

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara hukum, dan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) merupakan sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam kehidupan manusia bahwa tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan kelanjutan kehidupannya. Dalam hal ini tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat, sehingga sering terjadi sengketa diantara sesamanya, terutama yang menyangkut tanah. Untuk itulah diperlukan sebuah regulasi yang tegas berkenaan dengan hubungan antara manusia dengan tanah, terutama hak milik atas tanah. Kaitannya dengan hak milik ditetapkan dalam Pasal 28 huruf h ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

Dalam rumusan pasal tersebut dengan jelas dapat diketahui jika setiap hak milik merupakan hak dasar bagi setiap warga Negara yang dijamin konstitusi, oleh karena itu kepastian hukum pemilikan atas tanah merupakan salah satu kebutuhan yang hakiki. Seorang yang mempunyai hak milik atas suatu benda dapat berbuat apa saja dengan bendanya itu (menjual, menggadaikan, memberikan, bahkan merusak), asal tidak melanggar undang-undang atau hak orang lain. Mengenai hak milik atas tanah tersebut tetap mempunyai fungsi sosial.

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, meletakkan prinsip dasar pengelolaan pertanahan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Mengenai dasar hukum mengenai pembatasan bumi, air dan kekayaan alam terurai dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang isinya adalah sebagai berikut : “Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Untuk melaksanakan prinsip dasar tersebut, sesuai dengan asas dan tujuan perundang-undangan nasional tertuang dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (selanjutnya disebut UUPA), mengatur ketentuan dasar mengenai hak pemilikan tanah dan pemanfaatan tanah untuk memajukan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. UUPA juga menegaskan bahwa hukum agraria nasional berdasarkan atas hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang berdasar pada hukum agama.

Berdasarkan Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berbunyi;

“Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalah dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu dengan tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi”.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, dalam konsiderannya menyebutkan untuk mengatur apa yang ditentukan dalam Pasal 18 UUPA yang menyatakan 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”.

Tentang pencabutan hak, dalam hal ini sebagai usaha pembangunan untuk kepentingan umum, dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya disebutkan bahwa :

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar menteri agraria, menteri kehakiman,

dan menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya”.

Dari penjelasan umum Undang-undang tersebut dinyatakan pada dasarnya jika diperlukan tanah dan/atau benda-benda lainnya kepunyaan orang lain untuk sesuatu keperluan haruslah terlebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan yang empunya, misalnya atas dasar jual beli, tukar-menukar dan lain sebagainya (A.P Parlindungan, 1993 : 23)

Adanya hubungan yang erat antara manusia dengan tanah, karena tanah merupakan tempat berpijak dan melakukan kelangsungan hidup sehari-hari. Begitu pentingnya tanah bagi manusia, sehingga manusia berlomba-lomba untuk menguasai dan memiliki bidang tanah yang diinginkan karena tanah mempunyai nilai ekonomis bagi segala aspek kehidupan manusia. Untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat seperti yang diinginkan bangsa Indonesia, maka permasalahan yang berkaitan dengan penggunaan, pemilikan, penguasaan dan peralihan hak atas tanah pada dasarnya terdiri dari seperangkat hukum atau peraturan perundang-undangan.

Mengingat pentingnya kedudukan dan peranan tanah bagi manusia, maka sering sekali tanah menimbulkan masalah. Seperti halnya yang terjadi pada kasus lumpur lapindo, yaitu pada tanggal 29 Mei 2006 penduduk Porong Sidoarjo Jawa Timur dikejutkan dengan semburan lumpur dari pusat pengeboran yang dilakukan oleh PT. Lapindo Brantas. Inilah merupakan titik semburan lumpur yang terjadi dan akhirnya menggenangi tanah milik warga.

Kondisi ini menyebabkan wilayah permukiman tersebut dinilai sebagai tidak layak huni dan tanah tidak dapat berfungsi kembali. Kejadian ini mengakibatkan semburan lumpur meluas sampai akhirnya menggenangi beberapa desa/kelurahan, diantaranya yaitu desa Renokenongo dengan luas wilayah 1.75 Hektare sebagai daerah yang paling terparah terkena dampak lumpur Lapindo. Sebanyak lebih kurang 1372 KK atau sekitar 3808 jiwa dan warga yang memiliki lahan untuk tanaman tebu seluas 7,785 ha dan 77,35 ha untuk tanaman padi di desa Renokenongo tersebut menjadi korban luapan lumpur Lapindo (

sidoarjo.org/info-lumpur-lapindo/data-korban-lumpur-lapindo.htm, diakses tanggal 10 Maret 2010).

Sejak semburan lumpur panas tersebut, warga di Kabupaten Sidoarjo yang menjadi korban lumpur Lapindo harus mengungsi, meninggalkan kampungnya karena tergenang lumpur panas Lapindo. Ganti rugi untuk Sekitar 3808 warga desa Renokenongo harus menghadapi dampak semburan lumpur panas Lapindo juga tak kunjung selesai, pemulihan sosial ekonomi semakin sulit dilakukan. Luapan lumpur panas itu juga berdampak terhadap hilangnya mata pencaharian warga yang tinggal di desa-desa yang digenangi oleh lumpur panas lapindo.

Tragedi semburan lumpur panas ini telah mengakibatkan dampak yang besar dan penting bagi lingkungan serta menimbulkan jumlah kerugian amat besar bagi lingkungan hidup dan masyarakat sekitar. Dampak dan kerugian ini telah dikategorikan sebagai dampak dan kerugian yang luar biasa karena telah memporak-porandakan kelangsungan lingkungan hidup dan sumber-sumber penghidupan warga sekitarnya. Dalam hal ini pihak PT Lapindo Brantas telah melakukan perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian kepada warga Desa Renokenongo Kecamatan Porong Kabupaten Sidoarjo.

Berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berbunyi: “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”. Penduduk di desa-desa yang tinggal di sekitar semburan lumpur panas lapindo tidak hanya kehilangan tanah dan rumahnya saja, tetapi juga kehilangan pekerjaan atau mata pencaharian, dan juga pendidikan anak-anaknya yang tidak menentu. Untuk mengatasi semakin meluasnya luberan lumpur lapindo maka upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan dibangunnya tanggul untuk menahan luberan lumpur lapindo di atas hak milik atas tanah warga. Meskipun hak atas tanah individual dilindungi hukum, namun peraturan perundang-undangan di Indonesia memungkinkan adanya pencabutan hak milik atas tanah individual.

Dasar adanya hak milik tanah yang digunakan untuk kepentingan umum adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 2 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan juga dilakukan dengan cara: jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Kepentingan umum dalam hal ini karena digunakan sebagai fasilitas keselamatan umum yaitu tanggul penanggulangan lumpur Lapindo dan pembangunan infrastruktur yang berdampak terkena luapan lumpur. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Oleh karena itu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah bagi pembangunan disertai ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan tanah. Hal tersebut tidak secara langsung mendapatkan persetujuan dari pemilik hak atas tanah, karena tidak dimungkinkan jika pemilik tanah menolak tanahnya dilepaskan untuk pembangunan kepentingan umum.

Untuk menyikapi masalah yang terjadi dalam setiap pelepasan hak milik atas tanah, maka perlu ada suatu sikap yang tegas dari pemerintah, namun tidak merugikan bagi masyarakat untuk melepaskan haknya untuk kepentingan Negara. Disamping itu perlu adanya suatu jaminan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat, khususnya bagi korban lumpur Lapindo yang hak atas tanahnya digunakan Negara untuk pembangunan kepentingan umum.

Pertanggungjawaban hukum atas resiko dan kerugian yang ditimbulkan tidak hanya terbatas pada PT. Lapindo semata, tetapi juga negara. Pihak masyarakat yang menjadi korban pertanggung jawaban tersebut juga telah ditujukan. Masyarakat korban telah ambil bagian tanggung jawab yang ditujukan dengan menerima pilihan-pilihan terbatas hasil kesepakatan suatu musyawarah.

Dalam hal ini pihak Lapindo tidak bisa berkelit lagi dari tanggung jawab membayar ganti rugi hak milik atas tanah korban lumpur lapindo. Pasalnya,

tuntutan lapindo agar ada payung hukum dan jaminan bupati Sidoarjo atas tanah warga yang masih berstatus pethok D atatu letter C dipenuhi pemerintah pusat.

Mengingat mendesaknya penyelesaian masalah, maka hal yang sangat mungkin untuk segera dilakukan sebagai salah satu solusi adalah mendorong atau bahkan memaksa Negara dalam hal ini pemerintah untuk melakukan upaya nyata menyelamatkan hak-hak warga masyarakat terlebih dahulu. Bahkan bisa jadi, apabila sangat mendesak pemerintah menggunakan pinjaman lunak guna pemberian talangan ganti rugi kepada warga, baru selanjutnya Negara dalam hal ini pemerintah, menyelesaikan masalah hukum dengan pihak P.T Lapindo Brantas.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk membahas dalam bentuk skripsi dengan judul **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIK HAK ATAS TANAH YANG DIGUNAKAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SETELAH TERJADINYA SEMBURAN LUMPUR LAPINDO DI DESA RENOKENONGO KECAMATAN PORONG KABUPATEN SIDOARJO”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Apakah pemilik hak atas tanah di Desa Renokenongo Kecamatan Porong Kabupaten Sidoarjo sudah mendapatkan perlindungan hukum menurut Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960?
2. Apa saja hak-hak pemilik terhadap hak milik atas tanah yang dipakai untuk kepentingan umum?
3. Upaya apa yang bisa ditempuh apabila pemilik hak atas tanah menolak tanahnya digunakan untuk kepentingan umum?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut maka penelitian dalam penulisan skripsi ini dilakukan dalam dua tujuan pokok yakni :

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk memenuhi dan melengkapi tugas akhir yang merupakan salah satu syarat untuk dapat menyelesaikan program studi Ilmu Hukum guna mencapai gelar Sarjana Strata Satu Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Untuk mengembangkan dan menerapkan pengetahuan, khususnya mengenai ilmu hukum yang diperoleh selama di bangku perkuliahan.
3. Sebagai media mengembangkan ilmu hukum keperdataan khususnya yang berkaitan dengan hak milik atas tanah.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji perlindungan hukum pemilik hak milik atas tanah di Desa Renokenongo Kecamatan Porong kabupaten Sidoarjo menurut Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Jo Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji hak-hak pemilik terhadap hak milik atas tanah yang dipakai untuk kepentingan umum.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji upaya yang bisa ditempuh apabila pemilik hak atas tanah menolak tanahnya digunakan untuk kepentingan umum.

1.4 Metode Penelitian

Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang konkrit. Menggunakan suatu metode dalam melakukan suatu penelitian merupakan ciri khas dari ilmu pengetahuan untuk mendapatkan suatu kebenaran hukum. Penggunaan metode dalam penulisan suatu karya ilmiah dapat digunakan

untuk menggali, mengolah dan merumuskan bahan-bahan yang diperoleh, sehingga mendapat kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi, yang pada akhirnya dapat ditarik suatu kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Oleh karena itu, suatu metode digunakan agar dalam penyusunan skripsi ini dapat mendekati kesempurnaan yang bersifat sistematis dalam penulisannya. Metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1.4.1 Tipe Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif (*Legal Research*). Pengertian penelitian dengan tipe yuridis normatif dalam hal ini adalah penelitian yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan (Peter Mahmud Marzuki, 2005 : 29-39) atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas-asas yang ada. Diharapkan dari metode penelitian dengan tipe yuridis normatif ini dapat dilakukan kajian dan analisa secara komprehensif sehingga akan diperoleh skripsi hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dengan tingkat akurasi kebenaran yang maksimal.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Dalam penulisan skripsi ini apabila pendekatan yang digunakan tidak tepat, maka bobot penelitian akan menjadi tidak akurat sehingga kebenarannya dapat digururkan. Pendekatan yang digunakan dalam tipe penelitian skripsi yuridis normatif ini menggunakan pendekatan :Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu model pendekatan dimana penulis melakukan telaah terhadap semua perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani (Peter Mahmud Marzuki, 2008:93). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), berarti sebuah pendekatan yang dilakukan manakala penulis beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang

melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2008:95).

1.4.3 Bahan Hukum

Dalam memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Di samping sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum, dalam penulisan skripsi ini penulis juga menggunakan bahan-bahan non hukum.

A. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim (Peter Mahmud Marzuki, 2008:141).

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. BW (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata);
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah Dan Benda- Benda Yang Ada Diatasnya;
5. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 Tentang pedoman-pedoman pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya;
6. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
8. Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
9. Perpres Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo;
10. Perpres Nomor 48 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo;
11. Perpres Nomor 40 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua Atas Perpres Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo
12. Perda Nomor 6 Tahun 2004 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Propinsi Jawa Timur.

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa bahan hukum yang diperoleh dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, literature-literatur ilmiah, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan Pengadilan yang bertujuan untuk mempelajari isi dari pokok permasalahan yang dibahas (Peter Mahmud Marzuki, 2008:141).

C. **Bahan Non Hukum**

Di dalam penelitian hukum untuk keperluan akademis bahan-bahan non hukum dapat membantu. Salah satu bahan non hukum adalah wawancara. Hasil wawancara pejabat yang paling punya kewenangan pun bukan merupakan bahan hukum primer karena hasil wawancara tidak bersifat autoritatif. Dari hasil wawancara tersebut dapat dimaksudkan sebagai bahan non hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2008:194), Oleh karena itu penulis menggunakan wawancara sebagai bahan non hukum untuk memperoleh keterangan-keterangan dalam memecahkan permasalahan hukum yang ada.

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Penulis melakukan penelitian hukum dengan menggunakan langkah-langkah antara lain, mengidentifikasi fakta hukum dan mengeleminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan, melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, kemudian menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum, serta memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan. Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan (Peter Mahmud Marzuki, 2008:171). Dengan demikian maka dapat dicapai tujuan yang diinginkan dalam penulisan skripsi ini yakni menjawab rumusan masalah yang sudah dibuat, sehingga dari permasalahan tersebut dapat ditarik kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Perlindungan Hukum

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, dimana setiap perbuatan harus dilakukan berdasarkan hukum yang berlaku. Dalam hal ini setiap warga Negara dalam suatu Negara hukum mempunyai hak dan kewajiban masing-masing yang harus dilaksanakan secara seimbang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena adanya pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah. Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum, maka hak asasi manusia juga perlu mendapatkan perlindungan hukum dalam bentuk upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk dapat melindungi hak-hak warganya dengan jalan menetapkan aturan hukum dalam bentuk perundang-undangan.

Perlindungan hukum bagi pemilik atas tanah yaitu penghormatan atas hak-haknya, baik itu hak atas tanah, atau pun hak ekonomi-sosial lainnya menjadi penting untuk mencegah kesewenang-wenangan penguasa yang mengatasnamakan kepentingan umum.

Menurut Philipus M. Hadjon (1987 : 2), perlindungan hukum bagi rakyat dapat bersifat preventif yaitu dengan memberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dan perlindungan hukum yang bersifat represif yaitu untuk menyelesaikan masalah yang telah timbul sebagai akibat dilaksanakannya keputusan Pemerintah tersebut, baik melalui Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Umum.

Secara keseluruhan, peraturan perundang-undangan tentang pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum di Indonesia tidak

memberikan perlindungan hukum yang bersifat preventif dimana pemilik hak atas tanah dan pihak yang berkepentingan dapat mengajukan kesempatan menyatakan keberatan atas substansi pengambilalihan hak atas tanah tersebut. Kemungkinan pengajuan keberatan hanya diberikan atas besarnya ganti rugi, bukan pada substansi pengambilalihan hak atas tanah itu sendiri yaitu “kepentingan umum”.

Hal ini juga bisa dilihat dari tidak disertakannya lembaga legislatif sebagai wakil rakyat dalam perumusan kepentingan umum tersebut karena pengaturannya yang hanya dalam bentuk regulasi yang dibuat oleh pemerintah. Sosialisasi dari kegiatan “untuk kepentingan umum” yang dilakukan lebih menempatkan masyarakat sebagai pihak yang pasif dalam proses perumusan kepentingan umum. Demikian juga adanya lembaga musyawarah yang menyertakan masyarakat hanya dalam hal penentuan besarnya ganti rugi.

Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 adalah perbuatan hukum Pemerintah yang dilakukan secara sepihak. Hal ini berarti bahwa suatu keberatan atas tindakan Pemerintah tersebut tidak dimungkinkan untuk diajukan kepada Pengadilan. Perlindungan hukum bagi rakyat adalah dalam bentuk harus dipenuhinya prosedur pencabutan hak atas tanah yang ditetapkan oleh Undang-Undang ini, dan dimungkinkannya pengajuan keberatan atas besarnya ganti rugi melalui acara Banding ke Pengadilan Tinggi.

Mengenai tindakan pembebasan tanah menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pada dasarnya merupakan tindakan yang melibatkan kedua pihak dalam suatu forum musyawarah. Musyawarah tersebut bertujuan untuk menetapkan jumlah ganti rugi, bukan perumusan substansi pengambilalihan hak atas tanah yaitu kepentingan umum. Perlindungan hukum bagi rakyat secara preventif juga tidak diberikan dalam pembebasan tanah.

Perkembangan selanjutnya adalah acara pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah

menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Musyawarah juga diberikan tetapi hanya dalam penetapan ganti rugi. Selanjutnya pencabutan hak atas tanah dimungkinkan sebagai upaya terakhir.

Pencampuradukkan prosedur pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan pencabutan hak atas tanah justru terjadi pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan meskipun kemudian ditentukan secara terpisah tetapi pada dasarnya tidak banyak mengalami perbaikan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, yaitu dengan adanya batas waktu 120 hari. Padahal kedua Peraturan Presiden tersebut lahir setelah Amandemen II Undang-Undang Dasar 1945 yang telah mengakui secara jelas dan eksplisit tentang Hak Asasi Manusia termasuk hak milik.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat secara preventif tidak diberi kemungkinannya dalam peraturan perundang-undangan tentang pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum di Indonesia. Hal ini dapat disimpulkan dari: (1) musyawarah sebelum pelaksanaan pengambilalihan hak atas tanah tersebut hanya untuk menetapkan besarnya ganti rugi, bukan substansi kepentingan umum itu sendiri; (2) tidak dilibatkannya lembaga legislatif dalam perumusan kepentingan umum. Padahal seharusnya untuk mencegah kesewenang-wenangan akibat meluasnya penafsiran kepentingan umum sebagai alasan pengambilalihan hak atas tanah, maka harus diimbangi dengan kuatnya perlindungan hukum bagi rakyat.

2.2 Hak Milik

2.2.1 Pengertian Hak Milik

Istilah hak milik sudah tidak asing lagi di lingkungan masyarakat. Mengenai hak milik itu ditujukan pada hak atas suatu benda. Hak milik adalah merupakan salah satu bagian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA.

Menurut Subekti (1979 : 57) bahwa pengertian hak milik adalah :

Hak yang paling sempurna untuk menikmati kegunaan sesuatu benda dengan sepenuhnya dan untuk berbuat sebebas-bebasnya terhadap benda tersebut, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu

kekuasaan yang berwenang menetakannya, dan tidak menimbulkan gangguan terhadap hak-hak orang lain.

Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 20 UUPA menyatakan bahwa :

- (1) Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6;
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Dalam hal ini, hak milik atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang kesemuanya itu tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum karena didalam Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Sehubungan dengan adanya peristilahan hak milik atas tanah yang digunakan untuk fungsi sosial dan kepentingan umum, maka perlu dibedakan kedua fungsi tersebut. Perbedaan-perbedaan tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Hak milik atas tanah untuk fungsi sosial
 - a. Yang menjadi dasar adalah keksukarelaan dari pemilik tanah atas tanah yang dimilikinya untuk dimanfaatkan bagi kepentingan orang lain.
 - b. Karena yang menjadi dasar adalah kesukarelaan dari si pemilik hak atas tanah, maka tidak disertai adanya ganti rugi.
 - c. Peralihan fungsi hak milik atas tanah, tersebut tidak menyebabkan adanya penggantian kepemilikan hak atas tanah, sehingga status hak milik atas tanah tersebut tidak berubah.
2. Hak milik atas tanah untuk kepentingan umum
 - a. Dasar adanya tanah yang digunakan untuk kepentingan umum adalah adanya peraturan perundang-undangan yang mengaturnya terlebih dahulu.
 - b. Karena fungsi hak milik atas tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada peraturan perundang-undangan, maka bagi si pemilik hak atas tanah berhak memperoleh ganti rugi yang layak.
 - c. Adanya penggantian status dari hak milik atas tanah pribadi atau perorangan beralih menjadi hak milik Negara, sehingga harus ada penyesuaian status kepemilikannya (Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, 2004 : 102-103)

Mengenai hak milik atas tanah yang digunakan untuk kepentingan umum, terhadap perlindungan bagi pemegang hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 18 UUPA yang berbunyi;

“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 lebih lanjut mengenai hak milik atas tanah untuk kepentingan umum, hal tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Hak milik sebagai hak kebendaan yang paling sempurna, yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Hak milik merupakan hak induk terhadap hak-hak kebendaan yang lain, sedangkan hak-hak kebendaan lain merupakan hak anak terhadap hak milik.
2. Hak ditinjau dari kualitasnya merupakan hak yang selengkap-lengkapnyanya.
3. Hak milik bersifat tetap artinya tidak akan lenyap terhadap hak benda yang lain. Sedangkan hak kebendaan yang lain dapat lenyap jika menghadapi hak milik.
4. Hak milik mengandung inti (benih) dari hak kebendaan yang lain, sedangkan hak kebendaan yang lain hanya merupakan bagian saja dari hak milik. Setiap orang yang mempunyai hak milik atas sesuatu benda, berhak meminta kembali benda miliknya itu dari siapapun juga yang menguasainya berdasarkan hak milik itu terdapat dalam Pasal 574 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata permintaan kembali yang didasarkan kepada hak milik ini dinamakan *revinicie* (<http://datarental.blogspot.com/search/label/hak%20egindom>, diakses pada tanggal 12 Maret 2010).

Hak-hak yang dapat dimiliki seseorang berasal atau merupakan *derivatin*, yaitu seseorang memperoleh hak milik berasal dari orang lain yang dahulu memiliki atas suatu benda. Jenis-jenis hak yang demikian adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang sifatnya sementara.

Berdasarkan Pasal 1 ayat 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Dengan kata lain sertifikat bukanlah alas hak, tetapi hanya sekedar bukti hak atas tanah.

Ciri-ciri yang melekat pada hak milik menurut hukum adalah sebagai berikut :

- a. Merupakan hak atas tanah yang kuat. Bahkan menurut Pasal 20 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 adalah yang terkuat, artinya mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain;
- b. Merupakan hak turun-temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan pada ahli waris yang berhak;
- c. Dapat menjadi hak induk, tetapi tidak dapat berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya. Ini berarti bahwa hak milik dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang;
- d. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hipotek atau *credietverband*;
- e. Dapat dialihkan yaitu dijual, ditukar dengan benda lain dihibahkan dan diberi dengan wasiat;
- f. Dapat dilepaskan oleh yang punya, sehingga tanahnya menjadi milik negara;
- g. Dapat diwakafkan;
- h. Si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada (Eddy Ruchiyat, 1986 :50-51)

Dikuasainya suatu benda berdasarkan hak milik atas seseorang pemegang hak milik diberikan kewenangan untuk menguasainya secara tentram dan untuk mempertahankannya terhadap siapapun yang bermaksud untuk mengganggu ketentramannya dalam menguasai, memanfaatkan, serta mempergunakan benda tersebut. Namun dalam penggunaan hak milik didasarkan pada pembatasan :

1. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang- undangan.
2. Tidak mengganggu hak orang lain.

3. Bisa dilakukan pencabutan hak demi kepentingan umum dengan penggantian kerugian yang layak (Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaya, 2004 : 191).

Apabila seseorang memiliki sesuatu benda berarti orang lain mempunyai kewajiban untuk tidak merampas sesuatu dari padanya. Setiap orang mempunyai hak milik pribadi dan dimaksudkan untuk memperoleh sesuatu dan untuk mempertahankan miliknya. Secara alamiah bahwa setiap orang berhak mengambil sesuatu dari apa yang disediakan oleh alam. Hak milik pribadi didasarkan pada prinsip bahwa sebagian dari pemanfaatan dimaksudkan untuk kelangsungan hidup atau kesejahteraan seseorang dan tidak dipakai secara umum kecuali hal tersebut digunakan sebagai kepentingan umum.

2.2.2 Peraturan Dasar Hak Milik

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber hukum. Dalam kaitan dengan hak milik ditetapkan Pasal 28 huruf h ayat (4), bahwa : “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh orang lain”. Hak milik merupakan hak yang bersifat asasi bagi setiap orang. Menurut Sri Edi Swasono (Kompas, 18-4-2006), Indonesia menganut hak asasi sebagai warga negara yaitu seorang warga negara juga memiliki kewajiban asasi untuk menghormati hak-hak asasi warga lainnya. Hak asasi manusia Indonesia bukanlah hak asasi orang yang terlepas dan bersifat individual yang sebebaskan-bebasnya.

Mengenai pengaturan yang mendasar tentang pengelolaan pertanahan di atur pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan penjabaran lebih jauh dari hak menguasai tanah oleh negara, terdapat pada Pasal 2 UUPA yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara memberi wewenang kepada Negara untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa (Muchtar Wahid, 2008: 21)

Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks di atas adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggungjawab, yaitu untuk kemakmuran rakyat. Di sisi lain, rakyat juga dapat memiliki hak atas tanah. Dalam Pasal 570 Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyebutkan :

“Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalah dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi”.

Mengenai pengertian hak milik lebih lanjut diatur di dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa: “Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6”. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat di dalam Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Sesuai dengan asas bahwa tanah adalah salah satu unsur guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur, selain hak tanah mempunyai fungsi sosial juga harus digunakan dengan memperhatikan kepentingan pihak lain terutama pada masyarakat ekonomi lemah. Sehubungan dengan itu maka sesuai dengan Pasal 7 UUPA diatur bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Hak milik atas tanah di dalam UUPA menganut konsepsi hak tanah yang bersumber dari hukum adat, yaitu mempunyai dasar komunalistik dan mengandung corak privat serta diliputi suasana religious. Hal ini sesuai dengan

sifat manusia sebagai dwitunggal yaitu sebagai individu dan makhluk sosial. Dengan demikian hak milik tanah merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan mempunyai fungsi sosial. Dalam hal ini pengertian terpenuh dan terkuat tidak berarti bahwa hak ini bersifat mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana sifat daripada hak eigendom.

Dalam Pasal 21 UUPA ditetapkan bahwa hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah serta badan-badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam pasal ini sekaligus diatur pembatasan orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pecampuran harta karena perkawinan, wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak itu. Lebih lanjut dalam Pasal 22 UUPA ditetapkan bahwa terjadinya hak milik atas tanah menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah, sedangkan tanah lainnya dilakukan dengan penetapan pemerintah yang cara dan syarat-syaratnya diatur dengan peraturan pemerintah menurut ketentuan undang-undang.

Pasal 50 UUPA juga menegaskan ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang, namun undang-undang tentang hak milik dimaksud sampai saat ini belum ditetapkan. Dalam ketentuan peralihan Pasal 56 UUPA diatur bahwa selama undang-undang hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sesuai Pasal 20 UUPA, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA itu sendiri.

Keberadaan hukum tanah adat yang bersifat plural, bahkan di beberapa wilayah hukum adat pemilikan tanah tidak diatur secara tegas, maka implementasi pasal ini dapat menimbulkan kesenjangan substansi. Mengenai hak-hak atas tanah yang ada sampai dengan berlakunya UUPA, baik hak-hak Indonesia maupun hak-hak barat, diatur menurut ketentuan konversi dari undang-undang ini.

2.3 Tanah

2.3.1 Pengertian Tanah

Tanah merupakan suatu hak yang tidak lepas dari kehidupan manusia. Tanah sebagai tempat untuk mencari nafkah, mendirikan rumah atau tempat kediaman, dan juga menjadi tempat dikuburnya orang pada waktu meninggal. Artinya, tanah adalah hal yang sangat diperlukan manusia. Supaya tidak ada ketidakjelasan hak antara satu sama lain pihak, maka diperlukanlah aturan-aturan yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah. Aturan-aturan atau kaedah-kaedah yang mengatur hubungan manusia dengan tanah ini, selanjutnya disebut hukum tanah menurut hukum adat.

Jumlah luasnya tanah yang dapat dikuasai oleh manusia sangat terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang menginginkan tanah semakin bertambah. Selain bertambah banyaknya jumlah manusia yang membutuhkan tanah untuk pemukiman, juga kemajuan dan perkembangan ekonomi, sosial budaya dan teknologi menghendaki pula tersedianya tanah yang luas.

Menurut Boedi Harsono (2003 : 265-266), tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, yaitu : sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Sedangkan berapa tubuh bumi dan setinggi berapa ruang yang bersangkutan boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia (dalam Boedi Harsono, 2003 : 19) tanah adalah :

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Tanah diberikan kepada yang dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Sedalam berapa tubuh bumi tersebut digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada di atasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

2.3.2 Penggunaan Hak-Hak Atas Tanah

Hak-hak perseorangan atas tanah, adalah hak seseorang baik sendiri-sendiri maupun bersama orang lain maupun badan hukum baik Publik maupun Privat atas permukaan bumi yang disebut tanah (Pasal 4 ayat 1 UUPA). Hak-hak perseorangan atas tanah terkelompok di dalam apa yang disebut dengan “hak-hak atas tanah”. Dalam hal ini hak atas tanah merupakan hak yang memberi wewenang untuk menguasai dan memanfaatkan atau menggunakan permukaan bumi yang disebut tanah. Bahkan tidak itu saja, kewenangan untuk menggunakannya diperluas hingga meliputi pula tubuh bumi dibawahnya, air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu.

Dalam tubuh bumi dibawahnya, air serta ruang yang ada di atasnya bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Seseorang hanya diperbolehkan menggunakannya, yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu (Pasal 4 ayat (2)

UUPA), tentunya dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan lain yang lebih tinggi. Oleh karena penggunaan tubuh bumi dibawahnya (serta air) itu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah, maka hak atas tanah itu tidak meliputi pula pemilikan kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi dibawahnya. Pengambilan atau pemilikan kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi dibawahnya (bahan-bahan tambang dll) memerlukan adanya hak tersendiri. Oleh karenanya Pasal 8 UUPA menyatakan: bahwa pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa perlu diatur.

Dalam Penjelasan Pasal 8 UUPA disebutkan :

“Karena hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi, maka wewenang-wewenang yang bersumber dari padanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa”.

Dalam pengambilan suatu kekayaan yang dimaksudkan itu memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya.

Hukum yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat (demikian ketentuan Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960), dengan ketentuan yang demikian dapat diketahui, bahwa “hukum dasar” Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 adalah hukum adat. Didalam hukum adat, terdapat asas yang biasa disebut “asas pemisahan horisontal” (*horizontale scheidung*), yaitu suatu asas yang menggariskan, bahwa bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah, maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya (Boedi Harsono, 2005:20).

Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang empunya tanah yang ada di atasnya. Apabila perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal itu secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

2.4 Hak-Hak Atas Tanah

2.4.1 Pengertian Hak Atas Tanah

Pengertian dari hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah kepada yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu (Pasal 4 UUPA).

Hak-hak perorangan dan badan hukum atas tanah memperoleh pengakuan yang kuat dalam sistem dan tata hukum di Indonesia. Hak milik atas tanah adalah bagian dari hak-hak kebendaan yang dijamin dalam konstitusi. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hasil dari amandemen kedua, dinyatakan sebagai berikut :

Pasal 28 g

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Pasal 28 h

- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Selanjutnya mengenai hak atas tanah di dalam UUPA dinyatakan antara lain sebagai berikut :

Pasal 4 ayat (2)

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan pengertian pada Pasal 4 ayat (2) tersebut, hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah tidak meliputi tubuh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Boedi Harsono, 2007: 63).

Ketentuan dalam Pasal 4 ayat 2 hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi saja, maka wewenang-wewenang yang bersumber daripadanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung didalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa. Oleh karena itu maka pengambilan kekayaan yang dimaksudkan itu memerlukan pengaturan tersendiri. Ketentuan ini merupakan pangkal bagi perundang-undangan pertambangan dan lain-lainnya.

Asas yang hanya mengakui hak atas tanah adalah terbatas pada hak atas permukaan bumi saja disebut dengan asas pemisahan horisontal. Asas pemisahan horisontal adalah asas dimana pemilikan atas tanah dan benda atau segala sesuatu yang berada di atas tanah itu adalah terpisah. Asas pemisahan horisontal memisahkan tanah dan benda lain yang melekat pada tanah itu. Dalam hal tersebut, asas pemisahan horisontal adalah asas yang didasarkan pada hukum adat, dan merupakan asas yang dianut oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.

Berbeda dengan asas yang dianut oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, Kitab Undang-undang Hukum Perdata menganut asas perlekatan, baik yang sifatnya perlekatan horisontal maupun perlekatan vertikal, yang menyatakan bahwa benda bergerak yang tertancap atau terpaku pada benda tidak bergerak, berdasarkan asas asasi maka benda-benda yang melekat pada benda pokok, secara yuridis harus dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari benda pokoknya (Djuhaendah Hasan, 1996 :70-76).

Hukum yang mengatur hak-hak atas tanah, adalah hukum tanah. Hukum tanah adalah “hukum tentang tanah”, yaitu hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah (secara fisik maupun yuridis). Menurut Hargreaves (dalam Boedi Harsono, 2005 : 26) ada 2 (dua) fungsi Hukum Tanah, yaitu :

- a. *The static function*, yaitu pengaturan hubungan hukum antara pemilik dan tanahnya, yang merumuskan hak untuk menikmati tanahnya sendiri (*the right of enjoyment*);

- b. *The dinamic fungtion*, yang mengawasi pemindahan dan penciptaan hak-hak atas tanah.

Berdasarkan sistematika di atas ketentuan-ketentuan hukum tanah bukan saja dapat diadakan, disusun dan dipelajari secara teratur, tetapi juga akan dengan mudah diketahui ketentuan-ketentuan apa yang termasuk hukum tanah dan apa yang bukan hukum tanah. Sebelum berlakunya UUPA dikenal lembaga hukum jual beli tanah. Ada yang diatur oleh Kitab Undang-undang Hukum Perdata, dan ada yang diatur oleh hukum adat yang tidak tertulis. Dilakukannya jual beli tersebut belum terjadi perubahan apapun pada hak atas tanah yang bersangkutan. Ketentuan hukum mengenai jual beli tersebut bukan merupakan ketentuan hukum tanah, melainkan ketentuan hukum perdata, tegasnya hukum perjanjian. Hak atas tanah yang dijual baru berpindah kepada pembeli, jika penjual sudah menyerahkannya secara yuridis kepada pembeli dalam rangka memenuhi kewajiban hukumnya (Pasal 1459 Kitab Undang-undang Hukum Perdata).

2.4.2 Macam-Macam Hak Atas Tanah

A. Menurut UUPA

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah. Hak atas permukaan bumi yang disebut tanah ini, macam-macamnya diatur dalam Pasal 16 ayat (1), yaitu :

- a. hak milik;
- b. hak guna-usaha;
- c. hak guna-bangunan;
- d. hak pakai;
- e. hak sewa;
- f. hak membuka tanah;
- g. hak memungut hasil hutan;
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

B. Menurut Hukum Adat

Menurut Hukum Adat, Hak atas tanah dibagi menjadi 3, yaitu:

1. Hak persekutuan hukum, yaitu hak ulayat. Termasuk di dalamnya:
 - a. Hak pembukaan tanah;
 - b. Hak untuk mengumpulkan hasil hutan (*verzamel* atau *kaprecht*).
2. Hak perseorangan, diantaranya :
 - a. Hak milik;
 - b. Hak memungut hasil tanah (*genotrecht*);
 - c. Hak wenang-pilih atau hak-pilih lebih-dahulu (*voorkeurrecht*);
 - d. Hak wenang-beli; hak penjabat-adat (*ambtelijk-profijtrecht*).
3. Perbuatan- perbuatan hukum yang berwujud :
 - a. Pemindahan hak (serah-lepas):
 1. Menjual (lepas, gadai, tahunan);
 2. Menukarkan;
 3. Memberikan.
 - b. Perjanjian :
 1. Tanam bagi (*deelbouw*);
 2. Sewa;
 3. Tanggungan (Roestandi Ardiwilaga R, 1960:20).

Macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang disebut hak-hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, ada yang primer (pokok atau utama, dalam arti : Hak-hak yang memang dikehendaki/diciptakan pembentuk undang-undang (UUPA) untuk menampung kebutuhan dalam lalu lintas kehidupan bermasyarakat yang berkaitan dengan soal tanah), dan ada pula yang sekunder (tidak pokok atau sementara, dalam arti : Hak- hak yang oleh karena sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang (UUPA), yang akan diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat). Hak-hak tersebut, yaitu:

Hak-Hak Atas Tanah Primer dan Sekunder Serta Pasal-Pasal yang Mengatur

Hak-Hak Atas Tanah Primer (pokok)			Hak-Hak Atas Tanah Sekunder (sementara)		
	Jenis-jenisnya	Pasal Yang mengatur		Jenis-jenisnya	Pasal yang mengatur
a.	hak milik;	Pasal 16 ayat (1) huruf a s/d d.	a.	hak sewa;	Pasal 16 ayat (1) huruf h. jo Pasal 53
b.	hak guna-usaha;		b.	hak gadai;	
c.	hak guna-bangunan;		c.	hak usaha-bagi-hasil	
d.	hak pakai;		d.	hak menumpang.	
e.	hak pengelolaan				

(Rizal Nugroho, Materi Pembekalan KKM gelombang II tahun akademik 2009/2010, 2010 :26)

Hak-hak lainnya (sewa tanah untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan), meskipun disebut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA tersebut (dengan demikian dikelompokkan dalam hak-hak atas tanah), akan tetapi sesungguhnya bukanlah hak atas tanah dalam arti yang sebenarnya. Oleh karena itu bukanlah hak-hak yang termasuk hak-hak atas tanah yang primer yang mencakup hak utama atau pokok.

Secara garis besarnya hak-hak atas tanah tersebut dapat dikelompokkan menjadi :

1. Hak-hak atas tanah yang bersifat tetap, yang meliputi hak-hak atas tanah yang disebutkan pada huruf a sampai dengan huruf g. Hak-hak ini dikatakan bersifat tetap karena akan tetap terus ada.
2. Hak-hak atas tanah yang akan ditentukan oleh undang-undang. Untuk hak-hak ini sampai saat ini belum ada undang-undang yang mengaturnya diluar Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.
3. Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara yang menurut Pasal 53 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 meliputi hak hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian. Disebut sebagai hak yang bersifat sementara karena eksistensinya pada suatu saat nanti akan dihapuskan,

karena mengandung sifat-sifat yang kurang baik bertentangan dengan jiwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.

Konsep hukum kepemilikan hak atas tanah yang perlu diketengahkan disini sehubungan dengan konsep hukum yang dinamakan "hak" adalah konsep "penguasaan" dan konsep "pemilikan". Konsep hukum disini diartikan "konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami suatu aturan hukum atau sistem aturan hukum" (Muchtart Kusumaatmadja dan Sidharta, 2000 : 75).

Secara konseptual, agraria terdiri atas dua aspek utama yang berbeda, yaitu aspek penguasaan dan kepemilikan, serta aspek penggunaan dan pemanfaatan. Hal ini terlihat secara tegas dalam dalam batasan tentang reformasi agraria yang terdapat dalam TAP MPR Nomor IX Tahun 2001 Pasal 2, yang menyebutkan bahwa: pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria. Aspek penguasaan atau pemilikan jelas berbeda dengan aspek penggunaan atau pemanfaatan, karena yang pertama berkenaan dengan bagaimana relasi hukum manusia dengan tanah, sedangkan yang kedua membicarakan bagaimana tanah digunakan dan dimanfaatkan.

Kita tidak bisa dibayangkan apabila ada suatu sistem hukum yang tidak mengakui dan mengatur mengenai penguasaan. Dalam suatu kehidupan bermasyarakat akan mengalami kesulitan apabila anggota masyarakat tidak memperoleh kesempatan untuk menguasai barang-barang. Justru dengan penguasaan barang-barang akan bisa membawa seseorang untuk bisa masuk ke dalam jaringan kehidupan bersama. Tanpa penguasaan yang demikian itu, seseorang tidak akan bisa mengembangkan hubungan dengan orang lain, bahkan bisa dikatakan seseorang tidak akan dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya secara baik tanpa adanya penguasaan barang-barang. Penguasaan ini pada dasarnya bersifat faktual, yaitu yang mementingkan kenyataan pada suatu saat. Penguasaan ini bersifat sementara sampai nanti ada kepastian mengenai hubungannya dengan barang yang dikuasainya itu (Satjipto Rahardjo, 2000 : 62).

Hak penguasaan merupakan hal yang paling pokok yang terdapat dalam sistem agrarian di suatu Negara maupun di suatu kelompok masyarakat.

Penguasaan terhadap tanah merupakan permasalahan penting dalam keagrariaan. Di Indonesia, UUPA menempatkan aspek penguasaan jauh lebih penting dari aspek penggunaan.

Menurut Satjipto Rahardjo (2000: 64) bahwa berbeda dengan penguasaan, maka kepemilikan mempunyai sosok hukum yang lebih jelas dan pasti. Dalam penguasaan yang penting adalah apakah seseorang menguasai suatu barang ialah pertanyaan yang harus dijawab berdasarkan kenyataan yang ada pada waktu itu tanpa perlu menunjuk kepada hukum. Penguasaan hubungan yang nyata antara seseorang dengan barang yang ada dalam kekuasaan. Dengan demikian, dalam penguasaan tidak memerlukan legitimasi lain kecuali bahwa barang itu ada di tangan seseorang. Kalau kepemilikan memerlukan legitimasi, sehingga hubungan antara seseorang dengan objek yang menjadi sasaran kepemilikan terdiri dari suatu kompleks hak-hak.

UUPA bermaksud memperkuat dan memperluas hak milik tanah bagi setiap warga Negara Indonesia. Suatu pegakuan dan perlindungan terhadap *privat bezit*, hak milik sebagai hak yang terkuat bersifat perseorangan dan turun-temurun.

Menurut P.J Fitzgerald (dalam Satjipto Rahardjo, 2000 : 65) ciri hak yang termasuk dalam kepemilikan adalah :

1. Pemilik mempunyai hak untuk memiliki barangnya. Meskipun dia dalam kenyataannya tidak memegang atau menguasai barang itu, maka hak atas barang itu tetap ada pada ia.
2. Pemilik mempunyai hak untuk menggunakan hak dan menikmati barang yang dimilikinya, sehingga kemerdekaan pada pemilik untuk berbuat terhadap barangnya
3. Pemilik mempunyai hak untuk menghabiskan, merusak atau memindahkan/menyerahkan barangnya. Pada orang yang menguasai suatu barang, maka hak untuk memindahkan/menyerahkan tidak ada karena adanya asas “tiada seseorang pun dapat memindahkan hak yang lebih daripada yang dipunyainya”.
4. Kepemilikan mempunyai ciri tidak mengenal jangka waktu. Ciri ini membedakan dengan penguasaan, karena untuk penguasaan perlu penentuan statusnya lebih lanjut di kemudian hari. kepemilikan secara teoritis berlaku untuk selamanya.
5. Kepemilikan mempunyai ciri yang bersifat sisa. Seorang pemilik tanah bisa menyewakan tanahnya kepada orang lain, bisa memberikan hak kepada orang lain untuk melintasi

tanahnya, atau memberikan hak-hak yang lainnya kepada orang lain maka ia tetap memilik hak atas tanah itu terdiri dari sisanya sesudah hak-hak itu ia berikan kepada orang-orang lain.

Penghormatan kepemilikan hak atas tanah haruslah diperhatikan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Pertanyaannya adalah prinsip penghormatan yang diberikan terhadap kepemilikan hak atas tanah (obyek) atau kepada pemegang kepemilikan hak atas tanah (subyek). Dengan melihat konstitusi, maka konstitusi menjamin hak kepemilikan seseorang (subyek) atas tanah (obyek) yang merupakan hak ekonominya. Oleh karena itu, lebih tepat prinsip penghormatan diberikan kepada subyek sebagaimana yang termuat dalam Pasal 28 h ayat (4) UUD 1945 (Amandemen IV), yang berbunyi: “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil oleh siapapun”.

Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 ada sejumlah hak-hak atas tanah yang berakhir haknya, baik karena jangka waktu hak itu berakhir atau karena penyebab lainnya. Hak milik atas tanah dalam Pasal 27 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960), hak milik hapus bila :

1. Pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960,
2. Penyerahan dengan suka rela oleh pemiliknya,
3. Ditelantarkan,
4. Ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960.

Pengaturan hak milik atas tanah dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27, yang memuat prinsip-prinsip umum tentang hak milik atas tanah, selanjutnya dalam Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ditentukan bahwa ketentuan mengenai hak milik diatur dengan undang-undang, dari ketentuan tersebut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menghendaki penjabaran yang lebih terperinci lagi, sehingga hak milik atas tanah yang merupakan cetusan jiwa, kepribadian, dan pandangan hidup bangsa, tertuang dalam gambaran yang utuh dan menyeluruh dalam suatu konsepsi pengaturan dan pengembangan konsep hak milik privat dan hak milik publik sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam hak milik atas tanah bangsa Indonesia (Aslan Noor, 2006: 315-316).

Dalam hal hak milik atas tanah, lembaga konversi mempunyai peranan yang amat penting dalam proses terjadinya hak milik melalui pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak pribadi atas tanah terdahulu. Dalam rangka mengakhiri system dualism hukum tanah dan pluralism dalam hukum adat, dengan demikian lembaga konversi yang diatur dalam ketentuan kedua UUPA merupakan akses terhadap keberadaan hak milik pribadi atas tanah sebagai penghormatan hak-hak seseorang.

2.5 Ganti Rugi

2.5.1 Pengertian Ganti Rugi

Dalam Perpres No 36 Tahun 2005 Jo. Perpres No 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 menyebutkan makna ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat 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 sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Penentuan besarnya ganti rugi didasarkan pada hasil kesepakatan pemilik tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Hasil kesepakatan tersebut kemudian oleh panitia pengadaan tanah sesuai dengan tugasnya dituangkan dalam berita acara hasil musyawarah, dan selanjutnya menerbitkan surat keputusan penetapan besarnya ganti rugi. Musyawarah antara pemilik tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah tersebut berpedoman pada penilaian harga tanah yang dilakukan oleh lembaga atau tim penilai harga tanah.

Dalam Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa: “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”. Rumusan ini tidak menjelaskan pengertian dari perbuatan melanggar hukum, kecuali syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk menuntut ganti rugi karena alasan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak tertentu.

Masalah ganti rugi, hukum perdata menentukan 3 (tiga) jenis pembayaran ganti rugi, yakni ganti rugi aktual (*actual damages*), ganti rugi penghukuman (*punitive damages*) dan ganti rugi nominal (*nominal damages*). Ganti rugi aktual adalah pembayaran ganti rugi yang benar-benar diderita korban secara aktual dan dapat dihitung secara mudah sehingga keluar angka sekian rupiah. Kerugian aktual ini tidak hanya berlaku bagi perbuatan melawan hukum karena sengaja, tetapi berlaku pula terhadap semua jenis perbuatan melawan hukum.

Mengenai ganti rugi penghukuman yaitu suatu pembayaran ganti rugi yang besarnya melebihi dari jumlah kerugian yang diderita sebenarnya. Kelebihan ganti rugi ini, dimaksudkan sebagai penghukuman bagi si pelaku. Ganti kerugian jenis ini, layak diberikan terhadap orang yang sengaja melakukan kasus berat atau sadis, seperti penganiayaan berat terhadap seseorang tanpa rasa prikemanusiaan. Ketiga adalah ganti rugi nominal yaitu pembayaran ganti rugi berupa pemberian sejumlah uang, meskipun kerugian sebenarnya tidak bisa dihitung dengan uang. Bahkan, bisa pula kejadian itu tidak menimbulkan kerugian sama sekali. Ganti rugi seperti ini, layak diberikan bagi orang yang melakukan perbuatan melawan hukum dengan sengaja, namun tidak patut diberikan terhadap orang yang melakukan perbuatan melawan hukum karena kelalaian.

2.5.2 Macam-Macam Ganti Rugi

Permasalahan pokok dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah mengenai penetapan besarnya ganti rugi. Pengadaan tanah dalam hal ini sesuai dengan Pasal 5 huruf d Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yang digunakan sebagai fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana.

Ketentuan mengenai pemberian ganti rugi ini telah diatur dalam ketentuan hukum tanah yang berlaku di Negara Indonesia. UUPA mengatur 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 (Pasal 18 UUPA).

Pemberian ganti rugi apabila terjadi suatu perbuatan melanggar hukum dapat memiliki bermacam-macam arti :

1. Penggantian dalam bentuk uang terhadap berkurangnya kekayaan karena adanya perbuatan melanggar hukum;
2. Pemulihan ke dalam keadaan semula, yakni keadaan sebelum terjadinya perbuatan melanggar hukum (*herstel in natura-restitutio in integrum*);
3. Penggantian biaya-biaya yang diperlukan untuk memulihkan keadaan pada keadaan semula sebelum terjadinya perbuatan melanggar hukum;
4. Penggantian dalam bentuk uang terhadap penderitaan orang yang ditimbulkan oleh orang lain karena suatu perbuatan melanggar hukum (Setiawan, 1992: 329).

Dengan demikian, maka pada prinsipnya ganti rugi berbentuk uang. Tanpa menutup kemungkinan adanya penggantian dalam bentuk lain. Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Perdata di negeri Belanda juga bertitik tolak dari ganti rugi dilakukan dalam bentuk uang, namun tidak menutup kemungkinan bahwa hakim atas permintaan pihak yang dirugikan, dengan mengingat keadaan yang meliputinya, menentukan ganti rugi dalam bentuk lain. Apabila hal yang terakhir ini tidak dipenuhi dalam tenggang waktu yang telah ditentukan, maka pihak yang dirugikan memperoleh kembali haknya untuk menuntut ganti rugi dalam bentuk uang.

Ganti rugi diberikan sepenuhnya meliputi semua kerugian yang telah diderita. Tentu saja setelah dipertimbangkan tentang adanya kesalahan atau kelalaian tentang adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dengan perbuatan dan tentu saja dengan memperhatikan sejauh mana telah terbukti adanya kerugian yang diderita orang lain. Ganti rugi yang layak didasarkan atas nilai nyata/sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan (Penjelasan Umum Angka 5 UUPA), mengenai pola penetapan ganti rugi atas tanah, di

Indonesia ditetapkan melalui musyawarah dengan memperhatikan harga umum setempat disamping faktor-faktor lain yang mempengaruhi tanah.

Ganti kerugian menurut hukum tanah nasional ditetapkan menurut nilai pengganti (*replacement value*) yang berarti bahwa ganti rugi yang diterima dapat dimanfaatkan untuk memperoleh penggantian terhadap tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman semula dalam kualitas yang minimal setara dengan yang sebelum terkena pengadaan tanah.

Berdasarkan Pasal 4 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang pedoman-pedoman pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, dengan tetap memperhatikan kepentingan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, maka penguasaan atas tanah dalam keadaan yang sangat mendesak sebagai dimaksud dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 288) hanya dapat dilakukan apabila kepentingan umum menghendaki adanya :

- a. Penyediaan tanah tersebut diperlukan dalam keadaan sangat mendesak, dimana penundaan pelaksanaannya dapat menimbulkan bencana alam yang mengancam keselamatan umum.
- b. Penyediaan tanah tersebut sangat diperlukan dalam suatu kegiatan pembangunan oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah maupun masyarakat luas pelaksanaannya dianggap tidak dapat ditunda-tunda lagi.

Ketentuan dalam penaksiran harga dijelaskan dalam Pasal 5 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 yang berbunyi :

- (1) Panitia Penaksir sebagai dimaksud dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 288) dalam menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah/bangunan/ tanaman yang berada di atasnya harus menaksir secara obyektif dengan tidak merugikan kedua belah pihak dan dengan menggunakan norma-norma serta memperhatikan harga-harga penjualan tanah/bangunan/tanaman di sekitarnya yang terjadi dalam tahun yang sedang berjalan.
- (2) Dalam menggunakan norma-norma sebagai dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, Panitia Penaksir harus tetap memperhatikan pedoman-pedoman yang ada dan yang lazim dipergunakan

dalam mengadakan penaksiran harga/ganti rugi atas tanah/bangunan yang berlaku dalam daerah yang bersangkutan.

Mengenai cara pembayaran yang harus dilakukan apabila terjadi pencabutan hak atas tanah yang digunakan untuk kepentingan umum dijelaskan dalam Pasal 6 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 yang berbunyi :

- (1) Pembayaran ganti rugi kepada orang-orang yang hak atas tanahnya dicabut, oleh yang berkepentingan harus dilakukan secara tunai dan dibayarkan langsung kepada yang berhak.
- (2) Rencana penampungan orang-orang yang hak atas tanahnya dicabut sebagai dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf c, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 288), oleh yang berkepentingan harus diusahakan sedemikian rupa agar mereka yang dipindahkan itu tetap dapat menjalankan kegiatan usahanya/mencari nafkah kehidupan yang layak seperti semula.

Pengaturan tentang ganti rugi atas pencabutan hak atas tanah dengan terdapat dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam pemberian ganti kerugian terhadap pemilik hak atas tanah terhadap pencabutan hak tersebut, berdasarkan Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan yang digunakan untuk kepentingan umum dapat berupa :

- a. Uang; dan/atau
- b. Tanah pengganti; dan/atau
- c. Pemukiman kembali; dan/atau
- d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c;
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Kemudian juga dijelaskan dalam Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mengenai dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas :

- a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek 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 yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Menurut Pasal 14 ayat (3) huruf f Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 2007 telah ditegaskan di dalam mengadakan taksiran/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. Berdasarkan pasal tersebut untuk penetapan ganti rugi haruslah diperhatikan dua hal, yaitu :

- a. Penetapan ganti rugi haruslah didasarkan musyawarah antara panitia dengan para pemegang hak atas tanah. Didalam mengadakan penaksiran/penetapan besarnya ganti rugi panitia hendaknya benar-benar mengusahakan tercapainya, persetujuan kedua belah pihak berdasarkan atas musyawarah.
- b. Penetapan ganti rugi haruslah dengan memperhatikan harga umum setempat, disamping harus memperhatikan factor-faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah (Abdurrahman, 1978 :32-33).

Masalah pokok yang banyak mendapat perhatian dalam pelaksanaan pembebasan tanah yang digunakan untuk kepentingan umum adalah persoalan tentang pemberian ganti rugi kepada pemilik hak atas tanah, karena persoalan ganti rugi ini adalah menyangkut masalah hak-hak yang mutlak dari pemilik tanah yang tanahnya dibebaskan untuk kepentingan umum, sehingga dapatlah dikatakan bahwa unsur tanggung-jawab mutlak yang harus ada dalam pelaksanaan pembebasan tanah adalah unsur ganti rugi yang layak dan pembebasan tanah milik warga sebelumnya harus dimusyawarahkan terlebih dahulu.