atau Penyerahan Hak Atas Tanah tersebut.

Pengertian tanah kas desa menuurt Pasal 2 ayat (7) huruf a Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 13 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa adalah tanah yang dikuasai oleh desa yang hasilnya menjadi sumber pendapatan desa. Lebih lanjut disebutkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Boyolali Nomor 13 Tahun 2006 tentang Sumber Pendapatan Desa yang

pengaturannya telah diatur pada Pasal 9 ayat (1) yang berbunyi tanah kas desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (7) huruf a, dilarang untuk dilimpahkan atau diserahkan kepada pihak lain kecuali diperlukan untuk kepentingan umum, dan proyek-proyek pengembangan yang ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Berdasarkan penelitian penulis di Desa Dibal Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali, bahwa terdapat proyek Pemerintah Daerah Jawa Tengah yang dalam hal ini dilaksanakan Departemen Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Bina Marga yaitu dalam pembangunan jalan Tol Solo-Mantingan. Proyek Pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan tersebut dimaksudkan akan menunjang sektor ekonomi sehubungan dengan akan dibukanya Jalan Tol tersebut yang diharapkan akan digunakan sebagai jalur lintas antar propinsi, yang diharapkan akan mempermudah laju perdagangan. Selain itu juga dapat meningkatkan aksesibilitas dan mobilitas, dan mengurangi biaya transportasi, meningkatkan integritas sosial dan interaksi regional, mendorong pengembangan wilayah, serta untuk mendorong kemajuan dalam bidang industri.

Sehingga pembebasan tanah kas Desa di Desa Dibal untuk pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan didasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Alasan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 karena pelaksanaan pengadaan tanah pada saat ini masih lambat dalam mendukung pembangunan infrastruktur. Pelaksanaan pengadaan tanah selama ini masih dilakukan secara *ad hoc* dan menimbulkan banyak permasalahan serta belum menjamin kepastian waktu dalam pembebasan tanahnya. Sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur teknis pembebasan lahan, maka pada tanggal 7 Agustus 2012 yang lalu, Presiden telah menerbitkan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pengaturan tentang pengadaan tanah didasarkan pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian diubah menjadi Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang

Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Sesuai Perpres tersebut, pengadaan tanah dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah yang bersifat *ad-hoc*. Prosesnya sering terhambat oleh diskontinuitas anggaran. Selain itu, masalah lain yang sering muncul adalah definisi pembangunan untuk kepentingan umum yang masih banyak diperdebatkan. Dan yang lebih penting lagi, pengadaan tanah juga bersinggungan dengan isu hukum mendasar seperti hak azasi manusia, prinsip keadilan, prinsip keseimbangan antara kepentingan negara dengan kepentingan masyarakat baik secara individu maupun kelompok.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 merupakan sebuah langkah perbaikan, karena peraturan perundang-undangan sebelumnya dianggap belum memenuhi rasa keadilan bagi pihak yang kehilangan tanahnya. Dengan diterbitkannya undang-undang tersebut diharapkan dapat mengatasi permasalahan-permasalahan dalam pengadaan tanah. Beberapa permasalahan mendasar dalam proses pengadaan tanah selama ini antara lain: pertama, belum tersedianya aturan dasar, prinsip, prosedur dan mekanisme pengadaan tanah; kedua, belum ditetapkannya kelembagaan pengadaan tanah; ketiga, tidak adanya peraturan khusus pembiayaan pengadaan tanah; dan keempat, belum jelasnya kriteria kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum. Keempat permasalahan tersebut menjadi salah satu penghambat untuk mencapai tujuan pembangunan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan fakta pada latar belakang masalah di atas, hal ini yang mendasari penulis melakukan penelitian dengan judul: "LEGALITAS PELEPASAN TANAH KAS DESA DIBAL UNTUK PEMBANGUNAN JALAN TOL SOLO-MANTINGAN".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah pelepasan tanah kas desa di Desa Dibal sudah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum?
2. Apakah bentuk ganti rugi pembabasan tanah kas desa di Desa Dibal sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data yang kemudian dianalisis, sehingga diperoleh gambaran yang jelas tentang pembebasan tanah kas desa untuk pembangunan jalan tol Solo-Mantingan. Berdasarkan perumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Tujuan Obyektif
 - a. Mengetahui kesesuaian proses pelepasan tanah kas desa di Desa Dibal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 - b. Mengetahui kesesuaian bentuk ganti rugi pembabasan tanah kas desa di Desa Dibal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
2. Tujuan Subyektif
 - a. Memperoleh data sebagai bahan utama penyusunan skripsi guna memenuhi syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan di bidang ilmu hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
 - b. Meningkatkan dan memahami berbagai teori yang telah penulis peroleh selama berada di bangku kuliah.
 - c. Mengembangkan dan memperluas aspek hukum dalam teori maupun praktek.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum khususnya mengenai pembebasan tanah untuk kepentingan umum.
 - b. Memperkaya referensi penulisan tentang hukum pertanahan
2. Secara Praktis
 - a. Mengembangkan daya penalaran dan membentuk pola pikir dinamis penulis yang berhubungan dengan proses pelepasan tanah kas desa.
 - b. Hasil penulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah dalam menyelesaikan masalah yang muncul dalam pelepasan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berusaha untuk memecahkan masalah secara sistematis, dengan metode-metode dan teknik tertentu yang ilmiah. Kegiatan penelitian merupakan usaha untuk menganalisa serta mengadakan konstruksi secara metodologis, sistematis dan konsisten. “Metodologis berarti sesuai dengan metode tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dengan suatu kerangka tertentu.” (Soerjono Soekanto, 2007: 42).

Adapun metodologi yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini didasarkan pada penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif, karena dalam penelitian ini hukum dikonsepsikan, sebagai norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau oleh pejabat negara yang berwenang. Hukum dipandang sebagai suatu lembaga yang otonom, terlepas dari lembaga-lembaga lainnya yang ada di masyarakat. Oleh karena itu pengkajian yang dilakukan, hanyalah terbatas pada peraturan perundang-undangan (tertulis) yang terkait dengan objek yang diteliti.

Dari berbagai jenis metode pendekatan yuridis normatif yang dikenal, penulis memilih bentuk pendekatan normatif yang berupa, inventarisasi

peraturan perundang-undangan dan pengkajian terhadap taraf sinkronisasi baik yang vertikal maupun yang horizontal. Penelitian ini dilakukan berkenaan dengan kesesuaian pelepasan tanah kas desa di Desa Dibal dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

2. Sifat penelitian

Berdasarkan uraian mengenai jenis penelitian di atas maka tipe kajian penelitian ini menggunakan jenis penelitian preskriptif. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum (Peter Mahmud, 2005:22).

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan dengan menggunakan legeslasi dan regulasi (Peter Mahmud, 2005:97). Penelitian ini menggunakan berbagai peraturan yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.

4. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder, yaitu data atau informasi hasil telaah dokumen penelitian yang telah ada sebelumnya, bahan kepustakaan seperti buku-buku, literatur, koran, majalah, jurnal, maupun arsip-arsip yang berkesesuaian dengan penelitian yang dilakukan. Sumber Data Sekunder, merupakan sumber data yang didapatkan secara langsung berupa keterangan yang mendukung data primer. Sumber data sekunder merupakan pendapat para ahli, dokumen-dokumen, tulisan-tulisan dalam buku ilmiah, dan literatur yang mendukung data. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari :

1. Bahan-bahan hukum primer :

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960
- c. Undang-Undang No 20 Tahun 1961
- d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012
- e. Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007

2. Bahan hukum sekunder meliputi :
 - a. Hasil Penelitian yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan;
 - b. Buku-buku Kebijakan Publik dan lainnya.
3. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hokum sekunder, misalnya :
 - a. Kamus Besar Bahasa Indonesia;
 - b. Kamus Lengkap Inggris-Indonesia;
 - c. Kamus Hukum
5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam suatu penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam penulisan. Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan studi kepustakaan. Beberapa data dimintakan klarifikasi kepada pejabat panitia pelepasan tanah untuk tanah kas Desa di Desa Dibal.

6. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan logika deduktif. Menurut Johny Ibrahim yang mengutip pendapat Bernard Arief Shidarta, logika deduktif merupakan suatu teknik untuk menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum menjadi khusus yang bersifat individual. Penalaran deduktif adalah penalaran yang bertolak dari aturan hukum yang berlaku umum pada kasus individual dan konkret yang dihadapi (Johnny Ibrahim, 2006:249-250).

Dalam penelitian ini, data yang diperoleh dengan cara menginventarisasi sekaligus mengkaji penelitian dari studi kepustakaan, peraturan perundang-undangan beserta dokumen-dokumen yang dapat membantu menafsirkan norma untuk menjawab permasalahan yang diteliti. Peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah (premis mayor) dijadikan acuan untuk menilai kebenaran proses pembebasan tanah kas desa di Desa Dibal untuk Jalan Tol Solo-Mantingan (premis minor). Tahap terakhir yaitu dengan menarik kesimpulan apakah proses pelepasan tanah kas desa di Desa Dibal untuk Jalan Tol Solo-Mantingan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Terdapat berbagai macam pengertian pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perubahan peraturan akan diikuti pula 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 Pelaksanaan Pembangunan 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.

Definisi pengadaan tanah diubah kembali dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Pengertian pengadaan tanah ini dikritisi oleh publik karena telah mencampuradukkan konsep pengadaan tanah dengan pencabutan hak. Pengertian pengadaan tanah ini kemudian diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 sebagai berikut:

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.

Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang 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:

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. (Boedi Harsono, 1990:7)

Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum (Gunanegara, 2008: 2-3).

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.

Berdasarkan uraian unsur pengadaan tanah tersebut, pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah. Selain berdasarkan pelepasan hak, perolehan tanah untuk kepentingan umum juga dapat ditempuh melalui dengan cara lainnya Boedi Harsono mengemukakan 4 cara memperoleh tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum, yaitu (Boedi Harsono, 1982:2):

- a. acara permohonan hak baru atas tanah;
- b. acara jual-beli tanah;
- c. pembebasan hak atas tanah yang wajib diikuti dengan permohonan hak baru;
- d. pencabutan hak atas tanah yang wajib diikuti dengan permohonan hak baru.

Boedi Harsono menjelaskan lebih lanjut bahwa cara yang harus ditempuh tergantung pada (Oloan Sitorus, 2004:15):

- a. status hukum tanah yang diperlukan
- b. status subjek instansi yang memerlukan tanah
- c. peruntukan tanah yang diperlukan
- d. kesediaan pemegang hak atas tanah untuk menyerahkannya kepada instansi yang memerlukan

Acara permohonan hak atas tanah ditempuh jika tanah yang diperlukan berstatus tanah negara. Acara jual-beli, sewa-menyewa dan instrumen privat lainnya digunakan jika instansi pemerintah atau badan hukum yang memerlukan tanah memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah. Acara pengadaan tanah ditempuh jika instansi pemerintah atau badan hukum yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah. Dengan dilakukannya pelepasan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah, tanah akan berstatus tanah negara yang dapat dimohonkan hak atas tanah yang baru oleh instansi yang memerlukan. Pelepasan hak ini harus dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak dan disertai dengan ganti rugi. Acara pencabutan hak ditempuh hanya jika musyawarah dalam penyerahan hak atas tanah dan ganti rugi tidak berhasil dicapai, sementara tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum tidak dapat dialihkan ke lokasi lain.

Sementara itu, Gunanegara mengemukakan 3 cara perolehan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum sebagai berikut (Gunanegara, 2008:2):

- a. Instrumen hukum privat (*privatrecht*): jual beli, tukar-menukar
- b. Instrumen hukum campuran (*gemeenschapelijkrecht*): pengadaan tanah
- c. Instrumen hukum publik (*publiekrecht*): pencabutan hak

Perolehan tanah melalui jual beli dikategorikan sebagai instrumen hukum privat dikarenakan pemerintah bertindak dalam kedudukannya sebagai badan hukum perdata. Pemerintah tidak mempergunakan kekuasaannya dalam pembuatan hukum tersebut. Sedangkan pengadaan tanah dikategorikan sebagai instrumen hukum campuran karena mengandung unsur privat sekaligus publik.

Sedangkan di dalam pencabutan hak, pemerintah mempergunakan kewenangan publiknya untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

Berdasarkan pendapat Boedi Harsono dan Gunanegara tersebut pengadaan tanah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 sampai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 merupakan instrumen hukum campuran untuk memperoleh tanah berdasarkan cara pelepasan hak atas tanah. Pengadaan tanah melalui cara pelepasan hak ditempuh apabila musyawarah untuk memperoleh kesepakatan mengenai ganti ruginya tercapai. Sedangkan menurut Gunanegara pengadaan tanah digolongkan sebagai instrumen hukum campuran (*gemeenschapelijkrecht*) karena negara bertindak dalam lingkup hukum keperdataan sekaligus juga menggunakan kekuasaannya (Gunanegara, 2008:151). Pengadaan tanah mengandung sifat privat dan publik. Aspek hukum campurannya tampak dalam pelepasan hak berdasarkan kesepakatan dan pemberian ganti rugi. Pemberian ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah terdapat pengaruh hukum public yaitu intervensi negara. Pemberian ganti rugi ditetapkan dalam suatu surat keputusan Panitia Pengadaan Tanah. Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pemberian ganti rugi ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

2. Asas-Asas Hukum Pengadaan Tanah

Dalam kehidupan manusia terdapat suatu tuntutan etis untuk membentuk hidup bersama yang baik. Demi tercapainya kehidupan bersama tersebut maka diperlukan pedoman dalam pembentukan hukum supaya sesuai dengan cita-cita hidup dan kebutuhan hidup. Asas hukum adalah kaidah yang memuat ukuran (kriteria) nilai yang menjadi pedoman pembentukan hukum tersebut (J.J.H.Bruggink, 1999:123). Asas hukum merupakan nilai-nilai dan tuntutan etis masyarakat. Asas hukum berakar dari kenyataan masyarakat (faktor riil) dan nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam hidup masyarakat (faktor idiil).

Asas hukum menjembatani peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Asas hukum merupakan kaidah fundamental dalam suatu sistem hukum. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum adalah

jantung peraturan hukum. Asas hukum merupakan dasar lahirnya (*raison d'etre*) peraturan hukum (Satjipto Rahardjo, 2006:45).

Sedangkan J.J.H. Bruggink menyebut asas hukum sebagai meta kaidah dari kaidah perilaku (J.J.H. Bruggink, 1999:120). Asas hukum merupakan meta kaidah terhadap aturan hukum karena menentukan intepretasi dan wilayah penerapan aturan hukum dan sekaligus juga merupakan pedoman bagi perilaku walaupun dengan cara tidak langsung seperti halnya aturan hukum.

Menurut van Eikema Hommes asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Sedangkan menurut Paul Scholten asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya (Sudikno Mertokusumo, 2010:6-7).

Asas hukum masih bersifat abstrak dan umum difaktualkan ke dalam kaidah perilaku yang konkrit untuk dijadikan pedoman bertingkah laku. Pada dasarnya asas hukum bersifat dinamis, namun terdapat sejumlah asas hukum universal yang berlaku di mana saja dan kapan saja yang tidak terpengaruh waktu dan tempat. Asas hukum universal adalah kaidah penilaian yang paling fundamental yang mewujudkan landasan dari setiap sistem hukum. Terdapat beberapa asas-asas hukum yang dapat ditemukan pada setiap system hukum. Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo mengemukakan macam-macam asas-asas universal sebagai berikut (Sudikno Mertokusumo, 2010: 13-14):

- a. Asas kepribadian
Asas yang menunjuk pada pengakuan pribadi manusia sebagai subjek hukum, penyanggah hak dan kewajiban dalam hukum. Hukum bertitik tolak pada penghormatan dan perlindungan kepentingan manusia.
- b. Asas persekutuan
Asas ini mengupayakan tercapainya suatu kehidupan bersama yang tertib, aman dan damai.

- c. Asas kesamaan
Asas ini mengupayakan perlakuan yang sama pada setiap orang dihadapan hukum (*equality before the law*).
- d. Asas kewibawaan
Asas yang mengasumsikan bahwa terdapat ketidaksetaraan. Bahwa di dalam masyarakat harus terdapat seseorang yang memimpin dan menjalankan ketertiban kehidupan masyarakat.
- e. Asas pemisahan antara yang baik dan buruk
Asas kepribadian-persekutuan dan asas kesamaan dan kewibawaan merupakan dua pasang asas yang saling bertentangan. Ada kecenderungan pasangan asas tersebut untuk menonjol dan saling mendesak satu sama lain. Asas kelima yaitu pemisahan antara yang baik dan buruk berusaha untuk mengakomodir keseimbangan pasangan asas yang saling antinomi tersebut.

Asas hukum merupakan kriteria nilai-nilai yang menjadi pedoman bagi pembentukan hukum. Asas hukum berlandaskan pada kenyataan masyarakat (faktor riil) dan nilai-nilai yang menjadi pedoman dalam hidup masyarakat (faktor idiil). Menurut Nieuwenhuis sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo asas hukum berfungsi sebagai penyatu faktor riil dan idiil hukum (Sudikno Mertokusumo, 2010:6). Asas hukum menjembatani peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Asas hukum mewujudkan dimensi etis dalam aturan hukum.

Keberadaan lembaga hukum pengadaan tanah bersumber dari konsepsi hukum tanah nasional yang berasal dari hukum adat, yaitu komunalistik religius. Konsepsi ini memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsure kebersamaan (Boedi Harsono, 2008:181-182). Dari konsepsi ini lahirlah konsep fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6 UUPA. Maria S.W. Sumardjono memberikan tafsiran terhadap asas fungsi sosial atas tanah sebagai berikut (Maria S.W. Sumardjono, 2009:249):

- a. Fungsi sosial hak atas tanah berlaku untuk semua hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA.
- b. Tidak boleh menyalahgunakan hak atas tanah dan harus dimanfaatkan bagi pemegang hak dan masyarakat.
- c. Keseimbangan kepentingan individu dan masyarakat, kepentingan individu dihormati dalam pelaksanaan kepentingan umum.

Dari konsep fungsi sosial ini maka dijabarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Prinsip ini harus ditegakkan demi terwujudnya keseimbangan kepentingan individu dan masyarakat. Konsepsi hukum tanah nasional tersebut dikonkritkan dalam asas-asas hukum yang mendasari perolehan tanah untuk kepentingan umum. Menurut Boedi Harsono terdapat 6 asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam perolehan tanah, antara lain (Oloan Sitorus, 2004:11-14):

- a. Asas kepastian hukum. penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan keperluan apapun harus ada landasan haknya. Secara garis besar menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau UUPA, setiap orang (persoon) maupun badan hukum (rechts persoon) yang menguasai hak atas tanah: hak milik termasuk HM sarusun, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan serta hak-hak sekunder lainnya yang diperoleh dengan itikad baik, akan mendapat perlindungan/jaminan hukum dari gangguan pihak lain. Upaya untuk memberikan perlindungan hukum terhadap setiap orang atau badan hukum yang menguasai suatu hak atas tanah dengan itikad baik, dapat ditempuh melalui cara-cara: 1) gugatan perdata di peradilan umum mengenai status kepemilikan hak atas tanah, 2) meminta bantuan pemerintah (bupati/walikota) bagi mereka yang menguasai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya (UU Nomor 51 Prp Tahun 1950), 3) mengadukan permasalahannya secara pidana kepada yang berwajib (kepolisian negara RI); kemudian apabila terjadi, dimana penguasaan pihak lain tersebut dalam menguasai tanah mengakibatkan kerugian bagi seseorang, maka orang yang dirugikan akibat diterbitkannya keputusan badan atau pejabat tata usaha Negara dapat mengajukan tuntutan pembatalan atau menyatakan tidak sah bukti kepemilikannya ke peradilan umum dengan mendalilkan pada ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata dan ke Peradilan Tata Usaha Negara dengan mendasarkan kepada ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.
- b. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa. Dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka apabila terjadi *conflict of interest* (konflik kepentingan) antara kepentingan pribadi yang empunya tanah dengan kepentingan bersama, maka kepentingan bersamalah yang harus didahulukan.
- c. Asas kesepakatan. Cara memperoleh tanah yang sudah dihaki seseorang harus dilakukan melalui kata sepakat antara para pihak yang bersangkutan. Asas ini menekankan bahwa pada prinsipnya dalam pengadaan tanah tidak diperbolehkan adanya paksaan secara sepihak agar empunya menyerahkan tanah miliknya.
- d. Dalam pengadaan tanah pada prinsipnya diterapkan adanya saling menghargai/menghormati hak-hak yang disandangnya. Sehingga harus

ditempuh melalui musyawarah, antara kedua belah pihak, yaitu antara empunya tanah dengan instansi yang memerlukan tanah melalui perantara panitia pengadaan tanah. Dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah, untuk kepentingan umum, pemerintah diberikan kewenangan oleh undang-undang (hukum) untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa tanpa persetujuan empunya tanah melalui lembaga pencabutan hak atas tanah sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 20 Tahun 1961.

- e. Asas kemanfaatan dan keadilan. pemberian imbalan yang layak, atau ganti kerugian, baik berupa uang, fasilitas, dan/atau tanah pengganti terhadap empunya/pemegang/pemilik tanah baik cara pengadaan tanah melalui lembaga penyerahan/pelepasan hak maupun pencabutan hak, wajib diberikan ganti kerugian, sehingga sedemikian rupa keadaan social ekonomi, budaya bekas pemegang/pemilik hak atas tanah tidak mengalami kemunduran atau minimal sama atau setara dengan kondisi sosial ekonomi dan budaya sebelum terkena pengadaan tanah.
- f. Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk kepentingan umum berhak untuk memperoleh pengayoman dari para pejabat pamong praja/pamong desa.

Dari keenam asas tersebut dijabarkan menjadi peraturan pengadaan tanah dan pencabutan hak yang disusun sebagai suatu subsistem hukum nasional mengenai perolehan tanah untuk kepentingan umum. Pada hakikatnya pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk kepentingan umum yang ditempuh berdasarkan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelepasan hak dan ganti rugi sebelum ditempuhnya pencabutan hak. Atas dasar esensi pengadaan tanah yang demikian, Maria S.W. Sumardjono mengemukakan sejumlah asas yang harus mendasari pelaksanaan pengadaan tanah, antara lain (Maria S.W. Sumardjono, 2009: 282-284):

- a. Asas kesepakatan, yakni bahwa seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti rugi telah diserahkan.
- b. Asas kemanfaatan, pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas.
- c. Asas keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti rugi yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.

- d. Asas kepastian, yakni pengadaan tanah dilakukan menurut cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajibannya masing-masing.
- e. Asas keterbukaan, yakni dalam proses pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti rugi, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatan.
- f. Asas keikutsertaan, yakni peran serta seluruh pemangku kepentingan dalam setiap tahap pengadaan tanah diperlukan agar menimbulkan rasa memiliki dan meminimalkan penolakan masyarakat.
- g. Asas kesetaraan, yakni menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah.
- h. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi disertai upaya memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.

Asas ini kemudian diadopsi dan dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai berikut:

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. kepastian;
- e. keterbukaan;
- f. kesepakatan;
- g. keikutsertaan;
- h. kesejahteraan;
- i. keberlanjutan; dan
- j. keselarasan.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 2, asas-asas tersebut dijelaskan maknanya sebagai berikut:

Asas kemanusiaan adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Asas kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan

masyarakat, bangsa, dan negara. Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.

Asas keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah. Asas kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan. Asas kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.

Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Asas keselarasan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

3. Kepentingan Umum

Kegiatan perolehan tanah oleh pemerintah untuk melaksanakan pembangunan ditujukan kepada pemenuhan kepentingan umum. Kepentingan umum diselenggarakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam rangka pengadaan tanah, penegasan tentang kepentingan umum yang menjadi dasar pengadaan tanah perlu ditentukan secara tegas sehingga tidak menimbulkan multitafsir. Akan tetapi, menurut Jan Gijssel dan J.J.H Bruggink kepentingan umum merupakan suatu pengertian yang kabur atau pengertian yang tidak dapat dirumuskan secara konkrit (*vage begrip*) (Gunanegara, 2004:11). Akibatnya, setiap perumusan kepentingan umum dalam peraturan perundang-

undangan tidak ada satu pun yang mampu memberikan pengertian yang jelas, spesifik serta terinci sesuai dengan hakikat istilah tersebut.

Beberapa pakar hukum berupaya 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 (Adrian Sutedi, 2008:61).

Sedangkan menurut Julius Stone kepentingan umum adalah suatu keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa serta Negara (Bernhard Limbong, 2011:146). Menurut John Salindeho 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 (Bernhard Limbong, 2011:147).

Pengertian kepentingan umum secara implisit diatur dalam UUPA Pasal 18 yang ditegaskan bahwa:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Peraturan berikutnya yang memberikan definisi kepentingan umum adalah peraturan pelaksana Pasal 18 yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ketentuan Pasal 1 yang pada dasarnya sama dengan rumusan ketentuan Pasal 18 UUPA:

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

Definisi pengertian kepentingan umum di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dijabarkan lebih lanjut di dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya. dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1), yaitu:

Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut:

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

Di dalam ayat (2) diatur lebih lanjut kegiatan yang mempunyai sifat kepentingan umum, antara lain:

- a. Pertahanan
- b. Pekerjaan umum
- c. Perlengkapan umum
- d. Jasa umum
- e. Keagamaan
- f. Ilmu pengetahuan dan seni budaya
- g. Kesehatan
- h. Olahraga
- i. Keselamatan umum terhadap bencana alam
- j. Kesejahteraan sosial
- k. Makam/kuburan
- l. Pariwisata dan rekreasi
- m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum

Di dalam ayat (3) diatur lebih lanjut bahwa presiden dapat menentukan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan lainnya kecuali sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang menurut pertimbangannya perlu bagi kepentingan umum.

Menurut Maria S.W. Sumardjono sebagaimana dikutip oleh Oloan Sitorus, pengertian kepentingan umum yang demikian belum menegaskan esensi kriteria kepentingan umum secara konseptual. Kepentingan umum di dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 hanya dinyatakan dalam arti peruntukannya (Oloan Sitorus, 2004:7). Idealnya, rumusan undang-undang harus lengkap dan jelas sehingga tidak perlu ditafsirkan. Akan tetapi, rumusan undang-undang yang jelas dan lengkap cenderung bersifat kasuistis, sehingga tidak akan mudah mengikuti perkembangan keadaan dan tidak akan bertahan dalam kurun waktu yang lama (Sudikno Mertokusumo, 2011:71-72). Oleh karena itulah, menurut Michael G. Kitay sebagaimana dikutip oleh Oloan Sitorus, doktrin kepentingan umum di berbagai negara diekspresikan dengan 2 cara, yaitu (Oloan Sitorus, 2004:8-9):

- a. Pedoman umum
Negara yang mempergunakan pedoman umum tidak mencantumkan secara eksplisit dalam peraturan tentang bidang kegiatan apa yang tergolong kepentingan umum. Penentuannya akan ditentukan oleh pengadilan secara kasuistis.
- b. Ketentuan-ketentuan daftar
Kegiatan yang tergolong ke dalam kepentingan umum ditentukan secara eksplisit dalam suatu daftar (*list*).

Di Indonesia kedua pendekatan tersebut dipadukan untuk memberikan pengertian kepentingan umum. Walaupun pendekatan tersebut telah dipadukan, peraturan belum dapat memberikan pengertian kepentingan umum yang lengkap dan jelas. Perumusan pengertian kepentingan umum dalam peraturan pengadaan tanah dapat ditemukan sejak Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sampai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 1 angka 3 kepentingan umum didefinisikan sebagai: Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Pengertian yang bersifat umum tersebut dijabarkan lebih lanjut ke dalam 14 jenis kegiatan dalam ketentuan Pasal 5, antara lain:

Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk :

- (1) Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :
 - a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
 - b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
 - c. Rumah Sakit Umum dan Pusat-pusat Kesehatan Masyarakat;
 - d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
 - e. Peribadatan
 - f. Pendidikan atau sekolah;
 - g. Pasar Umum atau Pasar INPRES;
 - h. Fasilitas pemakaman umum;
 - i. Fasilitas Keselamatan Umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana
 - j. Pos dan Telekomunikasi;
 - k. Sarana Olah Raga;
 - l. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
 - m. Kantor Pemerintah;
 - n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;

- (2).Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam angka (1) yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden

Berdasarkan uraian di atas, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menegaskan tiga kriteria yang harus dipenuhi supaya suatu kegiatan pengadaan tanah di bidang tertentu dapat mempergunakan lembaga pengadaan tanah, antara lain: kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, dimiliki Pemerintah dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dalam perkembangan selanjutnya, definisi kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tidak mencantumkan ketiga kriteria kepentingan umum tersebut di atas. Hal tersebut dikarenakan pembatasan definisi yang terlalu sempit akan menghambat pelaksanaan pengadaan tanah untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur berupa jalan tol.

Sebagaimana diketahui bahwa jalan tol bersifat komersial. Oleh karena itulah, ketiga kriteria kepentingan umum di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tidak diadopsi ke dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Pengertian kepentingan umum di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Pasal 1 angka 5 dirumuskan secara luas sebagai berikut: Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.

Jenis kegiatan yang dikategorikan untuk kepentingan umum di atur secara terperinci dalam ketentuan Pasal 5, antara lain:

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah meliputi:

- a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
- d. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- e. peribadatan;
- f. pendidikan atau sekolah;
- g. pasar umum;
- h. fasilitas pemakaman umum;
- i. fasilitas keselamatan umum;
- j. pos dan telekomunikasi;
- k. sarana olah raga;

- l. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
- m. kantor pemerintah, pemerintah daerah perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
- n. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
- o. lembaga permasyarakatan dan rumah tahanan;
- p. rumah susun sederhana;
- q. tempat pembuangan sampah;
- r. cagar alam dan cagar budaya;
- s. pertamanan;
- t. panti sosial
- u. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Bidang yang tergolong dalam kepentingan umum diperluas dari 14 kegiatan menjadi 21 kegiatan. Berbeda halnya dengan ketentuan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang memungkinkan penambahan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan keputusan presiden, di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tidak dimungkinkan penambahan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum diluar kegiatan yang telah ditetapkan secara tegas dalam ketentuan Pasal 5. Perkembangan selanjutnya, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 direvisi dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Pengertian dan jenis kepentingan umum juga direvisi dalam Peraturan Presiden ini. Pasal 5 mengatur bahwa:

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

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

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mempersempit pengertian kepentingan umum yang dirumuskan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun

2004 dengan menetapkan sejumlah kriteria, antara lain: pembangunan dilaksanakan oleh pemerintah dan dimiliki atau akan dimiliki pemerintah. Kriteria berupa tidak untuk mencari keuntungan sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tidak diberlakukan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 demi menjamin kelancaran pelaksanaan pembangunan jalan tol melalui lembaga pengadaan tanah. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 juga mengurangi jenis kegiatan yang digolongkan kepentingan umum dari 21 kegiatan menjadi 7 kegiatan. Sejumlah kegiatan yang dikurangi antara lain kegiatan di bidang pendidikan, pemerintahan, telekomunikasi, militer dan kesehatan.

Perkembangan selanjutnya, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diberlakukan. Pemberlakuan dasar hukum pengadaan tanah yang baru diikuti pula dengan perubahan definisi kepentingan umum. ketentuan Pasal 1 angka 6 mendefinisikan kepentingan umum sebagai berikut: Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 didefinisikan lebih mendetail dibandingkan definisi yang dicantumkan dalam peraturan pengadaan tanah sebelumnya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menguraikan bahwa kepentingan umum digolongkan menjadi tiga jenis yaitu kepentingan bangsa, negara dan masyarakat. definisi yang demikian telah disesuaikan dengan pengertian kepentingan umum yang terdapat di dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Unsur kemakmuran rakyat juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Walaupun definisi kepentingan umum telah diperjelas unsur-unsurnya, criteria kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak diadopsi dalam undang-undang ini.

Kegiatan yang digolongkan sebagai kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diatur dalam ketentuan Pasal 10 sebagai berikut:

- (1) Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat 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 Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Kegiatan-kegiatan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum dalam undang-undang ini diperluas kembali dari 7 kegiatan menjadi 18 kegiatan. Kegiatan-kegiatan yang bersifat kepentingan umum di dalam peraturan pengadaan tanah dengan pencabutan hak belum menunjukkan adanya sinkronisasi. Padahal, peraturan pengadaan tanah merupakan jembatan bagi penerapan pencabutan hak Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 (Oloan Sitorus, 2004:10). Oleh karena itu, kegiatan kepentingan umum di dalam peraturan pengadaan tanah sama dengan pencabutan hak. Dengan demikian, ketika pengadaan tanah tidak dapat dilaksanakan karena kesepakatan tidak tercapai, pemerintah dapat menempuh upaya pencabutan hak.

4. Musyawarah

Kegiatan pengadaan tanah harus didasarkan kepada prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah dalam rangka mewujudkan keseimbangan kepentingan umum dengan kepentingan individu. Prinsip tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut menjadi asas kesepakatan dalam ketentuan Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai berikut:

Kesepakatan

Yang dimaksud dengan "asas kesepakatan" adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsure paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

Maria S.W. Sumardjono juga mengemukakan bahwa:

Seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti rugi telah diserahkan (Maria S.W. Sumardjono, 2009:282-284).

Prinsip penghormatan khususnya asas kesepakatan diejawantahkan dalam bentuk musyawarah. Musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan pengamalan dari sila keempat Pancasila untuk mewujudkan demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Musyawarah harus dilandasi dengan kesetaraan kedudukan para pihak. Di dalam musyawarah tidak boleh ada paksaan, tipuan, kekhilafan maupun penyalahgunaan keadaan. Secara materil syarat sahnya musyawarah tunduk ke dalam syarat sahnya hukum perjanjian dalam hukum perdata (Boedi Harsono, 1990:8). Proses musyawarah sama dengan proses negosiasi dalam suatu perjanjian di mana para pihak berusaha mempertemukan keinginan masing-masing untuk mencapai *win-win solution*.

Pengaturan musyawarah diatur pertama kali dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) yang menentukan bahwa:

Dalam melaksanakan tugasnya, panitia pembebasan tanah berpedoman kepada peraturan-peraturan yang berlaku berdasarkan azas musyawarah dan harga umum setempat.

Pelaksanaan musyawarah tersebut tidak diatur secara terperinci dalam peraturan tersebut. Ketentuan Pasal 6 ayat (1) hanya mengatur bahwa:

Di dalam mengadakan penaksiran/penetapan mengenai besarnya ganti rugi, panitia Pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur mekanisme musyawarah secara lebih terperinci. Ketentuan Pasal 1 angka 5 mendefinisikan musyawarah sebagai berikut:

Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Musyawarah diatur lebih terperinci dalam ketentuan Pasal 9 sampai dengan Pasal 11. Pengaturan musyawarah dalam keputusan presiden tersebut belum dibatasi jangka waktunya. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur musyawarah lebih terperinci dalam ketentuan Pasal 8 sampai dengan Pasal 11. Jangka waktu musyawarah dibatasi selama 90 hari. Jangka waktu tersebut kemudian diperpanjang dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 menjadi 120 hari.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa pelaksanaan musyawarah dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama adalah konsultasi publik yang diatur dalam ketentuan Pasal 19 sampai dengan Pasal 21. Konsultasi publik dilakukan untuk memperoleh kesepakatan lokasi rencana pembangunan. Pelaksanaannya dibatasi dalam jangka waktu 90 hari. Tahap kedua adalah musyawarah penetapan ganti rugi yang diatur dalam ketentuan Pasal 37 sampai dengan Pasal 39. Musyawarah tersebut dilaksanakan antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan pihak yang berhak paling lama 30 hari sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada BPN.

5. Ganti rugi

a. Pengertian Ganti rugi

Pengertian ganti kerugian menurut Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dalam Pasal 1 angka 7 adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan

tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan tanah. Pengertian ini kemudian diperlengkap dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 11 ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan social ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Pengertian ini kemudian diubah lagi di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pengertian ganti rugi dalam undang-undang ini menekankan pada aspek kelayakan dan keadilan bagi pemegang hak atas tanah.

Menurut Maria S.W. Sumardjono ganti rugi yang harus diberikan dalam pengadaan tanah haruslah ganti kerugian yang adil yang berarti bahwa pemberian ganti rugi tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya atau lebih miskin dari keadaan semula (Maria S.W. Sumardjono, 2009:250). Sedangkan yang dimaksud dengan ganti kerugian yang wajar dan layak adalah besarnya ganti kerugian memadai untuk memperoleh tanah dan/atau bangunan dan tanaman di tempat lain (Adrian Sutedi, 2008:265).

Konsep ganti rugi di dalam hukum perdata berbeda dengan konsep ganti rugi dalam peraturan pengadaan tanah. Ganti rugi dalam hukum perdata timbul manakala terjadi wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Ganti rugi dalam hukum perdata terdiri dari 3 macam, yaitu biaya, kerugian dan bunga.

R.Subekti mendefinisikan tiga macam ganti rugi (*schadevorgoeding*) sebagai berikut (R. Subekti 1987:47):

1) Biaya (*costen*)

Biaya adalah segala pengeluaran yang nyata-nyata sudah dikeluarkan oleh satu pihak.

2) Kerugian (*schaden*)

Kerugian adalah kerugian kerusakan barang-barang kepunyaan satu pihak yang diakibatkan oleh kelalaian pihak lawan atau wanprestasi.

3) Bunga (*interesten*)

Bunga adalah keuntungan bunga yang hilang yang mempunyai kemiripan dengan *verlies* yang diartikan sebagai kerugian yang berupa kehilangan keuntungan yang sudah dihitung oleh kreditur.

Ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah tidak diberikan dengan kaitannya terjadi wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah merupakan suatu kompensasi atas kerugian pemegang hak atas tanah yang kehilangan hak atas tanahnya karena dibebaskan untuk kepentingan umum.

b. Asas-Asas Ganti rugi

Ganti rugi harus diberikan kepada setiap orang yang berhak berdasarkan asas *nemo plus iuris*, yaitu pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan maupun benda-benda yang ada dan melekat pada tanah. Ganti rugi merupakan hak mutlak dari para pemegang hak atas tanah yang melepaskan tanahnya untuk kepentingan umum. tidak ada kewenangan pada negara untuk mengambil tanah tanpa adanya suatu ganti rugi. Indonesia bukan negara yang berideologi komunis yang memungkinkan penyitaan tanah tanpa ganti rugi. Penyitaan tanah hanya dimungkinkan bagi tanah-tanah hasil kejahatan. Terdapat sejumlah prinsip-prinsip dasar ganti rugi yang harus dijadikan pedoman, antara lain (Adrian Sutedi, 2008:65):

- 1) Harga pasar yang layak
- 2) Doktrin fasilitas pengganti berupa tanah pengganti
- 3) Prinsip keadilan

Menurut Schenk sebagaimana dikutip oleh A.P. Parlindungan harga ganti rugi seyogianya adalah harga barang sekiranya, seperti terjadi jual beli biasa atas dasar komersial sehingga pencabutan hak tersebut bukan sebagai suatu ancaman dan pemilik bersedia menerima harga itu (A.P. Parlindungan, 2008: 52-53).

John Salindeho juga mengemukakan pandangan yang serupa. Pada dasarnya harga jual beli dengan ganti rugi adalah sama. Perbedaan secara

yuridis antara kedua istilah itu hanya dibedakan menurut perbuatan hukumnya. Jika dilakukan jual beli maka dibayarkan harga tanah. Sedangkan apabila dilakukan pembebasan tanah dibayarkan uang ganti rugi tanah (John Salindeho, 1994:51). Pemerintah masih memiliki interpretasi yang berbeda terhadap uang ganti rugi dan harga tanah. Ada yang mendefinisikan uang ganti rugi berbeda dengan harga tanah. Sebab pemerintah yang mengatur dan memberikan hak atas tanah, maka jika sebidang tanah diperlukan kembali oleh pemerintah cukup dibayar dengan uang ganti rugi bukan harga tanah. Jadi besarnya uang ganti rugi dengan sendirinya lebih rendah dari harga tanah.

Pemerintah perlu mengubah pola pandangannya terhadap hakikat ganti rugi. Ganti rugi yang dibayarkan sebagai kompensasi pengadaan tanah haruslah mampu mengkompensasi kerugian yang diderita rakyat akibat pelepasan haknya.

Menurut Ediwarman dalam disertasinya yang berjudul *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan di Sumatera Utara* sebagaimana dikutip oleh Bernhard Limbong, terdapat sejumlah asas-asas yang harus diperhatikan dalam pemberian ganti rugi antara lain (Bernhard Limbong: 2011: 182-184):

1) Asas itikad baik

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilandasi adanya itikad baik dalam menentukan besarnya ganti rugi sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.

2) Asas keseimbangan

Pemberian ganti rugi harus mendatangkan kesejahteraan bersama. Ganti rugi diberikan sesuai dengan alas hak yang dimiliki oleh pemilik tanah. Pembayaran ganti rugi tidak boleh disamaratakan antara yang sudah mempunyai alas hak dengan yang tidak mempunyai alas hak meskipun terletak di lokasi yang sama.

3) Asas kepatutan

Nilai ganti rugi haruslah layak dan patut berdasarkan nilai nyata dari tanah dan/atau segala yang menjadi turunannya. Harga yang didasarkan kepada nilai nyata tidak harus sama dengan harga umum mengingat harga umum dapat saja merupakan harga catut. Sebaliknya, harga atas tanah tersebut juga dapat menjadi harga yang lebih tinggi.

- 4) Asas kepastian hukum
Ketentuan mengenai ganti rugi tanah harus diatur dalam undang-undang khusus yang mengaturnya. Undang-undang tersebut harus memuat sanksi-sanksi hukumnya, baik yang bersifat penal dan non-penal sehingga yang diambil selalu berpegangan pada kewajaran dan keadilan.
- 5) Asas kesejahteraan
Asas ini menghendaki perlindungan terhadap pihak yang melepaskan tanah dari sisi ekonomisnya.

c. Aspek Ganti rugi

Menurut Tatit Januar Habibi sebagaimana dikutip oleh Bernhard Limbong, aspek yang harus diperhatikan dalam pembayaran ganti rugi antara lain (Bernhard Limbong, 2011:178-179). :

- 1) Kesebandingan
Ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum.
- 2) Layak
Ganti rugi harus layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang
- 3) Perhitungan cermat
Perhitungan harus cermat, termasuk di dalamnya penggunaan waktu, nilai dan derajat.

Menurut Schenk sebagaimana dikutip oleh A.P. Parlindungan, ganti rugi harus meliputi (A.P. Parlindungan, 2008:50):

- a. Setiap kerugian akibat langsung dari pencabutan hak yang harus diganti sepenuhnya
- b. Kerugian disebabkan sisa yang tidak dicabut haknya menjadi berkurang nilainya
- c. Kerugian karena tidak dapat mempergunakan benda tersebut, atau karena kehilangan penghasilan
- d. Kerugian karena harus mencari tempat usaha lain sebagai penggantian.

Walaupun luas lingkup ganti rugi yang dikemukakan oleh Schenk diperuntukan bagi pencabutan hak, luas lingkup yang demikian juga dapat diberlakukan dalam pengadaan tanah. Schenk mengemukakan lebih lanjut bahwa orang yang dicabut haknya harus dalam situasi finansial yang sama

sebelum haknya dicabut, dan tidak di bawah dari sebenarnya sehingga dia mendapat kerugian (A.P.Parlindungan, 2008:52-53).

d. Bentuk dan Dasar Penentuan Ganti rugi

Pengaturan ganti rugi di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tidak diatur secara terperinci. Ketentuan mengenai ganti rugi diatur dalam ketentuan Pasal 6 sebagai berikut:

- (1) Di dalam mengadakan penaksiran/penetapan mengenai besarnya ganti rugi, Panitia Pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat.
- (2) Dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus diperhatikan pula tentang:
 - a. Lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh dinas pekerjaan umum/ dinas pertanian setempat.
 - b. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan/atau fasilitas-fasilitas lain.
 - c. Yang berhak atas ganti rugi itu ialah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya, dengan berpedoman kepada hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan kebijaksanaan pemerintah.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas ganti rugi diberikan dalam bentuk uang, tanah dan fasilitas lainnya. Sedangkan penetapan ganti rugi dilakukan panitia pembebasan tanah berdasarkan harga umum setempat dengan memperhatikan pendapat para pemegang hak dalam musyawarah. Sedangkan, variabel yang perlu diperhatikan dalam penetapan besarnya ganti rugi tidak diatur secara terperinci.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Pasal 13 menetapkan bentuk ganti kerugian sebagai berikut:

Bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. Uang
- b. Tanah pengganti
- c. Pemukiman kembali

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

Ketentuan Pasal 14 mengatur bahwa penggantian atas bidang tanah hak ulayat harus diberikan ganti kerugian berupa fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat. Dasar perhitungan ganti rugi diatur dalam ketentuan Pasal 15, yaitu didasarkan kepada:

Dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar:

- a. harga tanah yang didasarkan pada nilai nyata atau sebenarnya, dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak Bumi dan Bangunan yang terkait untuk tanah yang bersangkutan
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan
- c. Nilai jual tanaman ditaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian

Dasar penetapan ganti kerugian ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) sebagai berikut:

- (1) Panitia memberikan penjelasan kepada kedua belah pihak sebagai bahan musyawarah untuk mufakat, terutama mengenai ganti kerugian harus memperhatikan hal-hal berikut :
 - a. Nilai tanah berdasar nilai nyat atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Bumi dan Bangunan (NJOP) tahun terakhir untuk tanah yang bersangkutan;
 - b. Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah :
 - 1). Lokasi tanah
 - 2). Jenis hak atas tanah
 - 3). Status penguasaan tanah
 - 4). Peruntukan tanah
 - 5). Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah
 - 6). Prasarana yang tersedia
 - 7). Fasilitas dan utilitas
 - 8). Lingkungan
 - 9). Lain-lain yang mempengaruhi harga tanah.
 - c. Nilai taksiran bangunan, tanaman, benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;

Di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 13 menetapkan bentuk ganti rugi dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun

1993 diubah dengan menambahkan penyertaan modal sebagai bentuk ganti rugi yang baru. Bentuk ganti rugi dapat berupa:

- (1) Bentuk ganti rugi dapat berupa:
 - a. uang
 - b. tanah pengganti
 - c. pemukiman kembali
 - d. penyertaan modal
- (2) Dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka dapat diberikan kompensasi berupa penyertaan modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dasar perhitungan besarnya ganti rugi diatur dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1), antara lain:

Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:

- a. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan
- c. Nilai jual tanaman ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian

Sejak berlakunya Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, penilaian ganti rugi atas tanah mulai melibatkan peranan lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh Panitia Pengadaan Tanah. Peraturan pengadaan tanah sebelumnya tidak melibatkan lembaga/tim penilai harga tanah. Penetapan ganti rugi atas tanah ditetapkan secara sepihak oleh Panitia. Di dalam Pasal 1 angka 12 didefinisikan bahwa lembaga/tim penilai harga tanah adalah:

Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah adalah lembaga/tim yang profesional dan independen untuk menentukan nilai/harga tanah yang akan digunakan sebagai dasar guna mencapai kesepakatan atas jumlah/besarnya ganti rugi.

Di dalam Pasal 15 ayat (2) lembaga/tim penilai tanah ditetapkan oleh kepala daerah. Kewenangan lembaga/tim penilai tanah untuk melakukan penilaian harga tanah sebagai dasar penetapan ganti rugi diatur dalam

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 27 sebagai berikut:

Penilaian harga tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harga Tanah.

Hasil penilaian dari lembaga/tim penilai harga tanah akan diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah. Ketentuan mengenai bentuk dan dasar penetapan ganti rugi kemudian direvisi Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dalam ketentuan Pasal 13, yaitu:

Bentuk ganti rugi dapat berupa:

- a. Uang; dan/atau
- b. tanah pengganti; dan/atau
- c. pemukiman kembali; dan/atau
- d. gabungan dari dua atau lebih dari bentuk ganti kerugian sebagaimana di maksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c.
- e. bentuk lain yang disetujui pihak-pihak yang bersangkutan.

Di dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 bentuk ganti rugi berupa penyertaan modal di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dihapuskan. Bentuk ganti rugi dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 kembali mengacu kepada bentuk ganti rugi yang pernah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Revisi penetapan ganti rugi diatur Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dalam ketentuan Pasal 13, yaitu:

Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:

- a. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan
- c. Nilai jual tanaman ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian

Perbedaan mendasar berkenaan dengan dasar perhitungan besarnya ganti rugi antara Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah kewenangan penilai harga tanah untuk menetapkan jumlah ganti rugi. Di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 penilai harga tanah berwenang untuk mengeluarkan penetapan mengenai besarnya ganti rugi tanah. Sedangkan di dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 penilai harga tanah hanya berwenang melakukan penilaian. Perubahan tersebut dikarenakan kewenangan penetapan ganti rugi ada pada panitia pengadaan tanah.

Di dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 28 ayat (2) diatur secara mendetail mengenai variabel-variabel yang turut dipertimbangkan dalam penetapan ganti rugi, antara lain:

- (2) Tim Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut :
 - a. lokasi dan letak tanah;
 - b. status tanah;
 - c. peruntukan tanah;
 - d. kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
 - e. sarana dan prasarana yang tersedia; dan
 - f. faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Pasal 36 mengatur mengenai bentuk ganti rugi berupa:

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

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

Berbeda halnya dengan peraturan pengadaan tanah sebelumnya, di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak dicantumkan dasar penetapan ganti kerugian berdasarkan NJOP dan variabel-variabel penilaian harga tanah. Penilaian harga tanah sepenuhnya diserahkan kepada Penilai

Pertanahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 yang dimaksud dengan Penilai Pertanahan adalah:

Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (3) nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Pembayaran ganti rugi yang adil dan layak dalam pengadaan tanah merupakan perwujudan dari prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan individu bergantung pada aspek kesebandingan nilai ganti rugi yang diberikan dengan kehilangan yang dialami pemegang hak atas tanah.

6. Pelepasan dan Pembebasan serta Pencabutan Hak atas Tanah.

Pelepasan Hak menurut UU No. 2 Tahun 2012 dan PP No. 71 Tahun 2012 adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada lembaga negara melalui Lembaga Pertanahan atau Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sedangkan pembebasan hak adalah pelepasan hubungan hukum antara subyek dengan tanah berikut benda-benda yang di atasnya, yang dilaksanakan atas dasar musyawarah yang disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Dalam ketentuan perundang-undangan, pembebasan disebut dengan istilah pengadaan tanah (Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 jo Peraturan Peresiden No. 65 Tahun 2006).

Selanjutnya pencabutan hak dalam Hukum Tanah Nasional merupakan salah satu cara perolehan tanah, yang pengertiannya adalah pelepasan hubungan hukum antara subyek dengan tanah berikut dengan benda-benda lain yang ada di atasnya, yang dilakukan dengan terpaksa manakala subyek pemegang hak tidak bersedia melepaskan tanahnya disertai dengan pemberian ganti kerugian. Berarti disini pencabutan hak tidak sama dengan pembebasan hak. Pencabutan hak atas tanah merupakan sarana untuk mengambil tanah secara paksa, pihak yang punya tanah berhadapan bukan dengan sesama pihak yang kedudukan hukumnya sederajat, melainkan berhadapan dengan penguasa. Dalam pencabutan hak yang

penting adalah tujuan pengambilan tanah tersebut, yaitu semata-mata untuk kepentingan umum, di mana lokasi proyek tidak dapat dipindahkan ketempat lain, tetap disertai pemberian ganti kerugian yang layak bagi pemegang haknya.

Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum adalah merupakan “ cara yang terakhir ” untuk memperoleh tanah-tanah yang sangat diperlukan guna keperluan tertentu untuk kepentingan umum, setelah berbagai cara melalui jalan musyawarah dengan yang punya tanah menemui jalan buntu dan tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan sedangkan keperluan untuk penggunaan tanah dimaksud sangat mendesak sekali (Abdurrahman, 1991: 57) Sementara itu menurut Boedi Harsono (1990: 341), pencabutan hak adalah pengambilan tanah kepunyaan suatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum.

Kebutuhan akan lahan tanah bagi pembangunan kalau pemilik tanah tidak mau melepaskan hak atau juga tidak mau mengalihkan haknya yang telah dilakukan dengan berbagai cara seperti dalam bentuk jual beli maupun tukar menukar dan lain-lain, maka dapat ditempuh dengan penerapan “*asas pemisahan horizontal*” sehingga tidak perlu dilakukan pelepasan hak atau pengalihan hak. Dalam konsep asas pemisahan horizontal tanah dan bangunan atau hasil karya di atasnya dapat dimiliki secara terpisah, pihak pemilik tanah dapat memberi hak sewa atas tanah yang diperlukan dalam pembangunan itu. Dengan demikian pemilik tanah tetap memiliki hak atas tanah dengan memperoleh nilai ekonomi dari hak sewa itu sedangkan pihak yang membangun dapat melaksanakan pembangunan tanpa gangguan selama masa sewanya.

Penerapan asas pemisahan horizontal secara konsisten dalam hukum pertanahan Indonesia dapat menyelesaikan masalah kebutuhan lahan pertanahan bagi pembangunan. Dalam pengadaan rumah dan bangunan tidak perlu dipermasalahkan hak atas tanahnya cukup dengan hak sewa. Yang perlu dipikirkan adalah penerapan secara konsisten asas pemisahan horizontal dengan memberikan identitas terpisah bagi rumah dan bangunan.

Sejalan dengan pemikiran Mochtar Kusumaatmadja yang mengatakan bahwa dalam hukum tanah khususnya pembangunan gedung, konsep hukum adat tanah yang memisahkan pemilikan tanah dengan bangunan dapat kiranya memberikan jalan keluar pada masalah yang kini timbul dalam pembangunan gedung diatas tanah milik orang lain. Kemudian Mochtar Kusumaatmaja mengatakan bahwa konsep ini akan memecahkan atau mencegah timbulnya masalah yang sering mengalami pembebasan tanah yang dipaksakan agar pemilikan rumah dan bangunan ada dalam satu tangan. Hal ini dapat diterapkan pada masyarakat yang masih kuat hukum adatnya. Masyarakat hukum adat mengenal asas hukum pertanahan, karena itu akan lebih mudah dari pada harus dengan cara pelepasan hak. Seperti pengadaan tanah yang menggunakan hak ulayat pada masyarakat yang kuat hukum adatnya harus berlandaskan dan tata cara yang berlaku dalam hukum adapt (Djuhaendah Hasan, 2006: 14).

7. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pelaksananya

Tata cara atau prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah diatur secara jelas dalam UU PTUP dan peraturan pelaksananya, mulai dari tahapan perencanaan, tahapan persiapan, tahapan pelaksanaan, sampai dengan penyerahan hasil berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 sebagai berikut.

a. Tahap Perencanaan

Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, agar menyusun Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah, yang sedikitnya memuat: (1) maksud dan tujuan rencana pembangunan, (2) kesesuaian dengan Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Prioritas Pembangunan, (3) letak tanah, (4) luas tanah yang dibutuhkan, (5) gambaran umum status tanah, (6) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah dan pelaksanaan pembangunan, (7) perkiraan nilai tanah, dan (8) rencana penganggaran. Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah tersebut disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup: (1) survei sosial ekonomi, (2) kelayakan lokasi, (3) analisis biaya dan manfaat

pembangunan bagi wilayah dan masyarakat, (4) perkiraan harga tanah, (5) dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat pengadaan tanah dan bangunan, serta (6) studi lain yang diperlukan.

Dokumen Perencanaan tersebut selanjutnya diserahkan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Gubernur yang melingkupi wilayah dimana letak tanah berada.

b. Tahap Persiapan

Dalam tahapan pelaksanaan, Gubernur membentuk Tim Persiapan dalam waktu paling lama 10 hari kerja, yang beranggotakan: (1) Bupati/Walikota, (2) SKPD Provinsi terkait, (3) instansi yang memerlukan tanah, dan (4) instansi terkait lainnya. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Tim Persiapan, Gubernur membentuk sekretariat persiapan Pengadaan Tanah yang berkedudukan di Sekretariat Daerah Provinsi. Adapun tugas Tim Persiapan sebagai berikut:

1) Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan

Pemberitahuan rencana pembangunan ditandatangani Ketua Tim Persiapan dan diberitahukan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan, paling lama 20 hari kerja setelah Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah diterima resmi oleh Gubernur. Pemberitahuan dapat dilakukan secara langsung melalui sosialisasi, tatap muka, dan/atau surat pemberitahuan, atau melalui pemberitahuan secara tidak langsung melalui media cetak maupun media elektronik.

2) Melakukan pendataan awal lokasi rencana pengadaan

Pendataan awal lokasi rencana pengadaan meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah bersama aparat kelurahan/desa paling lama 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan dituangkan dalam bentuk daftar sementara lokasi rencana pembangunan yang ditandatangani Ketua Tim Persiapan sebagai bahan untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan.

3) Melaksanakan Konsultasi Publik rencana pembangunan

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak, dan dilaksanakan paling lama 60 hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya daftar sementara lokasi rencana pembangunan. Hasil kesepakatan atas lokasi rencana pembangunan dituangkan dalam berita acara kesepakatan.

Apabila, dalam Konsultasi Publik, Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak atau kuasanya tidak sepakat atau keberatan, maka dilaksanakan Konsultasi Publik ulang paling lama 30 hari kerja sejak tanggal berita acara kesepakatan. Jika dalam Konsultasi Publik ulang masih terdapat pihak yang keberatan atas rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan kepada Gubernur melalui Tim Persiapan. Selanjutnya, Gubernur membentuk Tim Kajian Keberatan yang terdiri atas:

- a) Sekretaris Daerah Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
- b) Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai sekretaris merangkap anggota;
- c) Instansi yang menangani urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
- d) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai anggota;
- e) Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
- f) Akademisi sebagai anggota.

Tugas Tim Kajian Keberatan meliputi:

- a) Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
- b) Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan;
- c) Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan yang ditandatangani Ketua Tim Kajian Keberatan kepada Gubernur.

Berdasarkan rekomendasi dari Tim Kajian, Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas lokasi rencana pembangunan.

Penanganan keberatan oleh Gubernur dilakukan paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya keberatan. Dalam hal Gubernur memutuskan dalam suratnya menerima keberatan, instansi yang memerlukan tanah membatalkan rencana pembangunan atau memindahkan lokasi rencana pembangunan ke tempat lain.

4) Menyiapkan Penetapan Lokasi Pembangunan

Penetapan Lokasi Pembangunan dibuat berdasarkan kesepakatan yang telah dilakukan Tim Persiapan dengan Pihak yang Berhak atau berdasarkan karena ditolaknya keberatan dari Pihak yang Keberatan. Penetapan Lokasi Pembangunan dilampiri peta lokasi pembangunan yang disiapkan oleh instansi yang memerlukan tanah.

Penetapan Lokasi Pembangunan berlaku untuk jangka waktu 2 tahun dan dapat dilakukan permohonan perpanjangan waktu 1 kali untuk waktu paling lama 1 tahun kepada Gubernur yang diajukan paling lambat 2 bulan sebelum berakhirnya jangka waktu Penetapan Lokasi Pembangunan.

5) Mengumumkan Penetapan Lokasi Pembangunan

Pengumuman atas Penetapan Lokasi Pembangunan untuk kepentingan umum paling lambat 3 hari sejak dikeluarkan Penetapan Lokasi Pembangunan yang dilaksanakan dengan cara:

a) Ditempelkan di kantor Kelurahan/Desa, dan/atau kantor Kabupaten/Kota dan di lokasi pembangunan;

b) Diumumkan melalui media cetak dan/atau media elektronik.

Pengumuman Penetapan Lokasi Pembangunan dilaksanakan selama paling kurang 14 hari kerja.

6) Melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan pengadaan tanah bagi

pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh Gubernur Dalam hal ini, Gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan tahapan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi,

efektivitas, kondisi geografis, sumber daya manusia dan pertimbangan lain.

c. Tahap Pelaksanaan

Berdasarkan Penetapan Lokasi Pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan dilengkapi/dilampiri Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah dan Penetapan Lokasi Pembangunan. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pengadaan tanah diserahkan kepada Kepala BPN, yang pelaksanaannya dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (dengan pertimbangan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis dan sumber daya manusia, dapat didelegasikan kepada Kepala Kantor Pertanahan), dengan susunan keanggotaan berunsurkan paling kurang:

- 1) Pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Wilayah BPN;
- 2) Kepala Kantor Pertanahan setempat di lokasi Pengadaan Tanah;
- 3) Pejabat SKPD Provinsi yang membidangi urusan pertanahan;
- 4) Camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah;
- 5) Lurah/Kepala Desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah

Pelaksana Pengadaan Tanah kemudian melakukan penyiapan pelaksanaan Pengadaan Tanah yang dituangkan dalam Rencana Kerja yang memuat paling kurang:

- 1) Rencana pendanaan pelaksanaan;
- 2) Rencana waktu dan penjadwalan pelaksanaan;
- 3) Rencana kebutuhan pelaksana pengadaan;
- 4) Rencana kebutuhan bahan dan peralatan pelaksanaan;
- 5) Inventarisasi dan alternatif solusi faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan;
- 6) Sistem monitoring pelaksanaan.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah secara garis besar meliputi:

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah

Dilakukan dengan jangka waktu paling lama 30 hari. Adapun kegiatannya meliputi:

- (a) Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
- (b) Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah tersebut wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan dan tempat Pengadaan Tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 hari kerja. Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi, untuk kemudian dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi.

- 2) Penilaian Ganti Kerugian

Hasil pengumuman dan/atau verifikasi serta perbaikan atas hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian. Penetapan besarnya nilai ganti kerugian oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah yang penilaiannya dilaksanakan paling lama 30 hari kerja.

- 3) Musyawarah penetapan Ganti Kerugian

Pelaksana Pengadaan Tanah melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan

Tanah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah tersebut menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak/kuasanya yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.

Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri, dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

4) Pemberian Ganti Kerugian

Pemberian ganti kerugian dapat dilakukan dalam bentuk:

- (a) Uang
- (b) Tanah Pengganti
- (c) Pemukiman kembali
- (d) Kepemilikan saham
- (e) Bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak

Pelaksana Pengadaan Tanah membuat penetapan mengenai bentuk ganti kerugian berdasarkan berita acara kesepakatan dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung. Pemberian Ganti Kerugian dibuat dalam berita acara pemberian Ganti Kerugian yang dilampiri dengan:

- (a) Daftar Pihak yang Berhak penerima Ganti Kerugian
- (b) Bentuk dan besarnya Ganti Kerugian yang telah diberikan
- (c) Daftar dan bukti pembayaran/kwitansi

(d) Berita acara pelepasan hak atas tanah dan penyerahan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Pelaksana Pengadaan Tanah.

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, Ganti Kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan Ganti Kerugian juga dilakukan terhadap:

- (a) Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- (b) Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 - (1) sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - (2) masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - (3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - (4) menjadi jaminan di bank.

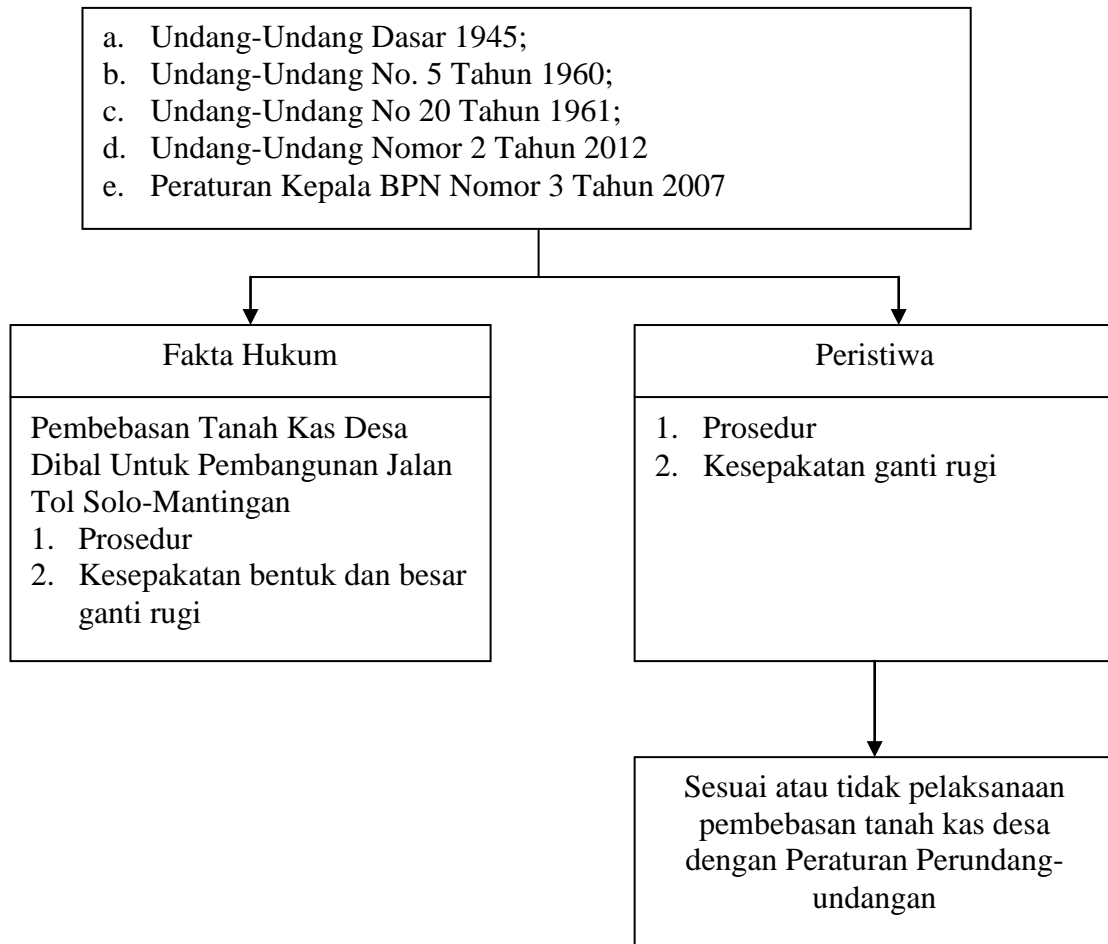
Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

d. Tahap Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah

Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data Pengadaan Tanah paling lama 7 hari kerja sejak pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah dengan berita acara. Setelah proses penyerahan, paling lama 30 hari kerja instansi yang memerlukan tanah wajib melakukan pendaftaran/pensertifikatan untuk dapat dimulai proses pembangunan.

Pendanaan atas pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dibebankan pada instansi yang memerlukan tanah dan dituangkan dalam dokumen penganggaran yang bersumber dari APBN/APBD. Dalam rangka efisiensi dan efektivitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 hektar, dapat dilakukan secara langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

B. Kerangka Pemikiran



Keterangan:

Pembebasan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah di antaranya adalah pembuatan jalan tol. Salah satunya adalah pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan. Pengadaan tanah untuk Jalan Tol Solo-Mantingan memerlukan beberapa tahapan dalam perealisasiannya. Hal ini tertuang dalam prosedur pengadaan tanah untuk Jalan Tol Solo-Mantingan. Dalam pembebasan tanah ini harus tercapai kesepakatan mengenai ganti rugi antara pemilik tanah dengan instansi yang memerlukan tanah agar masing-masing pihak tidak merasa dirugikan.

Pelaksanaan prosedur tersebut harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Peraturan perundang-undangan tersebut di atas dijadikan dasar hukum dalam penerapan prosedur pengadaan tanah serta dalam mencapai kesepakatan mengenai ganti kerugian atas tanah. Tercapainya prosedur pelaksanaan pembebasan tanah untuk Jalan Tol Solo-Mantingan merupakan suatu keberhasilan yang dapat membantu meningkatkan laju perekonomian. Tentunya hal ini haruslah dapat bermanfaat bagi semua pihak. Dalam penulisan ini akan diteliti mengenai prosedur pembebasan tanah kas desa apakah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pelepasan Tanah Kas Desa di Desa Dibal Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Untuk menunjang pembangunan yang semakin kompleks, diperlukan jaringan transportasi yang memadai, sehingga pembangunan dapat merata ke semua daerah di seluruh Indonesia. Salah satu jaringan transportasi tersebut adalah Jalan Tol Solo-Mantingan.

Land Acquisition in Developing Countries is an important work. It provides a comprehensive survey of the land acquisition techniques used by developing countries and an analysis of their operations, by a person with comprehensive vision of both the developing and the developed world (Allan J. Berlowitz, 1986, 850)

Seperti pada jurnal Allan J. Berlowitz proses pengadaan tanah merupakan hal penting yang harus dilakukan pemerintah. Pemerintah melakukan tahapan-tahapan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Solo-Mantingan harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Adapun tata cara atau prosedur pembebasan tanah untuk kepentingan umum telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya, mulai dari tahapan perencanaan, tahapan persiapan, tahapan pelaksanaan, sampai dengan penyerahan hasil. Adapun pelaksanaan pembebasan tanah kas desa di desa dibal berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan tahap-tahap sebagai berikut.

1. Tahap Perencanaan

Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, agar menyusun Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah, yang sedikitnya memuat: (1) maksud dan tujuan rencana pembangunan, (2) kesesuaian dengan Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Prioritas Pembangunan, (3) letak tanah, (4) luas tanah yang dibutuhkan, (5) gambaran umum status tanah, (6) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah dan pelaksanaan pembangunan, (7) perkiraan nilai tanah, dan (8) rencana penganggaran.

Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah tersebut disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup: (1) survei sosial ekonomi, (2) kelayakan lokasi, (3) analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat, (4) perkiraan harga tanah, (5) dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat pengadaan tanah dan bangunan, serta (6) studi lain yang diperlukan. Dokumen Perencanaan tersebut selanjutnya diserahkan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Gubernur yang melingkupi wilayah dimana letak tanah berada.

Begitu juga dengan pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan dalam melakukan perencanaan pembangunan juga memperhatikan rancangan tata ruang wilayah Kabupaten Boyolali dan prioritas pembangunan yang ada.

b. Tahap Persiapan

Dalam tahapan pelaksanaan, Gubernur membentuk Tim Persiapan dalam waktu paling lama 10 hari kerja, yang beranggotakan: (1) Bupati/Walikota, (2) SKPD Provinsi terkait, (3) instansi yang memerlukan tanah, dan (4) instansi terkait lainnya. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Tim Persiapan, Gubernur membentuk sekretariat persiapan Pengadaan Tanah yang berkedudukan di Sekretariat Daerah Provinsi. Adapun tugas Tim Persiapan sebagai berikut:

1) Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan

Pemberitahuan rencana pembangunan ditandatangani Ketua Tim Persiapan dan diberitahukan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan, paling lama 20 hari kerja setelah Dokumen Perencanaan

Pengadaan Tanah diterima resmi oleh Gubernur. Pemberitahuan dapat dilakukan secara langsung melalui sosialisasi, tatap muka, dan/atau surat pemberitahuan, atau melalui pemberitahuan secara tidak langsung melalui media cetak maupun media elektronik.

Dalam penelitian ini kegiatan pelaksanaan rencana pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan yang menggunakan lahan tanah kas desa di Desa Dibal, para pihak yang terkait juga melakukan sosialisasi kepada para warga di Desa Dibal. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Suyatno selaku Satgas Desa Dibal menyatakan bahwa kegiatan pemberitahuan mengenai pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan dilakukan di Balai Desa Dibal dengan mengundang para warga masyarakat yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan. Kegiatan sosialisasi tersebut dilakukan dalam dua kali pertemuan.

2) Melakukan pendataan awal lokasi rencana pengadaan

Pendataan awal lokasi rencana pengadaan meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah bersama aparat kelurahan/desa paling lama 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan dituangkan dalam bentuk daftar sementara lokasi rencana pembangunan yang ditandatangani Ketua Tim Persiapan sebagai bahan untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan.

3) Melaksanakan Konsultasi Publik rencana pembangunan

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak, dan dilaksanakan paling lama 60 hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya daftar sementara lokasi rencana pembangunan. Hasil kesepakatan atas lokasi rencana pembangunan dituangkan dalam berita acara kesepakatan.

Apabila, dalam Konsultasi Publik, Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak atau kuasanya tidak sepakat atau

keberatan, maka dilaksanakan Konsultasi Publik ulang paling lama 30 hari kerja sejak tanggal berita acara kesepakatan. Jika dalam Konsultasi Publik ulang masih terdapat pihak yang keberatan atas rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan kepada Gubernur melalui Tim Persiapan. Selanjutnya, Gubernur membentuk Tim Kajian Keberatan yang terdiri atas:

- a) Sekretaris Daerah Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
- b) Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai sekretaris merangkap anggota;
- c) Instansi yang menangani urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
- d) Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM sebagai anggota;
- e) Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
- f) Akademisi sebagai anggota.

Tugas Tim Kajian Keberatan meliputi:

- a) Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
- b) Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan;
- c) Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan yang ditandatangani Ketua Tim Kajian Keberatan kepada Gubernur.

Berdasarkan rekomendasi dari Tim Kajian, Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas lokasi rencana pembangunan. Penanganan keberatan oleh Gubernur dilakukan paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya keberatan. Dalam hal Gubernur memutuskan dalam suratnya menerima keberatan, instansi yang memerlukan tanah membatalkan rencana pembangunan atau memindahkan lokasi rencana pembangunan ke tempat lain.

4) Menyiapkan Penetapan Lokasi Pembangunan

Penetapan Lokasi Pembangunan dibuat berdasarkan kesepakatan yang telah dilakukan Tim Persiapan dengan Pihak yang Berhak atau berdasarkan karena ditolaknya keberatan dari Pihak yang Keberatan.

Penetapan Lokasi Pembangunan dilampiri peta lokasi pembangunan yang disiapkan oleh instansi yang memerlukan tanah.

Penetapan Lokasi Pembangunan berlaku untuk jangka waktu 2 tahun dan dapat dilakukan permohonan perpanjangan waktu 1 kali untuk waktu paling lama 1 tahun kepada Gubernur yang diajukan paling lambat 2 bulan sebelum berakhirnya jangka waktu Penetapan Lokasi Pembangunan.

5) Mengumumkan Penetapan Lokasi Pembangunan

Pengumuman atas Penetapan Lokasi Pembangunan untuk kepentingan umum paling lambat 3 hari sejak dikeluarkan Penetapan Lokasi Pembangunan yang dilaksanakan dengan cara:

- a) Ditempelkan di kantor Kelurahan/Desa, dan/atau kantor Kabupaten/Kota dan di lokasi pembangunan;
- b) Diumumkan melalui media cetak dan/atau media elektronik.

Pengumuman Penetapan Lokasi Pembangunan dilaksanakan selama paling kurang 14 hari kerja.

- 6) Melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh Gubernur
- Dalam hal ini, Gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan tahapan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektivitas, kondisi geografis, sumber daya manusia dan pertimbangan lain.

c. Tahap Pelaksanaan

Berdasarkan Penetapan Lokasi Pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan dilengkapi/dilampiri Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah dan Penetapan Lokasi Pembangunan. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pengadaan tanah diserahkan kepada Kepala BPN, yang pelaksanaannya dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah

(dengan pertimbangan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis dan sumber daya manusia, dapat didelegasikan kepada Kepala Kantor Pertanahan), dengan susunan keanggotaan berunsurkan paling kurang:

- 1) Pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Wilayah BPN;
- 2) Kepala Kantor Pertanahan setempat di lokasi Pengadaan Tanah;
- 3) Pejabat SKPD Provinsi yang membidangi urusan pertanahan;
- 4) Camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah;
- 5) Lurah/Kepala Desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah.

Pelaksana Pengadaan Tanah kemudian melakukan penyiapan pelaksanaan Pengadaan Tanah yang dituangkan dalam Rencana Kerja yang memuat paling kurang:

- 1) Rencana pendanaan pelaksanaan;
- 2) Rencana waktu dan penjadwalan pelaksanaan;
- 3) Rencana kebutuhan pelaksana pengadaan;
- 4) Rencana kebutuhan bahan dan peralatan pelaksanaan;
- 5) Inventarisasi dan alternatif solusi faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan;
- 6) Sistem monitoring pelaksanaan.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah secara garis besar meliputi:

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah

Dilakukan dengan jangka waktu paling lama 30 hari. Adapun kegiatannya meliputi:

- a) Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
- b) Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah tersebut wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan dan tempat Pengadaan Tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 hari kerja. Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi, Pihak yang Berhak dapat mengajukan

keberatan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi, untuk kemudian dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi.

2) Penilaian Ganti Kerugian

Hasil pengumuman dan/atau verifikasi serta perbaikan atas hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian. Penetapan besarnya nilai ganti kerugian oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah yang penilaiannya dilaksanakan paling lama 30 hari kerja.

3) Musyawarah penetapan Ganti Kerugian

Pelaksana Pengadaan Tanah melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah tersebut menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak/kuasanya yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri, dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Land acquisition involves the compulsory taking of land, often against the will of the land owners. The law in Malaysia requires the state to pay compensation adequately, however, adequate compensation is not defined in the statute. Historically, the courts seem to have succumbed to the pretense that the adequacy requirement may be achieved by giving sufficient monetary rewards in exchange. The questions are what monetary quantum is appropriate to constitute the constitutional mandate of adequate compensation; what should be the measure of compensation; what makes compensation adequate, and what are the tests of adequacy? A questionnaire survey was conducted among practicing valuers to discern their views with regard to the above issues. This survey revealed the views that compensation attributes under the stipulated laws are not adequate to fulfill adequate compensation notion under the spirit of Article 13 of Federal Constitution 1957. There is a need to review the heads of compensation structures by incorporating other countries practices such as payment of solatium or premium as over and above total compensation. Most of the valuers believed that land acquisition need not necessarily present the best alternative for the government to secure land for development. (Anuar Alias dan Md Nasir Daud, 2006, 326)

Musyawarah yang dilakukan di Negara Malaysia juga melibatkan para pemilik tanah dan juga sangat memperhatikan ganti rugi yang harus diberikan pemerintah kepada pemilik tanah. Musyawarah yang dilakukan pada dasarnya tidak harus menguntungkan pihak pemerintah tetapi juga harus memperhatikan pemilik tanah.

Musyawarah yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bina Marga dengan para pemilik yang difasilitasi oleh P2T bagi pelaksanaan pembangunan jalan tol Solo-Mantingan di Kabupaten Boyolali telah berulang kali dilaksanakan. Hal tersebut terjadi karena tidak adanya

keepakatan antara pemerintah dan perangkat desa sebagai pemegang hak dari tanah kas Desa Dibal.

4) Pemberian Ganti Kerugian

Pemberian ganti kerugian dapat dilakukan dalam bentuk:

- a) Uang
- b) Tanah Pengganti
- c) Pemukiman kembali
- d) Kepemilikan saham
- e) Bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak

Pelaksana Pengadaan Tanah membuat penetapan mengenai bentuk ganti kerugian berdasarkan berita acara kesepakatan dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung. Pemberian Ganti Kerugian dibuat dalam berita acara pemberian Ganti Kerugian yang dilampiri dengan:

- a) Daftar Pihak yang Berhak penerima Ganti Kerugian
- b) Bentuk dan besarnya Ganti Kerugian yang telah diberikan
- c) Daftar dan bukti pembayaran/kwitansi
- d) Berita acara pelepasan hak atas tanah dan penyerahan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Pelaksana Pengadaan Tanah.

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, Ganti Kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan Ganti Kerugian juga dilakukan terhadap:

- a) Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- b) Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 - (1) sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - (2) masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - (3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - (4) menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

d. Tahap Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah

Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data Pengadaan Tanah paling lama 7 hari kerja sejak pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah dengan berita acara. Setelah proses penyerahan, paling lama 30 hari kerja instansi yang memerlukan tanah wajib melakukan pendaftaran/pensertifikatan untuk dapat dimulai proses pembangunan. Pendanaan atas pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dibebankan pada instansi yang memerlukan tanah dan dituangkan dalam dokumen penganggaran yang bersumber dari APBN/APBD. Dalam rangka efisiensi dan efektivitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 hektar, dapat dilakukan secara langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dengan cara jual beli atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.

B. Kesesuaian Bentuk Ganti Rugi Pembebasan Tanah Kas Desa di Desa Dibal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Konsep ganti kerugian Pembebasan Hak, Pelepasan Hak dan Pencabutan Hak Terhadap Tanah Untuk Kepentingan Umum tanah kas desa di Desa Dibal pada saat ini belum sesuai dengan amanat yang termuat dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012 yaitu; nilai ganti kerugian ditetapkan oleh Lembaga Independen melalui Jasa Penilai Tanah atau Penilai Publik, BPN hanya memusyawarahkan bentuk dari kompensasi/ganti kerugian.

Hasil wawancara dengan Bapak Suprpto selaku perangkat desa Dibal menyatakan bahwa:

“Dalam proses ganti rugi tanah kas Desa Dibal untuk pembangunan jalan tol Solo-Mantingan menurut saya kurang adil, seharusnya pihak pemerintah selain membayar ganti rugi pembayaran tanah, juga harus memperhatikan kepentingan warga masyarakat yang terkena imbas dari adanya pembangunan jalan tol tersebut” (Wawancara tanggal 25 April 2014).

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Slamet selaku seksi pembangunan di Desa Dibal yang menyatakan bahwa:

“Para perangkat desa sebetulnya dalam musyawarah ganti rugi tanah kas desa untuk pembangunan jalan tol Solo-Mantingan menginginkan pihak pemerintah mengganti dengan tanah, bukan ganti rugi dalam bentuk uang. Tetapi pihak pemerintah tidak menyanggupinya. Sampai saat ini saja, pihak perangkat desa masih kesulitan membeli tanah yang diperuntukkan untuk tanah kas desa kembali” (Wawancara tanggal 25 April 2014).

Sedangkan menurut Bapak Purnomo selaku Sekretaris Desa (Carik) Desa Dibal menyatakan bahwa:

“Kalau dibilang adil ya kurang adil mas, sebab sampai saat ini uang ganti rugi dari tanah kas desa tersebut, dari hasil rapat perangkat desa akan dibelikan tanah kembali, tetapi sampai saat ini pihak perangkat Desa Dibal belum mendapatkannya, padahal harga tanah setiap tahun kan mengalami perubahan, sehingga besarnya ganti rugi tersebut jika dibelikan tanah luasnya tidak sama dengan tanah kas desa yang dahulu” (Wawancara tanggal 25 April 2014)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa para perangkat desa di Desa Dibal dalam penentuan ganti rugi berdasarkan hasil wawancara menginginkan ganti kerugian yang layak dan adil. Sebab uang ganti rugi tanah kas desa saat ini akan diperuntukkan membeli tanah kembali.

Berdasarkan wawancara dengan pihak pelaksana pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan mengatakan bahwa standar yang digunakan dalam pemberian ganti kerugian terhadap pembebasan tanah untuk kepentingan umum berkaitan dengan pembangunan Jalan Tol Solo-Mantingan untuk kepentingan umum berpedoman kepada Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Prosedur yang dialami masyarakat sebelum pembebasan tanah adalah adanya kesepakatan bersama antara Pemerintah/BUMN/Badan milik swasta sebagai pihak yang berkepentingan atas tanah membentuk Tim pembebasan tanah yang terdiri dari berbagai unsur dan melibatkan masyarakat dengan mengadakan pendekatan kepada mereka yang punya tanah. Tim pembebasan tanah kemudian mensosialisasikan rencana pembebasan tanah kepada pemilik tanah dan menetapkan besaran ganti kerugian/pembayaran ganti kerugian yang disepakati bersama.

Prosedur dalam memberikan kompensasi atau ganti kerugian terhadap pelepasan tanah seperti di Desa Dibal dimana Panitia pengadaan tanah menetapkan tempat dan tanggal musyawarah dengan mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik untuk musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tanah. Dalam melakukan penawaran harga, instansi yang memerlukan tanah selalu berpedoman pada hasil penilaian dari Tim Penilai Harga Tanah (appraisal), yang selanjutnya dituangkan dalam Berita Acara Musyawarah. Dengan dasar Berita Acara Musyawarah dimaksud Panitia Pengadaan Tanah menerbitkan Keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan daftar nominatif pembayaran ganti rugi. Ganti rugi dalam bentuk uang dibayarkan secara langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah melalui Bank yang ditunjuk kepada pihak yang berhak dengan disaksikan oleh Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten.

Menurut pendapat dari Sun Sheng Han, permasalahan yang sering timbul dalam pengadaan tanah adalah sebagai berikut:

The main focus is on the issue of compensation in land acquisition. Data were collected from field reconnaissance surveys, key informant interviews and secondary sources. Findings revealed a clear move towards the establishment of private property rights on land use, illustrated by the changes associated with land law and the dynamic interplays among the main actors in this transition. The government's role in land acquisition has been minimised gradually. A coalition between the government and land developers was discernible in the case studies, often associated with a low compensation rate in land acquisition, which was proposed by the government in favour of the developers but at the expense of individual sitting tenants. At another level, the law enforcement behaviour of local authorities was shaped by considerations

of possible rent-seeking and concerns about intervention from higher-level authorities. (Sun Sheng Han, 2008: Vol. 45, No.5-6, 1097-1117).

Pemberian ganti rugi terhadap pelepasan tanah untuk kepentingan umum standar yang digunakan untuk penilaian harga tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh lembaga Penilai Harga Tanah yang telah mendapat lisensi dari Badan Pertanahan Nasional RI, dan penilaian bangunan dilakukan oleh Dinas PU Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten berdasarkan standar harga yang telah ditetapkan dengan SK Bupati, serta untuk penilaian tanaman dilakukan oleh Dinas Perkebunan dan Peternakan Kabupaten berdasarkan standar harga tanaman yang telah ditetapkan dengan SK Bupati.

Melihat kepada persepsi masyarakat terhadap pemberian ganti kerugian atau kompensasi dalam pelepasan tanah untuk kepentingan umum selama ini pada dasarnya masyarakat selalu mendukung adanya kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten. Terkait penggantian kerugian selalu didasarkan pada proses musyawarah untuk mufakat. Dalam proses musyawarah dimaksud selalu dilakukan pendekatan dan pemberian pemahaman kepada masyarakat bahwa pembebasan lahan yang dilakukan merupakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dan selalu didasarkan pada regulasi sehingga pemberian ganti kerugian tidak bisa disamakan dengan pemberian ganti rugi yang dilakukan oleh swasta /investor yang memang tujuannya adalah profit oriented.

Apabila dihadapkan pada persepsi masyarakat bahwa pembebasan tanah adalah kepentingan developer, maka oleh Panitia pengadaan tanah akan melakukan pendekatan-pendekatan dengan cara melakukan musyawarah lanjutan (musyawarah II, III dan seterusnya).

Dalam hal kompensasi atau ganti kerugian meskipun telah ditentukan oleh Tim Appraisal waktu proses penilaian harga tanah juga selalu memperhatikan ganti kerugian baik fisik dan dan/ atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada pemilik tanah, bangunan dan tanaman, dan/ atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan

hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah dengan beberapa penyesuaian perbandingan antara lain faktor kegunaan, faktor fisik, faktor sarana, faktor waktu dan lain-lain. Kompensasi meskipun sudah ditentukan juga harus memperhitungkan kepentingan-kepentingan warga masyarakat yang kehidupannya tergantung kepada tanah yang dibebaskan dengan memberikan kompensasi yang lebih menguntungkan warga masyarakat tersebut.

Sedangkan kompensasi atau ganti kerugian terhadap pelepasan tanah khusus untuk Tanah Kas Desa (TKD) yang ada di Desa Dibal dalam Jalan Tol Solo-Mantingan berdasarkan hasil musyawarah dengan perangkat desa, sebenarnya menginginkan tanah pengganti dengan standar yang digunakan berdasarkan penilaian harga yang sudah ditetapkan dari hasil penaksiran harga, namun hal tersebut tidak dapat direalisasikan. Sehingga ganti rugi tanah kas desa diberikan dalam bentuk uang dengan harga Rp. 175.000,00 (seratur tujuh puluh lima ribu) per meter. Di mana menurut Bapak Purnomo selaku Sekretaris Desa Dibal mengatakan bahwa nilai pasar untuk harga tanah kas desa di Desa Dibal berkisar antara Rp. 75.000,00 sampai dengan Rp. 80.000,00 (Wawancara Tanggal 26 April 2014).

Dalam pelaksanaan musyawarah mengenai penetapan ganti rugi tanah kas desa di Desa Dibal dilaksanakan dengan para pihak memiliki kedudukan yang sama/sejajar. Para pihak tersebut adalah Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten dan Perangkat Desa Dibal. Setiap pihak diberikan kesempatan yang sama untuk mengajukan usul/pendapat, sehingga musyawarah dapat berlangsung secara kekeluargaan. Menurut keterangan dari narasumber, yaitu perangkat Desa Dibal mengatakan bahwa perangkat Desa Dibal diberi kesempatan secara bebas untuk mengemukakan pikiran dan pendapat berupa pertanyaan, usul dan saran mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian (Wawancara dengan Bapak Purnomo selaku Sekretaris Desa Dibal, Tanggal 26 April 2014).

Musyawarah dilakukan sampai tercapai kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Jika musyawarah telah menghasilkan kesepakatan maka panitia mengeluarkan keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti

kerugian. Sebaliknya jika musyawarah telah diadakan berkali-kali kesepakatan belum juga tercapai, maka terhadap pemegang hak atas tanah tersebut akan dilakukan pendekatan secara persuasif melalui tokoh masyarakat setempat.

Faktor-faktor tersebut di atas pada saat penulis melakukan penelitian memiliki arti yaitu:

- a. Lokasi tanah : terletak di pinggir jalan raya atau jalan biasa
- b. Jenis hak atas tanah : hak milik yang sudah bersertifikat atau belum bersertifikat
- c. Status penguasaan tanah : pemegang hak yang sah atau penggarap
- d. Peruntukan tanah: pertanian (tanah sawah atau tanah tegalan), pemukiman/pekarangan
- e. Prasarana yang tersedia : berupa listrik, saluran air

Cara penilaian ganti kerugian terhadap tanah adalah didasarkan pada nilai nyata sebenarnya dengan memperhatikan NJOP yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan. Menurut keterangan dari narasumber bahwa besarnya NJOP untuk tanah yang bersangkutan ditetapkan oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan setiap setahun sekali.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat peneliti simpulkan bahwa:

1. Pelaksanaan pelepasan Tanah Kas Desa di Desa Dibal Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu dilaksanakan melalui tahap-tahap yaitu: Tahap pemberitahuan rencana pembangunan, yang dilakukan melalui sosialisasi perangkat desa. Kegiatan sosialisasi ini dilaksanakan beberapa kali pertemuan sampai mendapat persetujuan dari para perangkat desa. Tahap selanjutnya dilakukan penilaian ganti kerugian yang disesuaikan dengan kondisi lokasi tanah. Tahap selanjutnya adalah melakukan musyawarah penetapan ganti kerugian dan pemberian ganti kerugian.
2. Kesesuaian bentuk ganti rugi pembabasan tanah kas desa di desa Dibal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum telah memenuhi unsur-unsur harga pasar yang layak. Dalam hal ini harga tanah kas desa di Desa Dibal berkisar antara Rp. 75.000,00 sampai dengan Rp. 80.000,00. dan besarnya uang ganti rugi yang dibayarkan sebesar Rp. 175.000,00. Namun dari sisi keadilan belum terpenuhi, sebab uang ganti rugi tanah kas desa Dibal sampai saat yang rencananya akan dibelikan tanah kembali, belum terealisasi, sehingga pihak perangkat desa menanggung beban dalam hal memperoleh pengganti tanah kas desa.

B. Saran

Adapun saran-saran yang peneliti sampaikan berkaitan dengan permasalahan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Hendaknya pihak pelaksana pembangunan jalan Tol Solo-Mantingan perlu memperhatikan aspek sarana umum dalam pelaksanaan pembangunan jalan tol, misalnya membangun pasar baru pada lokasi yang terkena proyek jalan tol agar masyarakat tidak terlalu jauh untuk ke pasar karena dibangun pasar yang dekat dari daerah masyarakat sekitar.
2. Ganti kerugian sebaiknya bukan berdasarkan NJOP tetapi ganti kerugian yang adil adalah ganti kerugian yang sesuai dengan harga pasar atau harga kesepakatan. Ganti kerugian atas tanah seharusnya lebih tinggi dari harga pasar untuk penghargaan kepada pemilik tanah yang telah bersedia mengorbankan haknya kepada Negara, mengingat harga tanah cenderung meningkat terus dan ganti kerugian dapat dilakukan dengan cara lain yaitu dapat juga di ganti dengan sarana-sarana umum misal area olahraga atau sarana kesehatan seperti klinik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1991, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*”, Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Bayumedia, Malang.
- Adrian Sutedi, 2008, *Aspek hukum Pengadaan Barang Dan Jasa Dan. Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Allan J. Berlowitz. 1986. *Land Acquisition in Developing Countries*. Fordham International Law Journal Vol. 10 Issue 4
- Anuar Alias dan Md Nasir Daud, 2006, *Payment Of Adequate Compensation For Land Acquisition In Malaysia*”, *Pacific Rim Property Research Journal*, No. 3, Vol. 12, 346.
- Arie Sukanthi Hutagalung, Markus Gunawan, 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
- Bernhard Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Pustaka Margaretha.
- Boedi Harsono, 1990, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaanya*. Jakarta: djambatan
- Gunanegara, 2008, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Tata Nusa, Jakarta.
- J.J.H.Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum, terjemahan Arief Sidharta*, Bandung: Citra Aditya.
- John Salindeho, 1994, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif Edisi Revisi*. Madang : Bayu Media
- Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta.

- Oloan Sitorus, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Parlindungan, A.P, 1998. *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*. Bandung : Mandar Maju.
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana.
- R. Subekti 1987, *Aneka Perjanjian*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Samta Prayitna. 2003. "Pengadaan Tanah bagi Prmbangunan untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Klaten Jawa Tengah". *Jurnal Penelitian Hukum*. Vol. 4 No. 2 Desember 2003
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas.
- Setiono, 2005, *Metode Penelitian Hukum*. Surakarta: UNS.
- Soerjono Soekanto, 2007, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, Cet.3, Jakarta : Universitas Indonesia.
- Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum