



SKRIPSI

**PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM
PROYEK PEMBANGUNAN TOL GEMPOL - PASURUAN**

***PROCUREMENT OF LAND FOR GENERAL INTERESTS IN THE
GEMPOL - PASURUAN TOLL DEVELOPMENT PROJECT***

DISUSUN OLEH :

GAGAH CHRISWANTARA PUTRA

NIM : 140710101010

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2018

SKRIPSI

**PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM
PROYEK PEMBANGUNAN TOL GEMPOL - PASURUAN**

***PROCUREMENT OF LAND FOR GENERAL INTERESTS IN THE
GEMPOL - PASURUAN TOLL DEVELOPMENT PROJECT***

DISUSUN OLEH :

GAGAH CHRISWANTARA PUTRA

NIM : 140710101010

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2018**

MOTTO

Kerahkan hati, pikiran, dan jiwamu ke dalam aksimu yang paling kecil sekaligus.
Inilah rahasia kesuksesan¹

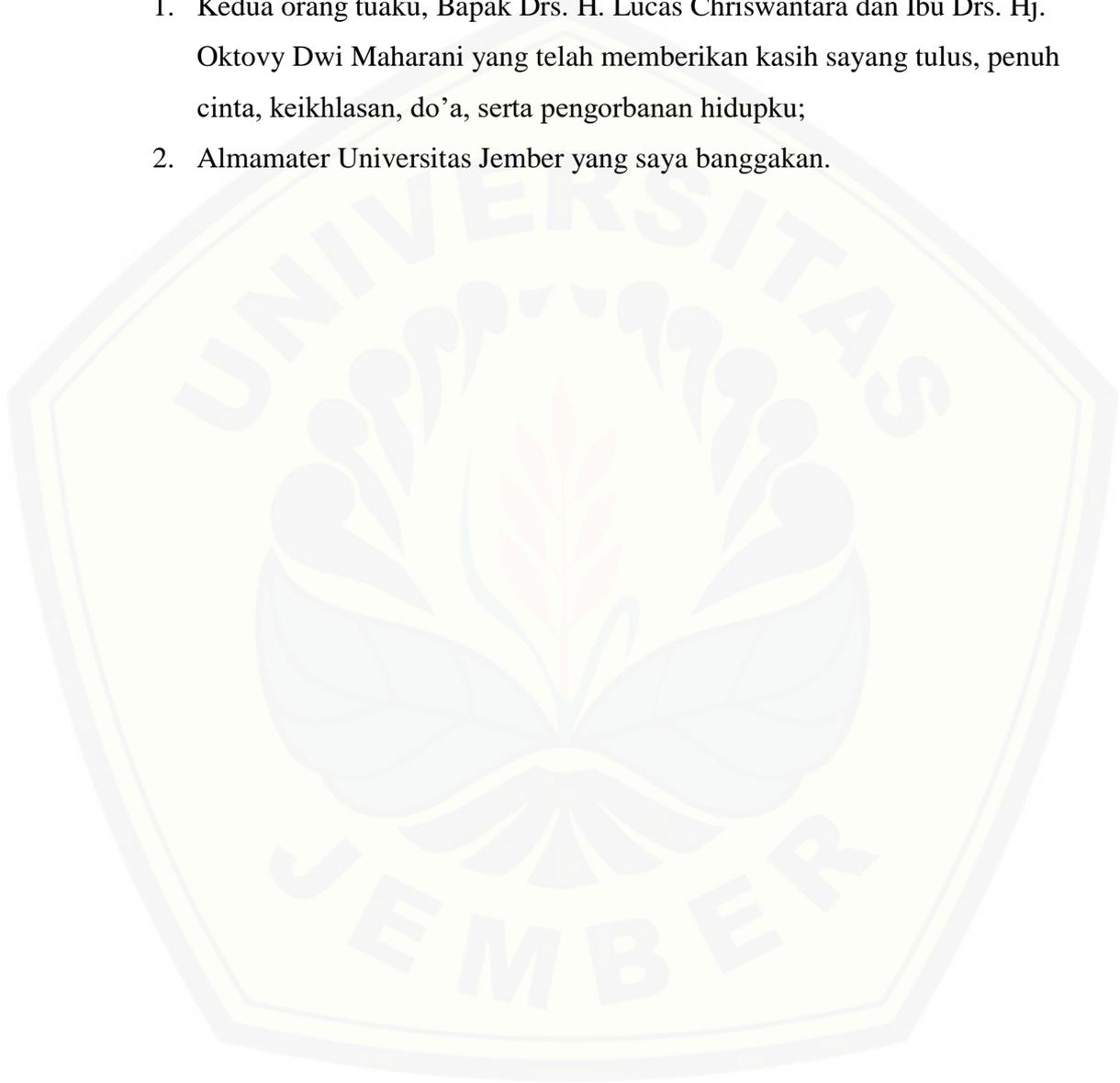


¹ Swami Sivananda, <http://www.kepogaul.com/inspirasi/motto-hidup-orang-sukses/>.
Diakses pada 11 September 2018. Pukul 11.00 WIB

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tuaku, Bapak Drs. H. Lucas Chriswantara dan Ibu Drs. Hj. Oktovy Dwi Maharani yang telah memberikan kasih sayang tulus, penuh cinta, keikhlasan, do'a, serta pengorbanan hidupku;
2. Almamater Universitas Jember yang saya banggakan.



PERSYARATAN GELAR

**PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM
PROYEK PEMBANGUNAN TOL GEMPOL - PASURUAN**

***PROCUREMENT OF LAND FOR GENERAL INTERESTS IN THE
GEMPOL - PASURUAN TOLL DEVELOPMENT PROJECT***

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam
Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember

GAGAH CHRISWANTARA PUTRA

NIM. 140710101010

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2018

PERSETUJUAN

**SKRIPSI TELAH DISETUJUI
TANGGAL, 2 OKTOBER 2018**

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama

Dr. JAYUS, S.H.,M.HUM.
NIP. 195612061983031003

Dosen Pembimbing Anggota

WARAH ATIKAH, S.H.,M.HUM.
NIP. 197303252001122002

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM
PROYEK PEMBANGUNAN TOL GEMPOL - PASURUAN**

Oleh:

Gagah Chriswantara Putra

NIM. 140710101010

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing Anggota

Dr. Jayus, S.H., M.Hum
NIP. 195612061983031003

Warah Atikah, S.H., M.Hum
NIP. 197303252001122002

MENGESAHKAN,
Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.

NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 11

Bulan : Oktober

Tahun : 2018

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji :

Ketua,

Sekretaris,

Rizal Nugroho, S.H., M.Hum.
NIP. 195611251984031002

Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M
NIP. 196011221989021001

Anggota Penguji :

Dr. Jayus, S.H., M.Hum
NIP. 195612061983031003

:.....

Warah Atikah, S.H., M.Hum
NIP. 197303252001122002

:.....

PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Gagah Chriswantara Putra

Nim : 140710101010

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul: **PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM PROYEK PEMBANGUNAN TOL GEMPOL – PASURUAN** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 11 Oktober 2018

Yang Menyatakan,

GAGAH CHRISWANTARA PUTRA

NIM : 140710101010

UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM PROYEK PEMBANGUNAN TOL GEMPOL – PASURUAN”**. Penulisan skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan program studi ilmu hukum dan mencapai gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Rizal Nugroho S.H.,M.Hum. sebagai Ketua Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan, dan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis untuk perbaikan penulisan skripsi ini;
2. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M. selaku Sekretaris Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan, dan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis untuk perbaikan penulisan skripsi ini;
3. Bapak Dr. Jayus, S.H.,M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu dan kesabaran untuk memberikan motivasi, bimbingan serta arahan dalam penulisan skripsi ini;
4. Ibu Warah Atikah, S.H.,M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan skripsi ini, serta memberikan motivasi hingga mencapai hasil yang maksimal;
5. Bapak Dr, Nurul Ghufron, S.H.,M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan persetujuan skripsi ini;
6. Ibu Dr. Dyah Octorina Susanti, S.H.,M.Hum., Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. dan Bapak Dr, Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I, Wakil Dekan II, dan Wakil Dekan III yang selalu memberikan bimbingan dan motivasi kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;

7. Prof. Dr. Herowati Poesoko, S.H.,M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik selama 4 Tahun dan Ibu Nuzulia Kumala Sari, S.H.,M.H selaku pengganti Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan bimbingan dan motivasi serta perhatian kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;
8. Para Dosen yang terhormat dan seluruh staf serta karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu;
9. Seluruh Pegawai dan Karyawan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember;
10. Kakak saya Raras Ista Parameswari S.H., beserta suaminya Nugroho Satya Utomo S.H. dan adik saya Riz'q Threevisca Chriswantara S.Ked yang telah memberikan semangat, doa, serta dukungan bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi;
11. Teman-teman seperjuangan penulis di Fakultas Hukum Universitas Jember yang selalu memberi dukungan : Ihsan Wahyudi, Ahmad Galih Firdausi, Kevin Dariola Anggita S.H., Rizqi Hartono, Lingga Yuargo Buwono, Aly Firdaus;
12. Teman-teman Fakultas Hukum : Fahmi Maulana, Bima Septa, Albertus Dhyka, Feby Yusri, Yessi Nur Angrraini, Ade Lutfi Prayogo, dan teman-teman lainnya yang tidak dapat saya sebutkan semuanya;
13. Sahabat-Sahabat saya Nimas Dendy Elgatama Yusgita Putri, Alif Maulana S.E., dan Muhammad Isa yang selalu memberikan semangat dan motivasi;
14. Teman-teman satu kekhususan hukum agrarian yang saya banggakan;
15. Teman-teman seperjuangan KKN Reguler 60 Desa Sumbersalak Kabupaten Bondowoso;

Serta semua pihak yang telah membantu dan berjasa dalam penyelesaian skripsi ini, yang penulis hormati dan banggakan. Tiada balas jasa yang dapat penulis berikan kecuali harapan semoga amal kebbaikannya yang telah diberikan dapat memberikan arti yang berguna bagi kita semua.

Semoga semua do'a, semangat, perhatian dan masukan yang telah diberikan kepada saya selaku penulis mendapatkan balasan yang indah dari Allah SWT. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan sumbangsih dan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan bagi semua pihak yang membutuhkannya. Akhir kata, semoga skripsi ini dapat membantu kita untuk menegakkan keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum.

Jember, Oktober 2018

Penulis

RINGKASAN

Tanah sebagai karunia Tuhan yang menempati kedudukan penting, yang mana hal itu merupakan bagian dari kekayaan alam yang hakiki dimana tanah tersebut juga memiliki kedaulatan hukum di atas negara. Dengan adanya tanah yang merupakan kekayaan alam tersebut, tanah bisa menjadikan ladang kemakmuran bagi masyarakat, tetapi harus adanya batasan penggunaannya sesuai dengan aturan yang berlaku. Sehubungan dengan hal tersebut, manusia pada hakikatnya memiliki hak yang timbul secara ilmiah, sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang berisi bahwa manusia yang tinggal di bumi ini otomatis mendapatkan hak dan wewenangnya untuk memanfaatkan segala sesuatu yang ada di atas tanah agar digunakan sebaik-baiknya demi kelangsungan kehidupan. Tanah yang menjadi kebutuhan dalam masyarakat, pengguna haknya harus dalam tatanan kewajaran.

Perlu diketahui, tanah yang merupakan kebutuhan pokok manusia dalam menjalankan kehidupan, dalam hal ini agar dapat dipahamai dalam mendapatkan suatu tanah yang sah harus adanya batasan dalam kepemilikannya yang mana semua diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses pengadaan tanah dapat menjadi permasalahan kompleks karena didalamnya memiliki beberapa tahapan teknis yang harus dijalankan oleh *stakeholder*. Perlu dicermati bahwasannya pembangunan untuk kepentingan umum pada dasarnya banyak terdapat permasalahan dalam pengalihan hak milik tanah dari masyarakat kepada negara. Permasalahan timbul karena adanya berbagai bentrokan kepentingan. Di satu sisi, pemerintah membutuhkan lahan untuk pembangunan fisik, di sisi lain masyarakat membutuhkan lahan untuk pemukiman maupun sebagai sumber mata pencaharian. Apalagi dalam proses pengadaan tanah masih terdapat kendala teknis menyangkut pemberian ganti kerugian bagi yang berhak, karena dianggap dan dinilai belum adil. Tidak hanya itu, namun ketidaksesuaian antara praktek dilapangan dengan aturan perundang-undangan juga sering terjadi.

Melihat dari pernyataan dan penemuan kasus yang Penulis dijabarkan diatas, terdapat 2 (dua) pokok permasalahan yang dapat merealisasikan apa yang ingin Penulis bahas dalam skripsi ini. Pertama mengenai persesuaian pemberian ganti kerugian terhadap proyek pembangunan Tol Gempol-Pasuruan yang berdampak pada masyarakat dengan aturan pengadaan tanah di Indonesia. Dan yang kedua mengenai proses pelaksanaan ganti kerugian dalam pengadaan tanah terhadap pembangunan proyek Tol Gempol-Pasuruan. Adapun metode penelitian yang Penulis terapkan adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.

Dari 2 (dua) rumusan masalah yang telah Penulis uraikan diatas, berikut pembahasan dari skripsi ini. Pada Rumusan Masalah pertama, Penulis menemukan beberapa kasus dilapangan terkait dengan pengadaan tanah tersebut. Pada kasus pertama mengenai Badan Pertanahan Nasional Daerah Kab. Pasuruan dan warga yang berada dikelurahan tembokrejo, kecamatan purworejo, Pasuruan

yang tidak ada kata sepakat dalam pembebasan lahan dan permasalahan terkait penunjukkan tim penilai/appraisal yang dilakukan oleh Kementerian PUPR. Permasalahan kedua mengenai warga santri yang terkena imbas dalam proyek pembangunan tol, pada permasalahan ini terdapat pelanggaran terhadap aturan jalan dalam mengangkut beban/muatan pada jalan desa. Sama halnya pada permasalahan ketiga yaitu siswa pelajar dari SD Negeri Pleret I yang terkena imbas pengerjakan proyek yang mengakibatkan gangguan kesehatan dan psikologi murid-murid SD tersebut.

Dan Pada Rumusan Masalah kedua menguraikan tentang proses pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah, dalam prakteknya terdapat beberapa tidak sesuai dengan aturan yang dijelaskan. Namun inti dari pelaksanaan tersebut masih sama. Sesuai dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berawal dari beberapa tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil.

Dari Pembahasan diatas maka Penulis dapat memberikan kesimpulan pada pembahasan ke-1 yang mana dalam kasus pertama ini Penulis menguraikan permasalahan diatas mengenai ketidaksesuaian dengan aturan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa dalam melakukan sosialisasi terdapat nilai ganti kerugian yang diterima oleh warga untuk mencapai kesepakatan, dan yang menunjuk appraisal ialah Lembaga Pertanahan sesuai dengan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bukan Kementerian PUPR. Selanjutnya Menurut Penulis, hal perlu dicermati dari kasus kedua dan ketiga adalah bukan ganti rugi dalam bentuk materi melainkan dilihat dari rasa kekecewaan warga yakni sisi immateriil mereka. Maka dari itu melihat dari kasus diatas penerapan fungsi sosial dalam pengadaan tanah ini diperlukan serta ganti kerugian immateriil juga dipandang penting. Sedangkan kesimpulan untuk pembahasan ke-2 adalah Proses pelaksanaan ganti kerugian terdapat pada Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dimulai dari inventerisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, penilaian ganti kerugian, musyawarah mengenai penetapan ganti kerugian, penetapan ganti kerugian, dan kemudian dilakukannya pelepasan tanah instansi.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
MOTTO	iii
PERSEMBAHAN	iv
PERSYARATAN GELAR	v
PERSETUJUAN	vi
PENGESAHAN	vii
PENETAPAN PENGUJI	viii
PERNYATAAN	ix
UCAPAN TERIMA KASIH	x
RINGKASAN	xiii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR GAMBAR	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.3.1 Tujuan Umum	6
1.3.2 Tujuan Khusus	7
1.4 Metode Penelitian	7
1.4.1 Tipe Penelitian	8
1.4.2 Pendekatan Masalah	8
1.4.3 Sumber Bahan Hukum	9
1.4.3.1 Bahan Hukum Primer	9
1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder	9
1.4.3.3 Bahan Non Hukum	9
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11

2.1 Hak Atas Tanah.....	11
2.1.1 Pengertian Hak Atas Tanah	11
2.1.2 Macam-Macam Hak Atas Tanah	12
2.1.3 Sifat-Sifat Hak Atas Tanah	15
2.2 Fungsi Sosial	16
2.3 Pengadaan Tanah	16
2.3.1 Pengertian Pengadaan Tanah	16
2.3.2 Bentuk-Bentuk Pengadaan Tanah.....	17
2.3.3 Ganti Kerugian	18
2.3.4 Penyelenggaraan Pengadaan Tanah.....	20
2.3.5 Faktor-Faktor Pengadaan Tanah.....	21
2.5 Kepentingan Umum	24
BAB III PEMBAHASAN	26
3.1 Kesesuaian pemberian ganti kerugian terhadap proyek pembangunan Tol Gempol-Pasuruan dengan aturan pengadaan tanah di Indonesia	26
3.2 Proses pelaksanaan ganti kerugian dalam pengadaan tanah terhadap pembangunan proyek tol gempol-pasuruan	35
BAB IV PENUTUP	47
4.1 Kesimpulan	47
4.2 Saran	48
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR GAMBAR

1. Perbedaan harga terhadap nilai tanah 17



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah sebagai karunia Tuhan yang menempati kedudukan penting termasuk sumber daya alam yang begitu strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat. Tanah merupakan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup rakyat Indonesia yang perlu adanya aturan yang mengatur didalamnya. Hal ini sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa kekayaan alam yang meliputi bumi, air dan sumber daya lainnya yang berada didalamnya, dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat luas.

Pada dasarnya kehidupan manusia sejak dahulu tidak dapat dilepaskan dengan manusia yang lain dan benda, dalam hal ini termasuk juga tanah. Sehingga hubungan antara manusia satu dengan manusia lainnya dan hubungan manusia dengan tanah merupakan dua hal yang erat. Tanah selain untuk tempat tinggal bagi manusia, tanah yang merupakan sumber kehidupan bagi pencari nafkah melalui usaha pertanian, perikanan, perkebunan, maupun peternakan.

Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa tanah merupakan suatu harta kekayaan yang dipandang bersifat kekal karena tidak akan musnah dalam keadaan bagaimanapun juga. Dalam hal ini hubungan antar umat manusia yang teratur susunannya dan bertalian satu sama lain disatu pihak, dan tanah dilain pihak, dalam tradisi suku bangsa di Indonesia dikenal dengan bentuk hubungan yang serba berpasangan. Ter Haar menyebutnya dengan istilah *participerend denken* dan dalam hukum adat asli suku bangsa, hubungan semacam itu memunculkan hubungan pertalian hukum, Ter Haar menyebutnya dengan istilah *rechats betrekking*. Substansi hubungan tersebut, dinyatakan dalam beberapa prinsip sebagai cermin kehidupan, sebagai berikut:²

² Sarkawi, 2014, *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Yogyakarta, Graha Ilmu hlm 9

1. tanah tempat mereka berdiam;
2. tanah yang memberi mereka makan;
3. tanah tempat mereka dimakamkan;
4. tanah tempat kediaman makhluk halus sebagai pelindung mereka beserta arwah leluhurnya;
5. tanah tempat meresap daya-daya hidup.

Sehubungan dengan hal di atas, manusia pada hakikatnya manusia memiliki hak yang timbul secara alamiah atas tanah yang ditempatinya. Sebagaimana amanat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 adalah negara hukum (konstitusional) yang memberikan jaminan dan memberikan perlindungan atas hak-hak warga negara, antara lain hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik. Namun Pasal 4 ayat (2) UUPA yang berbunyi:

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

Pengertian Pasal 4 ayat (2) tersebut di atas, memberi pemahaman bahwa pemegang hak-hak atas tanah tersebut bukan berarti memiliki apa yang terkandung dalam perut bumi atau yang ada dalam bumi maupun apa-apa saja yang terdapat di atas bumi. Hak-hak tersebut hanya sebatas mempergunakan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang dimiliki. Dalam pengertian, penggunaan hak atas apa yang ada dalam bumi maupun di atas bumi dibatasi oleh undang-undang. Seberapa banyak sumber daya alam yang ada didalam suatu negara dapat dipergunakan untuk berbagai kebutuhan rakyat namun tetap dalam koridor wajar dan semua itu tetap dalam perhitungan kapasitas yang dimiliki oleh kondisi alam. Oleh karena itu, negara pun harus mengerti akan batasan untuk melakukan kekuasaan pengadaan tanah yang akan dikelola untuk pembangunan kepentingan umum dengan memperhatikan hak-hak masyarakat terhadap tanahnya.

Apabila kita melihat keadaan secara faktual pada saat ini, pada dasarnya negara yang merupakan pemegang kewenangan untuk melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tentunya mengalami berbagai kendala dalam pelaksanaannya mengingat luasnya wilayah Indonesia serta masih banyak keunikan-keunikan yang ada seperti budaya yang beragam, etnis, agama, strata sosial, karakter masyarakatnya, dan lain sebagainya. Untuk itu, pemerintah dalam memenuhi kebutuhan pembangunan dalam hal pengadaan tanahnya harus melalui jalur yang sah sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Banyak permasalahan yang terjadi di lapangan tentang betapa rumit dan peliknya tahapan demi tahapan dan proses demi proses setiap pihak demi kelancaran kepentingan yang bertentangan. Persoalan yang timbul tidak hanya itu saja, untuk mendapatkan hak membangun demi kelncaran dan kepentingan bersama pun menjadi persoalan yang sulit. Permasalahan timbul karena adanya berbagai bentrokan kepentingan. Di satu sisi, pemerintah membutuhkan lahan untuk pembangunan fisik, di sisi lain masyarakat membutuhkan lahan untuk pemukiman maupun sebagai sumber mata pencaharian. Sehubungan dengan pernyataan di atas, proses pengadaan tanah oleh pihak yang berwenang dalam melakukan pengadaan tanah tidak semudah membalikkan telapak tangan dan cukup memakan waktu yang cukup lama. Apalagi dalam proses pengadaan tanah masih terdapat kendala teknis menyangkut pemberian ganti kerugian bagi yang berhak, karena dianggap dan dinilai belum adil.

Terdapat kasus dalam pembangunan proyek Tol Gempol-Pasuruan yaitu warga Kelurahan Tembokrejo, Kecamatan Purworejo, Kota Pasuruan merasa dirugikan dengan besaran dana yang diberikan oleh pelaksana untuk pembebasan lahan yang melintasi kota pasuruan dan warga masyarakat tersebut tidak mendapatkan sosialisasi terkait dengan harga ganti rugi yang akan diterima, bahkan dalam sosialisasi pembebasan lahan tidak membicarakan mengenai harga, dengan kata lain tidak ada tawar-menawar harga untuk mencapai kesepakatan. Pejabat pembuat komitmen (PPK) pembangunan proyek tol Gempol-Pasuruan menegaskan bahwa dalam mekanisme pembebasan lahan tol memang tidak ada

tawar-menawar karena yang menentukan harga adalah appraisal. Heni Susilowati selaku Kasi Pengadaan Tanah di kantor pertanahan kota Pasuruan menjelaskan bahwa pihaknya telah menjalankan pembebasan lahan dengan prosedur yang benar, pembebasan lahan tersebut ditentukan oleh appraisal yang di tunjuk oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Jadi Heni Susilowati yang selaku Kasi Pengadaan Tanah di kantor pertanahan kota Pasuruan melaporkan data secara fisik dan yuridis kepada appraisal, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang dimana selama 14 hari setelah musyawarah soal uang ganti rugi, warga masih mempunyai kesempatan untuk mengajukan gugatan sebagai bentuk keberatan ke Pengadilan Negeri.

Adapun kasus kedua yang terjadi di Kelurahan Tembokrejo, Kecamatan Purworejo, Kota Pasuruan pasalnya warga tersebut membuat aksi dengan memasang sejumlah baliho bernada protes pada pembangunan proyek tol. Warga mengeluh tentang *overpass* karena jalan tol tersebut berada dibawah sementara masyarakat yang hendak ke Kota Pasuruan harus melewati jembatan yang berada di atas jalan tol, selain itu warga mempertanyakan tentang nilai appraisal yang diduga ada kecurangan dalam sistem perhitungan. Sebab, ada tipe dan luas bangunan rumah yang sama dimiliki oleh orang yang berbeda, namun nilai ganti ruginya jauh berbeda.

Selanjutnya pada kasus ketiga pembangunan proyek tol Gempol-Pasuruan seksi IIB di Kelurahan Pohjentrek, Kecamatan Purworejo, Kota Pasuruan dikeluhkan. Pasalnya, pembangunan proyek tol ini mengakibatkan sejumlah ruang belajar di SD Negeri Pleret I, Desa Pleret, Kecamatan Pohjentrek, Kabupaten Pasuruan retak. Ruang belajar yang mengalami keretakan itu, berada di ruang kelas 2, 3, 4, 5, dan 6. Selain itu, debu imbas pembongkaran rumah yang terdampak tol, juga mulai berdampak pada kesehatan siswa. Sejumlah siswa mulai mengeluhkan flu dan batuk. Ketua Komite Sekolah, Muzakki mengatakan, pengerjaan proyek Tol Gempas itu sudah dimulai sejak akhir Desember silam. Namun, sosialisasi baru diterima pihak sekolah pada 8 Januari lalu. Namun,

Kegiatan Belajar Mengajar (KBM) tetap berlangsung seperti biasanya. Pihaknya berencana mengajukan relokasi sekolah pada Pemkab Pasuruan. Pasalnya, keberadaannya saat ini sudah tidak layak untuk menampung siswa. Selain itu, ke depannya, tol akan berada tepat di atas sekolah, sehingga dikhawatirkan kebisingan lalu lintas dapat mengganggu KBM. Pejabat pembuat komitmen (PPK) Tol Gempas dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Yulianto Puguh Setyawan menjelaskan, kewenangan dampak pengerjaan tol berada di tangan pelaksana proyek. Sementara, pihaknya hanya bertugas untuk membebaskan lahan saja.

Sudah sepatutnya pemerintah dengan segala kekuasaannya harus turut merasakan dampak langsung yang diakibatkan dari proyek tersebut. Rakyat juga mempunyai hak mutlak atas kesehatan, kesejahteraan, dan lain sebagainya untuk hidup layak dari berbagai aspek. Dalam melakukan pembebasan lahan tentunya melakukan adanya sosialisasi, tetapi ada warga yang tidak berkenan memberikan lahannya kepada Pemerintah, warga tidak dapat di paksa untuk memberikan lahannya untuk pembangunan jalan Tol. Maka diberikan adanya suatu ganti rugi. Pemberian ganti rugi juga bermacam-macam dapat berupa tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Jika penulis melihat dari beberapa kasus di atas dalam pengerjaan proyek pembangunan Tol Gempol-Pasuruan, terdapat beberapa kendala yaitu masih banyak warga yang tidak sepakat dengan ganti rugi yang diberikan oleh appraisal, tidak adanya tawar-menawar dalam sosialisasi pembebasan lahan yang seakan-akan memaksa warga untuk menyepakati agar membantu proses pembangunan Tol Gempol-Pasuruan berjalan dengan lancar. Selain itu penulis juga menemukan permasalahan mengenai ganti rugi dimana kasus tersebut terdapat kerugian non-materiil yang berupa kesehatan dan terganggunya kegiatan belajar mengajar di sekolah.

Pada hakekatnya, pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah merupakan bagian penting yang harus di musyawarahkan antar ke dua belah pihak antara warga dan pemerintah agar tercapai suatu tujuan yang saling menguntungkan dalam proses pengadaan tanah ini. Maka dari itu, pentingnya proses sosialisasi dalam masyarakat akan nilai fungsi sosial hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh

seluruh warga negara dengan harapan mampu membuat masyarakat menjadi individual yang berkualitas. Dengan prinsip ini kepentingan pribadi atas tanah tidak dibiarkan merugikan kepentingan umum. Pada bagian yang lain, pihak yang memerlukan tanah (pemerintah), harus memperhatikan jumlah ganti kerugian yang layak dan adil bagi yang berhak menerimanya. Oleh karena itu, penulis menguraikan permasalahan ini sebagai pokok bahasan penulisan tugas akhir dengan judul : **“PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM PROYEK PEMBANGUNAN TOL GEMPOL - PASURUAN”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang sebagaimana terurai di atas, permasalahan yang dapat dirumuskan:

1. Apakah pemberian ganti kerugian terhadap proyek pembangunan Tol Gempol-Pasuruan sudah sesuai dengan aturan pengadaan tanah di Indonesia ?
2. Bagaimana proses pelaksanaan ganti kerugian dalam proyek Tol Gempol-Pasuruan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan yang menghendaki adanya hasil dan agar hasil yang di ketehai tersebut dapat dicapai, maka perlu menetapkan suatu tujuan. Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian karya ilmiah dalam bentuk skripsi ini adalah sebagai berikut:

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini antara lain:

1. Memenuhi dan melengkapi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna mencapai gelar Sarjana Hukum sesuai dengan ketentuan kurikulum Fakultas Hukum Universitas Jember;
2. Sebagai sarana menerapkan ilmu dan pengetahuan hukum yang telah diperoleh dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi di masyarakat;

3. Memberikan kontribusi pemikiran dan wawasan bidang hukum yang berguna bagi almamater, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember dan masyarakat umum.

1.3.2 Tujuan Khusus

Selanjutnya tujuan khusus yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini antara lain:

1. Mengetahui dan memahami persesuaian pemberian ganti kerugian pada masyarakat terhadap proyek pembangunan Tol Gempol-Pasuruan dengan aturan pengadaan tanah di Indonesia
2. Mengetahui dan memahami proses pelaksanaan ganti kerugian dalam Tol Gempol-Pasuruan.

1.4 Metode Penelitian

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis data hasil penelitian. Ciri dari karya ilmiah di bidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan mengandung kebenaran yang dapat dipertanggung jawabkan. Mengadakan suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena dengan metode tersebut berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai suatu tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.³ Metode merupakan suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.⁴

Metode penelitian digunakan sebagai cara sistematis untuk mencari, menemukan, mengembangkan, menganalisis permasalahan, menguji kebenaran yang optimal dan objektif serta menjalankann prosedur yang benar. Metode yang

³ Johnny Ibrahim 2006 *Teori dan Metodoli Penelitian Hukum Normatif* Edisi Revisi, Banyumedia Publishing. Malang. hlm. 294

⁴ Soerjono Soekanto 2010 *Pengantar Penelitian Hukum*. Univ. Indonesia. Jakarta.. hlm. 5

tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha pencapaian pengkajian.⁵ Oleh karena itu, suatu metode digunakan agar dalam skripsi ini dapat mendekati suatu kesempurnaan yang bersifat sistematis dalam penulisannya. Berikut ini metode penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini.

1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti undang-undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁶

1.4.2 Pendekatan Penelitian

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dapat digunakan, antara lain pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan historis, pendekatan komparatis dan pendekatan konseptual.⁷ Dalam hal ini pendekatan masalah yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Statute approach merupakan semua aturan prosedur yang ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan perundang-undangan. Dari pengertian tersebut, secara singkat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai *statute* berupa legislasi dan regulasi. Jika demikian, pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan legislasi

⁵ Herowati Poesoko 2011 *Diktat Mata Kuliah Metode Penulisan Dan Penelitian Hukum*. Fakultas Hukum. Universitas Jember. hlm. 35

⁶ Peter Mahmud Marzuki 2016. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, hlm 194

⁷ *Ibid*, hlm 133

dan regulasi.⁸ Dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁹

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan hal penting dalam suatu penelitian hukum yang digunakan untuk memecahkan isu hukum sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan. Bahan hukum yang digunakan penulis dalam skripsi ini meliputi :

1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mutlak dan mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam menyusun skripsi ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
4. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
5. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diambil dari semua informasi tentang hukum yang sedang berlaku atau pernah diberlakukan di suatu negeri. Keberadaan hukum sekunder ini dilakukan secara formal yang tidak dijadikan sebagai hukum positif. Buku teks, catatan kuliah, laporan penelitian, jurnal hukum yang memuat tulisan para pakar dan ahli di bidangnya pun tidak luput dijadikan bahan hukum

⁸ *Ibid*, hlm 137

⁹ *Ibid*, Hlm. 178

sekunder. Tidak hanya itu, putusan pengadilan, notulen seminar hukum, opini tentang hukum, peraturan perundang-undangan, bulletin atau terbitan berisi hasil pakar juga dimasukkan sebagai bahan hukum sekunder.

1.4.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai bahan non hukum dipakai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum dapat diolah dengan peraturan perundang-undangan dan isu hukum yang berkembang. Setelah bahan hukum diolah, kemudian dilanjutkan dengan teknik analisis bahan hukum dengan menggunakan analisis kualitatif yaitu melakukan pembahasan terhadap bahan hukum yang telah didapat mengacu kepada landasan teoritis yang ada. Langkah-langkah yang digunakan dalam melakukan penelitian hukum sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi fakta dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan permasalahan.
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan.
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk agumentasi yang menjawab hukum.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hak Atas Tanah

2.1.1 Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak seseorang atau badan usaha atas sebidang tanah dan apa yang ada di atasnya (bangunan atau tanaman), yang dibuktikan dengan bukti kepemilikan hak berupa sertifikat. Hak atas tanah, dalam kajian etika termasuk dalam bagian hak legal. Hak legal adalah hak yang didasarkan atas hukum dalam suatu bentuk. Hak legal ini berasal dari undang-undang peraturan hukum atau dokumen lainnya. Oleh karena itu, hak atas tanah sebagai hak legal ini dapat dikatakan juga sebagai hak yang didasarkan pada prinsip hukum.¹⁰

Dalam Pasal 4 UUPA yang di maksud hak-hak atas tanah yaitu memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Selain itu hak-hak atas tanah sebagaimana di maksud dalam pasal 4 ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa

Tanah merupakan kerak bumi yang tersusun atas mineral dan bahan organik. Tanah juga menjadi salah satu penunjang yang membantu kehidupan semua makhluk hidup yang ada di bumi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah dapat diartikan:

1. permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada diatas sekali
2. keadaan bumi di suatu tempat
3. permukaan bumi yang diberi batas
4. bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, batu, cadas dan sebagainya)

Tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia, karenanya perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem

¹⁰ Sarkawi. *Op.cit.* hlm 69

kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Soepomo tanah mempunyai *functie social*, artinya negara menguasai tanah dan penduduk berhak memiliki tanah, akan tetapi tata cara menggunakannya hak milik tanah itu harus sesuai dengan sifat kemasyarakatan hak itu.

2.1.2 Macam-Macam Hak Atas Tanah

Macam-macam hak-hak atas tanah diatur pada Pasal 16 ayat (1) UUPA, ialah:

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

1. Hak Milik

Menurut UUPA Pasal 20 ayat (1) mengatakan bahwa definisi Hak Milik merupakan hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 (fungsi sosial tanah). Hak Milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain sesuai pada Pasal 6 ayat (2).

Terjadinya hak milik yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Dengan dinyatakan bahwa akan ada hak-hak atas tanah yang lain selain yang bersifat tetap dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Hak Milik, karena sifatnya terkuat dan terpenuh, dapat dijadikan jaminan oleh pemiliknya seperti yang telah di jelaskan pada Pasal 25 UUPA. Dan hapusnya Hak Milik ini bisa terjadi oleh sebab tanah tersebut jatuh pada negara dengan sistem pencabutan hak berdasarkan Pasal 18, dan ketentuan Pasal 21 ayat (3) serta pasal 26 ayat (2). Selain itu, Hak Milik juga bisa hapus dalam keadaan tanah yang menjadi Hak Milik tersebut musnah.

2. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha atau *hak erfpacht* yang berasal pada zaman Belanda memiliki arti yaitu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada si pemilik sebagai pengakuan akan kepemilikannya, baik berupa uang, hasil atau pendapatan.¹¹ UUPA mengubah definisi tersebut melalui Pasal 28 UUPA dengan hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

Hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman, serta dapat beralih dan dialihkan. Jangka waktu penggunaan hak guna usaha adalah 25 tahun dengan perpanjangan hingga 35 tahun, dan atau berdasarkan kesepakatan apabila 35 tahun tersebut berakhir bisa diperpanjang 25 tahun lagi. Hak guna usaha tersebut diperoleh dengan penetapan Pemerintah (UUPA Pasal 31).

Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Hak guna usaha hapus apabila:

1. Jangka waktunya berakhir;
2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicabut karena untuk kepentingan umum;
5. Ditelantarkan oleh pemilik tanahnya;
6. Tanahnya musnah akibat bencana alam;

3. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah adopsi dari hak *eigendom*. *Eigendom* sendiri berarti sebagai suatu hak pemilikan tetap terhadap suatu aset tanah atau

¹¹ P.N.H. Simanjuntak, 2009. *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta hlm 224

bangunan.¹² UUPA Pasal 35 ayat (1) mendefinisikan hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Hak guna bangunan tersebut dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Terdapat dua subjek yang dibolehkan memiliki hak guna bangunan, yang pertama adalah warga negara Indonesia, dan yang kedua adalah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Menurut Pasal 40 UUPA hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Hak guna bangunan hapus apabila:

1. Jangka waktu telah berakhir;
2. Dihentikan sebelum jangka waktu berakhir dikarenakan sesuatu syarat tidak terpenuhi;
3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicabut untuk kepentingan umum;
5. Ditelantarkan begitu saja;
6. Tanahnya musnah karena bencana alam.

4. Hak Pakai

UUPA Pasal 41 mendefinisikan hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemlik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini. Hak pakai tidak mengenal jangka waktu, yang artinya selama diperlukan dan dikelola secara baik, maka diperbolehkan menggunakan hak pakai. Hak pakai pun dapat dibayar dengan

¹² Bakhrul Amal, 2017, *Pengantar Hukum Tanah Nasional Sejarah, Politik, Dan Perkembangannya*, Cirebon hlm 95

cuma-cuma, pembayaran, atau jasa apapun dan tidak boleh disertai dengan pemaksaan.¹³

Menurut Pasal 42 UUPA dijelaskan bahwa yang dapat memiliki hak pakai untuk menggunakan tanah adalah; a. warga negara asli Indonesia; b. orang asing yang tinggal di Indonesia; c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berada di Indonesia; d. badan hukum asing yang memiliki urusan dan kantor yang berada di Indonesia. Menurut UUPA Pasal 43 yang telah penulis rangkum ialah ayat (1) jika tanah tersebut adalah milik negara otomatis hak pakai dikuasai oleh negara dan di atur oleh pejabat yang berwenang, dan jika pihak lain akan menggunakan hak pakai atas tanah tersebut tentunya harus dengna izin dari pejabat negara yang berwenang. Ayat (2) jika tanah tersebut adalah didalam bahan perjanjian yang telah disepakati antara negara dengan pihak lain maka hak pakai atas tanah tersebut dapat dialihkan kepada pihak lain.

Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, ialah;

- a. hak gadai.
- b. hak usaha bagi hasil.
- c. hak menumpang.
- d. hak sewa tanah pertanian.

2.1.3 Sifat-Sifat Hak Atas Tanah

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA dikelompokkan menjadi 2 bidang, yaitu:¹⁴

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap.

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada dalam UUPA, selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dan digantikan oleh undang-undang yang baru. Hak-hak atas tanah yang besifat tetap ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan.

¹³ *Ibid*, hlm 96

¹⁴ Umar Said Sugiharto, Suratman, Noorhudha Muchsin, 2014, *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi* Malang, Setara Press hlm 78

b. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Hak-hak atas tanah ini sifatnya sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UUPA, berarti hak-hak atas tanah yang bersifat sementara ini, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan karena mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat-sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yang dimaksud adalah hak gadai (gadai tanah dalam hukum adat), hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

Menurut asal tanahnya, hak-hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok, yaitu;¹⁵

a. Hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara, dan hak pakai atas tanah negara.

b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, hak pakai atas tanah hak pengelolaan, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa untuk bangunan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

2.2 Fungsi Sosial

Pada Pasal 6 UUPA mengatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hak yang di maksud ada pada Pasal 16 yang menyebutkan macam macam hak-hak atas tanah seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan. Setiap orang yang memiliki hak-hak atas tanah harus melepaskan tanahnya apabila tanahnya diperlukan untuk pembangunan kepentingan umum, dengan kata lain setiap hak atas tanah yang dikuasai atau dimiliki oleh seseorang tidak dibenarkan

¹⁵ *Ibid*, hlm 79

hanya dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apabila dalam penggunaannya merugikan masyarakat, maka tanah yang dimiliki atau dikuasai seseorang tersebut dapat dicabut oleh Negara untuk dipergunakan kepentingan yang lebih luas atau kepentingan masyarakat umum.¹⁶ Ketentuan tersebut tidaklah berarti bahwa kepentingan pribadi akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. Kepentingan umum dan kepentingan pribadi haruslah saling mengimbangi, hingga akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan rakyat seluruhnya. Oleh karena itu, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifatnya hingga bermanfaat bagi pemilik atau pemegang haknya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat, bangsa dan negara.

2.3 Pengadaan Tanah

2.3.1 Pengertian Pengadaan Tanah

Maria Sumardjono mengatakan bahwa pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan khususnya bagi kepentingan umum.¹⁷ Definisi atau pengertian pengadaan dijelaskan pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang mengatakan bahwa:

"Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak"

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah terdapat adanya pembebasan tanah dan pencabutan tanah. Pembebasan tanah merupakan tindakan sepihak dari pemerintah melalui panitia pengadaan tanah kepada pemegang hak atas tanah.¹⁸

Pencabutan atas tanah diatur 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"

¹⁶ *Ibid*, hlm 112

¹⁷ Maria Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasinya*, Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 280

¹⁸ Umar Said Sugiharto, Suratman, Noorhudha Muchsin, *Op.Cit.* hlm. 280

Pengertian pengadaan tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 berbeda sekali dengan pengertian pencabutan tanah dan pembebasan tanah, yang tersirat adanya tindakan khusus dari pihak swasta yang difasilitasi oleh Pemerintah, juga adanya perbedaan mengenai objek yang akan diberikan ganti rugi, dalam aturan yang baru ini, juga secara eksplisit ditegaskan termasuk atas bangunan dan tanaman serta benda-benda yang berkaitan dengan tanah.¹⁹

Selain dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pengertian pengadaan tanah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang menyatakan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

2.3.2 Bentuk-Bentuk Pengadaan Tanah

Pada prinsipnya hukum agraria Indonesia mengenal 2 (dua) bentuk pengadaan tanah yaitu :

1. Dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 angka 9 menyatakan pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan.

Dalam Perpres Nomor 148 Tahun 2015 memberikan definisi pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Kementerian.

2. Dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah
Pasal 18 UUPA, pencabutan pencabutan hak-hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Perbedaan antara pencabutan hak atas tanah dengan pembebasan tanah ialah, jika dalam pencabutan hak atas tanah dilakukan dengan cara paksa, maka dalam pembebasan tanah dilakukan dengan berdasar asas musyawarah. Dilakukannya

¹⁹ *Ibid*, hlm. 26

pencabutan hak ketika dalam melaksanakan musyawarah namun tidak membawa hasil yang diharapkan dan pencabutan ini merupakan jalan yang terakhir untuk memperoleh tanah atau benda lainnya yang diperlukan untuk kepentingan umum.

Pencabutan hak atas tanah yang digunakan untuk kepentingan umum dalam rangka pembangunan tentunya akan dapat diterima oleh warga negara Indonesia. Pasal 69 angka 1 Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam melaksanakan pengadaan tanah mengundang pihak yang berhak dalam musyawarah untuk penetapan ganti kerugian dengan menetapkan tempat dan waktu pelaksanaan. Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 36 dapat diberikannya ganti kerugian dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

2.3.3 Ganti Kerugian

Masalah ganti kerugian merupakan hal prinsip dalam setiap kegiatan pengambilan tanah, baik melalui proses pencabutan hak, pembebasan tanah dan pengadaan tanah. Tidak boleh ada tindakan pengambilan tanah oleh Negara tanpa memperhitungkan ganti rugi. Ganti rugi adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak tersebut. Dalam pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menjelaskan bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Yang di maksud layak adalah wajar, pantas, serta patut dan yang dimaksud adil adalah tidak berat sebelah. Pemufakatan besar kecilnya nilai ganti rugi untuk suatu objek tanah dilaksanakan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah atas dasar hasil dari appraisal.

Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah penetapan ganti kerugian dan atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung. Pemberian ganti kerugian diperuntukkan kepada pihak yang objek tanahnya terkena pembangunan untuk

kepentingan umum dimana besaran ganti kerugian tersebut ditetapkan dari hasil musyawarah yang nantinya diputuskan oleh pengadilan negeri/mahkamah agung. Pihak yang berhak untuk menerima ganti kerugian bertanggung jawab terhadap kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Apabila keabsahan atas tanah tersebut tidak sesuai maka pihak yang menerima ganti kerugian tersebut, akan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bentuk bentuk kerugian dapat kita temukan dari beberapa aluran antara lain, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Tapi pada dasarnya uraian dari bunyi pasal mengenai bentuk ganti kerugian adalah sama. Bunyi dari aturan tersebut sebagai berikut:

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

1. uang;
2. tanah pengganti;
3. permukiman kembali;
4. kepemilikan saham; atau
5. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak

Pasal 74 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 bahwa pemberian ganti kerugian sama seperti Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, namun pada ayat (2) berbunyi:

Bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai

2.3.4 Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan 4 (empat) tahapan, yaitu :²⁰

- a. perencanaan;
- b. persiapan;
- c. pelaksanaan; dan
- d. penyerahan hasil.

Dalam tahapan perencanaan, instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan, yang disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang paling sedikit memuat:

- a. maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b. kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional dan daerah;
- c. letak tanah;
- d. luas tanah yang dibutuhkan;
- e. gambaran umum status tanah;
- f. perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- g. perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- h. perkiraan nilai tanah; dan
- i. rencana penganggaran.

Pada tahap persiapan, instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melaksanakan:

- a. pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung;
- b. pendataan awal lokasi rencana pembangunan yang meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah;

²⁰ *Ibid hlm 69-70*

- c. konsultasi publik dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat yang disepakati, untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak.

Dalam tahap pelaksanaan, atas dasar penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Badan Pertanahan selaku Lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:

- a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. penilaian ganti kerugian kepada warga;
- c. musyawarah penetapan ganti kerugian terhadap warga yang berhak;
- d. pemberian ganti kerugian yang dilakukan oleh pengadilan negeri setempat; dan
- e. pelepasan tanah yang dilakukan oleh instansi.

Pada tahapan penyerahan hasil pengadaan tanah, Lembaga pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah:

- a. pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak telah dilaksanakan dan/atau
- b. pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri.

2.3.5 Faktor-Faktor Pengadaan Tanah

Tanah memiliki fungsi bagi manusia yaitu fungsi sosial, ekonomi, religi, politik dan lain-lain, dapat dikatakan bahwa tanah adalah segala-galanya bagi kehidupan, fungsi tersebut berlaku menggelobal untuk kepentingan umum tidak jarang mendapat hambatan dan rintangan di tengah jalan, baik pada tahapan perencanaannya maupun pada tahapan pelaksanaannya.

1. Faktor Internal

a. Pemerintah

Seperti yang diungkapkan oleh **JJ. Rosseau** bahwa pemerintah adalah pemegang peranan penting untuk bertanggung jawab secara universal. Segala permasalahan dan solusi yang timbul dari tindakan masyarakat adalah tanggung jawab pemerintah. Dengan kekuasaannya pemerintah mengeluarkan keputusan atau kebijaksanaan yakni memberikan ijin lokasi dan menerbitkan sertifikat hak baru kepada pemegang baru setelah tanah dibebaskan. Pemerintah bisa tidak memberikan ijin apabila terdapat permasalahan persyaratan permohonan atau permasalahan lain yang dapat menghambat terlaksananya pelaksanaan pembangunan di masa mendatang.

Di sisi lain dengan tanggung jawabnya pemerintah jauh sebelumnya mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan. Dengan undang-undang atau peraturan tersebut pemerintah dapat menekan dampak negatif yang mungkin terjadi akibat pelaksanaan pembangunan. Aturan-aturan tersebut antara lain yang terbaru sebagai perumpamaan adalah; Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu,²¹ dalam implementasi secara empiris di lapangan, pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus berdasarkan pada pokok-pokok kebijakan pengadaan tanah tersebut di atas dan menjalankan nilai-nilai asas-asas pengadaan tanah.

Pokok-pokok kebijakan dan asas-asas tersebut dapat dijadikan acuan yang bersifat mendasar apabila dipakai dalam penyusunan Perda yang dapat menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan disusun sekaligus tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Selain itu ia mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif, untuk dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menetapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.

²¹ Sarkawi, *Op.Cit.* hlm 111.

b. Masyarakat Pemegang Hak Atas Tanah

Masyarakat yang memegang hak atas tanah harus melepaskan tanahnya apabila pemerintah hendak membangun untuk kepentingan umum. Namun pemerintah juga harus melihat dan menghormati hak-hak pemegang atas tanah baik dari segi perlakuan, ganti rugi, dan perhatian pemerintah setelah tanah itu dibebaskan. Perlakuan pemerintah terhadap pemegang hak haruslah dengan etika sopan santun sesuai adat kebiasaan setempat karena masyarakat memiliki tata nilai tersendiri dalam hal hubungan dengan manusia lain dalam bentuk tingkah laku dan dalam hal hubungannya dengan alam yang ada dalam hak ini tanah hak milik adatnya yang akan diambil alih Pemerintah haruslah memperhatikan keinginan mereka dengan tanpa mengancam dan lain sebagainya.

Pemerintah juga harus memberikan ganti rugi yang layak sesuai dengan harga pasar saat itu bahkan bila perlu sesuai dengan harga pada tahun mendatang agar mereka tidak rugi bahkan merasakan keuntungan sehingga mereka dapat keuntungan dari pelaksanaan pembangunannya maupun dari ganti rugi yang mereka terima sehingga asas kesejahteraan ekonominya dapat tercapai.²² Ganti rugi itu juga harus tunai dan tidak dihutang-hutang atau dicicil sedikit demi sedikit, karena akan mengakibatkan kerugian di pihak masyarakat. Pembayaran harus langsung saat itu dan tidak ditunda pembayarannya sampai berbulan-bulan bahkan bertahun-tahun.

Setelah masyarakat tidak lagi memegang tanahnya, mereka butuh tempat baru untuk hidup atau mengganti tanah yang telah dilepasnya, pemerintah harus membantu atau mengusahakan tempat baru mereka agar tidak rugi akibat pelaksanaan pembangunan tersebut. Karena memang itulah tugas pemerintah untuk melindungi dan mensejahterkan masyarakatnya.

c. Pelaksana Proyek/Pemohon Pembebasan

Adalah pihak yang memohon kepada pemerintah untuk pembebasan tanah sebagai penanggung jawab proyek pembangunannya. Pemohon akan sanggup menjalankan rencananya apabila telah sesuai dengan kriterianya sendiri yaitu:²³

²² *Ibid.* hlm 112

²³ *Ibid.*, Hlm 113

1. Letak Geografis rencana pembangunan;
2. Ijin yang diberikan oleh pemerintah;
3. Kesanggupan untuk membayar ganti rugi, kepada pemegang hak atas tanah yang akan dibebaskan;
4. Jaminan keamanan oleh Pemerintah;
5. Kesanggupan melaksanakan pembangunan;
6. Dukungan semua pihak.

2. Faktor Eksternal

Beberapa unsur yang tumbuh dari luar berkompeten, artinya berada pada lingkaran luar pihak-pihak pada pembebasan tanah untuk pembangunan sarana kepentingan umum, walaupun tidak termasuk dalam pihak-pihak, namun pihak ini bisa pula mempengaruhi pelaksanaan pembebasan tanah dan kesuksesan pembangunan di atas tanah yang telah dibebaskan tersebut.

Beberapa pihak terkait dalam faktor ini adalah masyarakat yang berada diluar pihak yang melaksanakan pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan oleh pemerintah. Warga ini berasal dari wilayah pelaksanaan pembebasan tanah tersebut, atau dari kabupaten itu sendiri atau bahkan dari kabupaten lain.

Pada kegiatan pembebasan tanah dilakukan dengan cara menghasut warga yang tanahnya terkena rencana keberlangsungan pembebasan dengan tujuan untuk kenaikan harga atau ditolaknyanya untuk melepaskan tanah disebabkan harga yang dibayar dinilai terlalu sedikit, bila pembebasan tanahnya telah dilaksanakan maka pihak ini dapat menghasut pemegang hak atas tanah agar melakukan demo menuntut penambahan pembayaran tanah lagi.²⁴

2.5 Kepentingan Umum

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 angka 6 kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam hal ini berarti pembangunan yang dilakukan oleh instansi/badan

²⁴ *Ibid*, hlm 114

Pemerintahan maupun untuk kepentingan swasta, adalah untuk kepentingan umum atau masyarakat luas.

Menurut **J.J Rousseau** kepentingan umum adalah hak-hak individu yang diserahkan kepada penguasa untuk dilaksanakan yang meliputi, hak untuk hidup tentram, hak ketertiban, hak perlindungan hukum. Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat yang setiap individu tidak dapat melaksanakannya sendiri-sendiri.²⁵ Oleh karena itu, pembangunan proyek memerlukan lahan masyarakat untuk berlangsungnya kegiatan pembangunan yang difungsikan untuk kepentingan umum yang wajib diikuti oleh masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 10 tanah untuk kepentingan umum yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengelolaan 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 public;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 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

²⁵ *Ibid*, hlm 105

r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Mengingat luasnya wilayah Indonesia dari sabang sampai merauke, di samping masih banyak keunikan-keunikan yang ada seperti budaya yang beragam, etnis, agama, strata sosial, karakter masyarakatnya, dan lain sebagainya. Keberagaman yang dimiliki Indonesia tersebut memerlukan beragam pola pendekatan yang berbeda pula terkait dengan pengadaan tanah.

Persoalan perolehan tanah milik masyarakat untuk keperluan pembangunan guna kepentingan umum menjadi suatu persoalan yang cukup rumit. Kebutuhan tanah baik oleh Pemerintah maupun masyarakat yang terus bertambah tanpa diikuti dengan penambahan luas lahan menjadi masalah yang krusial.²⁶ Masalah timbul karena adanya berbagai bentrokan kepentingan. Di satu sisi Pemerintah membutuhkan lahan untuk pemukiman maupun fisik, di sisi lain masyarakat membutuhkan lahan untuk pemukiman maupun sebagai sumber mata pencaharian.

²⁶ Nurus Zaman, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, refika aditama, hlm 55

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

1. Bahwa pemberian ganti kerugian yang dilaksanakan pada proyek pembangunan Tol Gempol-Pasuruan masih belum sesuai dengan aturan pengadaan tanah di Indonesia. Penulis menemukan kasus pada sistem pengadaan tanah di Gempol-Pasuruan, antara lain, pertama mengenai Badan Pertanahan Nasional Kab. Pasuruan dan warga yang tidak ada kata sepakat dalam pembebasan lahan dan permasalahan terkait penunjukkan tim penilai/appraisal yang dilakukan oleh Kementerian PUPR. Penulis menguraikan permasalahan diatas mengenai ketidaksesuaian dengan aturan bahwa dalam melakukan sosialisasi terdapat nilai ganti kerugian yang diterima oleh warga untuk mencapai kesepakatan, dan yang menunjuk appraisal ialah Lembaga Pertanahan sesuai dengan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bukan Kementerian PUPR. Kedua mengenai warga santri yang terkena imbas dalam proyek pembangunan tol, pada permasalahan ini terdapat pelanggaran terhadap aturan jalan dalam mengangkut beban/muatan pada jalan desa. Sama halnya pada siswa pelajar dari SD Negeri Pleret I yang terkena imbas pengerjakan proyek. Menurut Penulis, hal perlu dicermati dari kasus kedua dan ketiga adalah bukan ganti rugi dalam bentuk materi melainkan yakni sisi immateriil. Maka dari itu melihat dari kasus diatas penerapan fungsi sosial dalam pengadaan tanah ini diperlukan serta ganti kerugian immateriil juga dipandang penting dalam hal ini.
2. Bahwa proses pelaksanaan ganti kerugian proyek Tol Gempol-Pasuruan belum sesuai pada Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dimulai dari inventerisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, penilaian ganti kerugian, musyawarah mengenai

penetapan ganti kerugian, penetapan ganti kerugian, dan kemudian dilakukannya pelepasan tanah instansi.

4.2 Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan yang telah ditulis, maka Penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Lembaga Pertanahan yang berperan penting dalam melakukan pelaksanaan pengadaan tanah harusnya lebih baik lagi dalam musyawarah terutama memberikan kebebasan kepada warga untuk memberikan pendapat mengenai harga ganti kerugian, karena pada umumnya hal yang paling sering ditemui kendalanya ialah mengenai besaran harga ganti kerugian. Dan dalam hal penunjukkan tim penilai/appraisal harusnya dilakukan oleh Lembaga Pertanahan.
2. Dalam proses pelaksanaan ganti kerugian yang diberikan untuk masyarakat terdampak. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya masih banyaknya warga yang kurang begitu paham akan pentingnya pembangunan untuk kepentingan umum, dan sudah seharusnya pelaksana pengadaan tanah yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) memberitahukan akan hal tersebut, dan dalam hal pelaksanaan proses ganti kerugian, masih terdapat warga yang kurang mengerti untuk proses ganti kerugian.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

- Akhmad Safik. 2006. *Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta. Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi FHUI
- AP. Parlindungan IV. 1993. *Berakhirnya Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Bandung. Mandar Maju
- Bakhrul Amal, 2017. *Pengantar Hukum Tanah Nasional Sejarah, Politik, dan Perkembangannya*
- Berhard Limbong. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta, Margaretha Pustaka
- Djoni Sumardi, 2018. *Hukum Pengadaan Tanah Asas Kesepakatan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*
- Herowati Poesoko. 2011. *Diktat Mata Kuliah Metode Penulisan Dan Penelitian Revisi. Cetakan II.*
- Johny Ibrahim, 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif Edisi Fakultas Hukum*, Universitas Jember
- Maria Sumardjono. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasinya*. Jakarta: Buku Kompas
- Nurus Zaman, 2016. *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*
- Peter Mahmud Marzuki, 2010. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media
- Rahmi Hayati. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lintas Selatan di Kabupaten Jawa Tengah*. Skripsi STPN, Yogyakarta.
- Sarkawi. 2014. *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*
- Sitorus, O., Sitepu, dan H. Sauni. 1995. *Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Jakarta, Dasa Media Utama
- Umar Said Sugihart, dkk. 2014. *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*

B. Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280)

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 156)

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 366)

