

# **PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

**Muhammad Yusrizal**

**Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara  
Email: myrizal\_76@yahoo.co.id**

## ***Abstract***

*Land procurement is the act of the government to realize the availability of land to be used in various interests for development as the public interest. Limitations of land owned by the government takes the land derived from the community to facilitate the course of development for the public interest. The existence of the land needs to be used by the government in carrying out development activities, but in its implementation should not be detrimental to the rights of the landowners. Therefore, for the government which needs the land can not arbitrarily to take the land belonging to the community/the holder of the right to the land which area is affected by development for the public interest. Therefore, the state should provide guarantee and legal protection to the holder of the land in land procurement activity for public interest. So that the implementation of land procurement will be able to provide a sense of justice for the community affected by the development and provide security to the life of the community.*

**Kata Kunci : Pemegang Hak, Pengadaan Tanah, Perlindungan Hukum**

## **A. Latar Belakang**

Pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak rakyat Indonesia, yang dilakukan secara terus-menerus dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya secara adil dan merata, serta mengembangkan kehidupan masyarakat ke arah penyelesaian negara yang demokratis berdasarkan Pancasila. Dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur, maka pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan sumber daya agraria untuk keperluan pembangunan agar tercapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan adanya rencana umum tersebut, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpinpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.

Tanah merupakan salah satu jenis benda tetap yang memiliki kedudukan yang sangat penting dalam tata kehidupan masyarakat. Terlebih lagi ketika era modernisasi, segenap lintasan mulai dipacu, peranan tanah semakin mengedepan. Pada gilirannya nilai tanah menjadi semakin tajam dialami oleh masyarakat kota yang tingkat pertumbuhannya semakin pesat, sehingga kebutuhan terhadap tanah menjadi bertambah rumit dan langka (Akh. Munif, 2009: iv-v)

Tanah dan pembangunan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Selain itu tanah juga mempunyai fungsi sosial, dalam arti tanah yang dimiliki oleh seseorang tidak hanya berfungsi bagi pemilik hak itu saja, akan tetapi juga bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Sebagai konsekuensinya penggunaan tanah tersebut tidak hanya berpedoman pada kepentingan dari pemegang hak, tetapi juga harus mengingat dan memperhatikan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu dapat dikatakan tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*.

Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan (Hermayulis, 2000: 49). Sebagai *social asset* dan *capital asset* maka keduanya merupakan satu kesatuan, dimana di atasnya terdapat manusia sebagai penghuninya dan kandungan sumber kekayaan alam di dalamnya (Elita Rahmi, 2010: 356).

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan, sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menegaskan bahwa: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Kemudian pemerintah menindaklanjutinya dengan menerbitkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Ketentuan di dalam UUPA sendiri memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemerintah untuk mengambil tanah hak yang dimiliki oleh masyarakat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 yaitu: "untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama dari rakyat,

hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

Pembangunan oleh pemerintah, khususnya pembangunan fisik mutlak memerlukan tanah. Tanah yang diperlukan tersebut dapat berupa tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara atau tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Terkait dengan tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, pengadaan tanahnya tidaklah sulit, yaitu pemerintah dapat langsung mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan, tetapi dikarenakan keterbatasan tanah yang dimiliki oleh pemerintah, maka dibutuhkan tanah-tanah yang berasal dari masyarakat untuk memperlancar jalannya pembangunan untuk kepentingan umum. Adanya kebutuhan tanah yang akan digunakan oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan tidak boleh merugikan hak-hak dari pemilik tanah. Oleh karena itu, untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu peraturan hukum yang dapat memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.

Bagi masyarakat yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan, pelepasan hak atas tanah miliknya kepada pemerintah membawa konsekuensi, baik secara ekonomi maupun sosial, terlebih jika tanah tersebut merupakan bidang tanah satu-satunya sebagai tempat tinggal sekaligus sumber mata pencahariannya. Oleh karenanya pengambilalihan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan (Sulasi Rongiyati, 2012: 8)

Pengaturan hukum yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala peraturan terkait lainnya telah mengalami proses perkembangan dari masa ke masa. Beberapa peraturan pengadaan tanah yang ada dianggap belum mampu mengakomodir kepentingan pemegang hak atas tanah, sehingga sangat dibutuhkan adanya perangkat hukum yang setingkat undang-undang untuk menjadi payung hukum yang kuat. Untuk menjawab keluhan yang terjadi tersebut, maka pemerintah mengambil kebijakan dengan menerbitkan

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pemerintah berharap dengan diterbitkannya undang-undang tersebut akan menjadi payung hukum yang kuat guna memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum dan sekaligus dapat memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas, tetapi hal ini masih perlu ditelaah lebih lanjut guna menjawab permasalahan yang terkait dengan kebijakan pengadaan tanah tersebut, yang sekaligus melindungi masyarakat pemilik tanah.

## **B. Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang ditujukan dan dilakukan dengan menggunakan kajian terhadap peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan hukum tertulis lainnya yang berkaitan dengan penulisan ini (Bambang Sunggono, 2007: 41), sedangkan sifat dari penelitian ini adalah deskriptif.

Dalam metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder, maka jenis data penelitian ini adalah data sekunder (Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 1985: 12). Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan, yang terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, berupa berbagai peraturan perundang-undangan, dokumen resmi yang mempunyai otoritas yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu semua bahan hukum yang merupakan publikasi dokumen tidak resmi meliputi buku-buku, karya ilmiah dan jurnal ilmiah.
3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, majalah, surat kabar dan internet.

Untuk mendapatkan hasil penelitian yang objektif dan dapat dibuktikan kebenarannya, serta dapat dipertanggungjawabkan, maka dalam penelitian akan dipergunakan alat pengumpulan data. Dalam penelitian ini untuk memperoleh

data yang diperlukan, dipergunakan alat pengumpulan data melalui studi dokumentasi, yaitu dengan cara mempelajari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Setelah semua data sekunder diperoleh, selanjutnya akan dipilah-pilah sehingga diperoleh bahan hukum yang terkait tentang kemudian data yang diperoleh tersebut akan dianalisis secara kualitatif. Dipilihnya metode tersebut adalah agar gejala normatif yang diperhatikan dapat dianalisis dari berbagai aspek secara mendalam dan terintegral antara aspek yang satu dengan lainnya.

### **C. Pembahasan dan Analisis**

#### **1. Kebijakan peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum**

##### **a. Konsep hukum tanah nasional**

Kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari amanat Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk digunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Ketentuan dari pasal tersebut mengandung makna bahwa negara atau pemerintah merupakan penguasa, pengatur, dan pengelola, dan mempunyai kewenangan untuk mendistribusikan hak atas tanah kepada rakyat untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pahlefi, 2014: 140). Kewenangan yang dimiliki oleh Negara atas pengelolaan bumi, kekayaan alam yang pada realitanya dilaksanakan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah melalui kebijakan-kebijakan (*policy making/beleid maken*) dilandasi nilai-nilai filosofi Pancasila seperti: Ke-Tuhanan, kemanusiaan, keadilan, kesejahteraan (Baihaqi, 2014: 131).

Hubungan antara negara dengan tanah akan berlangsung untuk selamanya dan tidak akan terputus-putus. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut, sedangkan hubungan antara Bangsa Indonesia dengan “kekayaan nasional” menunjukkan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan “kepunyaan” antara Bangsa Indonesia dan tanah

bersama tersebut. Hubungan kepunyaan menurut arti yang asli memberi wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai “empunya” atau “tunya”. Hubungan kepunyaan dapat merupakan hubungan pemilikan, tetapi tidak selalu demikian (Boedi Harsono, 1995: 217).

Hak menguasai negara memiliki arti bukan “memiliki”, tetapi “hak menguasai atas tanah” memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta menjunjung hak-hak atas tanah baik yang dimiliki oleh rakyat, maupun hak-hak tanah ulayat atau hak-hak tanah adat. Kekuasaan negara yang sudah dimiliki seseorang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu artinya, sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang memiliki untuk menggunakan haknya sampai disitulah batas kekuasaan negara (Auri, 2014: 2).

Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada hak Bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak-hak penguasaan apapun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak Bangsa Indonesia atas tanah.

#### **b. Hakikat kepentingan umum dalam pengadaan tanah**

Kegiatan perolehan tanah yang dilakukan oleh pihak yang memerlukan tanah terhadap tanah hak pihak lain dikenal dengan sebutan pengadaan tanah. Berdasarkan kepentingannya, pengadaan tanah dibagi menjadi 2 (dua) macam, dimana yang pertama, pengadaan tanah untuk kepentingan umum. pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi, yaitu lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, badan usaha milik negara. Kemudian yang kedua, pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta. Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta adalah perseroan terbatas (Urip Santoso, 2016: 188-189)

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 2 Tahun 2012, yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah: “Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang

berhak”. Ketentuan di dalam pasal tersebut telah cukup tegas mengatur bagi pihak-pihak yang akan memerlukan tanah harus memberikan ganti rugi kepada pihak pemilik atas tanah. Hal ini berarti adanya unsur keadilan bagi pemilik tanah sehingga pada akhirnya dapat menjamin kepada pemilik tanah untuk mempertahankan kehidupannya.

Berdasarkan pengertian pengadaan tanah menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2012 tersebut di atas, maka dapat disimpulkan dengan berlakunya undang-undang yang baru tersebut dalam pengadaan tanah tidak ada lagi istilah “pencabutan hak atas tanah”. Oleh karena itu, di dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan tidak ada lagi unsur-unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah terhadap tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Kegiatan pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk mewujudkan tersedianya tanah untuk digunakan dalam berbagai kepentingan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pada umumnya dalam pengadaan tanah memiliki prinsip dasar, yaitu: demokratis, adil, transparan, menjunjung tinggi hak asasi manusia, serta mengedepankan asas musyawarah.

Pembangunan untuk kepentingan umum menjadi salah satu dasar bagi pemerintah untuk melegitimasi dalam rangka melaksanakan pengadaan tanah, karena pemerintah memerlukan tanah untuk mewujudkan pembangunan di segala bidang dan ternyata dalam praktik di lapangan ketersediaan tanah semakin terbatas, akibatnya pengadaan tanah menjadi terhambat dan pembangunan fisiknya tidak dapat dilakukan sesuai jadwal yang telah ditetapkan, sehingga dengan keadaan yang demikian pemerintah akan menderita kerugian yang sangat besar dikarenakan proyek yang akan dibangun tertunda pengoperasiannya.

Keterbatasan ketersediaan tanah dimaksud tidak dapat dikonotasikan bahwa tanah sudah tidak tersedia, tetapi di lapangan tanah-tanah yang akan diperlukan oleh pemerintah ternyata telah dikuasai atau dimiliki oleh berbagai badan hukum, baik privat maupun publik seperti, tanah aset pemerintah, tanah kawasan hutan, dan tanah-tanah yang telah dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial hak atas tanah, dimana kegiatan pengadaan tanah dipandang sebagai langkah awal dari pelaksanaan pembangunan yang merata untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Pengadaan tanah bagi kepentingan umum hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri, dan karena merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah, maka pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum (Lieke Lianadevi Tukgali, 2010: 2).

Definisi kepentingan umum dalam hal ini dapat diartikan yaitu sebagai untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas, tetapi rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya (Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004: 6). Kepentingan dalam arti luas diartikan sebagai “*public benefit*”, sedangkan kepentingan dalam arti sempit “*public use*” diartikan sebagai “*public access*”, atau apabila *public access* tidak dimungkinkan, maka cukup “*if the entire public could use the product of the facility*” (Maria S.W. Soemardjono, 2008: 200)

Menurut John Salindeho (1988: 40) belum ada definisi yang sudah dikemukakan mengenai pengertian kepentingan umum, tetapi secara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya, yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional, serta wawasan nusantara.



Adrian Sutendi (2008: 70), memberikan pendapatnya bahwa, prinsip-prinsip kriteria kepentingan umum dapat diuraikan lebih rinci, yakni meliputi sifat kepentingan umum, bentuk kepentingan umum, dan ciri-ciri kepentingan umum. Demikian metode penerapan tiga aspek tersebut sehingga kriteria kepentingan umum dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima oleh masyarakat.

Terhadap pengertian kepentingan umum di Indonesia telah mengalami beberapa perubahan konsep dan pengertian. Perubahan itu dapat dilihat dari beberapa peraturan yang telah dilakukan. Hak-hak atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi bersifat relatif (terbatas) yaitu untuk kepentingan umum, negara dapat melakukan pengambilan hak atas tanah dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemegang haknya (Mukmin Zakie, 2011: 15)

Ketentuan di dalam UUPA mengenai kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan, sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata kepentingan berasal dari kata dasar “penting” yang berarti amat perlu, amat utama, sangat berharga, dan kata “kepentingan” mengandung arti keperluan, sesuatu yang penting. Sedangkan kata “umum” mempunyai arti keseluruhan, sekaliannya, untuk siapa saja, khalayak manusia, masyarakat luas (W.J.S. Poerwadarminta, 1986: 600).

Pengertian kepentingan umum menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 yaitu sebagai: ”Kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan undang-undang tersebut dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta digunakan kesejahteraan masyarakat dan tidak untuk mencari keuntungan.

Ruang lingkup kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan ketentuan Pasal 10 Undang-undang No. 2 Tahun 2012, meliputi:

- 1) Pertahanan dan keamanan nasional;
- 2) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- 3) Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- 4) Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- 5) Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- 6) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- 7) Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- 8) Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- 9) Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 10) Fasilitas keselamatan umum;
- 11) Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 12) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- 13) Cagar alam dan cagar budaya;
- 14) Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- 15) Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- 16) Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 17) Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- 18) Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Undang-undang No. 2 Tahun 2012 selain memberikan daftar kegiatan yang termasuk lingkup kepentingan umum, juga memberikan kriteria berkaitan dengan kepentingan umum, yakni kepentingan bangsa, negara dan masyarakat. Selain itu, disebutkan tentang kriteria pelaksanaannya (yakni pemerintah atau pemerintah daerah) dan tujuan kegiatan tersebut untuk kemakmuran sebesar-besarnya bagi masyarakat (Christiana Tri Budhayati, 2012: 58).

Maria S.W. Sumarjono (2006: 73), dalam uraiannya mengenai pengadaan tanah menyampaikan bahwa, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepen-

tingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.

Kepentingan merupakan tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi dan pada hakikatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya. Di dalam masyarakat terdapat banyak sekali kepentingan-kepentingan, baik perorangan maupun kelompok, yang tidak dapat dihitung jumlahnya maupun jenisnya, yang kesemuanya itu harus dihormati dan dilindungi. Dengan demikian wajarlah kalau setiap orang atau kelompok mengharapkan atau menuntut kepentingan-kepentingannya itu dilindungi dan dipenuhi, yang sudah tentu tidak mungkin dipenuhi semua sekaligus, mengingat bahwa kepentingan-kepentingan itu banyak pula yang bertentangan satu sama lain.

Oleh karena itu, kepentingan umum dapat dikatakan sebagai kepentingan umum bila peruntukan dan manfaatnya dirasakan benar-benar oleh masyarakat secara keseluruhan atau secara langsung, termasuk oleh pemilik tanah sebelumnya, dimana kemudian kegiatan pembangunannya dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah dan tidak digunakan untuk tujuan mencari keuntungan semata atau tidak bersifat komersil. Contoh kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum antara lain pembangunan jalan umum, jembatan layang, rumah sakit umum, saluran pembuangan air, tempat pemakaman umum dan lain-lain.

### **c. Dasar hukum pengadaan tanah**

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, tentunya dilandaskan pada politik hukum tertentu dalam pembentukannya. Terdapat berbagai pengaturan mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sejak kemerdekaan Indonesia. Pengaturan tersebut mengalami perubahan sesuai dengan kerangka politik hukum yang digariskan dalam pembentukannya (Upik Hamidah, 2012: 5).

Regulasi pengaturan hukum mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak unifikasi UUPA. Diawali dengan diundangkannya Undang-undang No. 20 Tahun 1961 yang mengatur tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Keberadaan Undang-undang No. 20 Tahun 1961 merupakan amanat dari Pasal 18 UUPA untuk segera menerbitkan undang-undang tentang pencabutan hak atas tanah. Penggunaan Undang-undang No. 20 Tahun 1961 dilakukan jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk menyelenggarakan kepentingan umum, dan tidak dimungkinkan menggunakan tanah yang lain, sedangkan di dalam musyawarah yang dilakukan tidak berhasil mencapai kata sepakat, maka tanah tersebut dapat dilaksanakan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya.

Kemudian pada tahun 1975 pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Keberadaan Peraturan Menteri Dalam Negeri ini sejak semula sudah diperdebatkan keabsahannya karena secara yuridis tidak mempunyai kekuatan hukum eksekutorial untuk dipaksakan kepada warga masyarakat, akibatnya pembebasan tanah yang dilakukan dengan cara pengusuran adalah batal demi hukum dan pihak warga masyarakat yang terkena pembebasan dapat menuntut ganti kerugian melalui Pengadilan Perdata. (Syafuruddin Kalo, 2004: 39)

Berhubung keberadaan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tersebut menjadi kontroversi dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka selanjutnya pemerintah mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tersebut dan selanjutnya menerbitkan Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tetapi dengan pertumbuhan pembangunan yang semakin meningkat pesat, keberadaan Keppres No. 55 Tahun 1993 dianggap tidak mampu untuk mengakomodir dengan baik pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada saat itu, maka pada akhirnya Presiden menerbitkan Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk

Kepentingan Umum. Selanjutnya beberapa ketentuan pasal-pasal di dalam Perpres No. 36 Tahun 2005 tersebut direvisi dengan diterbitkannya Perpres No. 65 Tahun 2006.

Selanjutnya karena dianggap ketentuan di dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 belum mampu untuk mengakomodir kepentingan pihak pemilik tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sehingga dengan keadaan yang demikian dibutuhkan adanya perangkat hukum yang kuat dalam bentuk undang-undang. Oleh karena itu untuk memenuhi tuntutan tersebut, maka selanjutnya setelah melewati perjalanan waktu yang cukup panjang, pada tanggal 14 Januari 2012, Indonesia memiliki undang-undang yang secara khusus mengatur tentang pengadaan tanah dengan diterbitkannya Undang-undang No. 2 Tahun 2012. Pemerintah berharap dengan diterbitkannya undang-undang tersebut akan menjadi landasan hukum yang kuat guna memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Sejak lahirnya Undang-undang No. 2 Tahun 2012, maka pemerintah menerbitkan pula beberapa aturan pelaksanaannya, yaitu:

- 1) Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- 2) Peraturan Presiden No. 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- 3) Peraturan Presiden No. 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- 4) Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- 5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- 6) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan

Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

**d. Prinsip-prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah**

Menurut pendapat Adrian Sutendi (2008: 45), prinsip-prinsip kriteria kepentingan umum dapat diuraikan lebih rinci, yakni meliputi sifat kepentingan umum, bentuk kepentingan umum, dan ciri-ciri kepentingan umum. Demikian metode penerapan tiga aspek tersebut sehingga kriteria kepentingan umum dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima oleh masyarakat. Dalam paham negara *sosialis*, segala kekayaan dalam negara dikuasai dan dimiliki oleh negara. Negara memiliki kewenangan untuk mengatur segala aspek kehidupan individu masyarakat. Dalam konteks kepemilikan tanah, kepada warga negara tidak diberi hak milik tanah, tetapi hanya diberi hak menggarap atas tanah. Kepentingan umum identik dengan kepentingan negara, dengan kata lain bahwa setiap kepentingan negara adalah kepentingan umum. Kepentingan individu ada dalam sektor yang sempit, misalnya sektor keluarga, isteri, anak. Kepentingan individu tetap ada, tetapi sempit dan dalam praktiknya terkalahkan oleh kepentingan negara.

Menurut paham negara *korporasi*, negara dalam banyak hal dapat bertindak sebagaimana badan hukum perusahaan dapat mempunyai hak milik dan dapat menjalankan segala kegiatan yang bersifat profit. Dalam paham ini, negara relatif memberikan peluang seluas-luasnya kepada kepentingan individu. Bahkan, Negara dapat berkedudukan sebagaimana individu, misalnya sebagai pihak penjual atau pembeli dengan pihak swasta. Kepentingan umum dapat saja dilakukan oleh negara ataupun oleh swasta. Akibatnya sifat kepentingan umum tidak jelas wujudnya. Kepentingan negara belum tentu kepentingan umum, mengingat negara dapat bertindak sebagai individu yang dapat melakukan kegiatan profit.

Negara-negara yang berpaham *sublimasi* menerangkan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat mempunyai wewenang menguasai dan mengatur kepentingan umum ataupun kepentingan individu. Negara dapat menguasai berbagai sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak, tetapi tidak dapat mempunyai suatu barang atau tanah misalnya dengan status hak milik.

Negara menurut paham ini, memberikan pengakuan terhadap hak-hak atas tanah individu dalam posisi seimbang dengan kepentingan umum dalam hubungannya yang tidak saling merugikan, walaupun terpaksa kepentingan umum harus dimenangkan, maka kepentingan individu harus tetap dilindungi dengan memberikan kompensasi ganti keuntungan atau rugi yang layak.

Hukum tanah nasional yang diatur di dalam UUPA, dimana pada penjelasan umum butir kedua disebutkan bahwa negara atau pemerintah bukanlah subyek yang mempunyai hak milik (*eigenaar*), demikian pula tidak dapat sebagai subyek jual beli dengan pihak lain untuk kepentingan sendiri. Pengertian lainnya, negara hanya diberi hak menguasai dan mengatur dalam rangka kepentingan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan (kepentingan umum). Menurut pendapat Ali Ahmad Chomzah (2002: 308), dikatakan bahwa:

Pengambilan keputusan oleh pemerintah pada setiap jenjang pemerintahan untuk mendapatkan hak atas tanah harus selalu didasarkan pada kebutuhan tanah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana dirumuskan pada alinea keempat pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.

Sifat dan bentuk kepentingan umum di atas masih saja dapat disimpangi dalam penafsirannya ataupun dalam operasionalnya sehingga sangat penting dalam tulisan ini dibahas tentang karakteristik yang berlaku sehingga kegiatan kepentingan umum benar-benar untuk kepentingan umum, dan dapat dibedakan secara jelas dengan kepentingan-kepentingan yang bukan kepentingan umum. Dengan kata lain, akan dibahas hal-hal yang paling prinsip sehingga suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum. Terdapat 3 (tiga) prinsip yang dapat ditarik, agar suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum (Adrian Sutedi, 2008: 75), yaitu:

- 1) Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah:  
Mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dimiliki oleh perorangan atau swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.

- 2) Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah:  
Memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah.
- 3) Tidak mencari keuntungan:  
Membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan mencari keuntungan sehingga terqualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilaksanakan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Perolehan hak atas tanah dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia, serta penghormatan terhadap hak atas tanah yang sah.

## **2. Perlindungan hukum pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum**

Philipus M. Hadjon (1987: 1) mengemukakan bahwa istilah perlindungan hukum dalam kepustakaan hukum berbahasa Belanda dikenal dengan sebutan "*rechbescherming van de burgers*". Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum berasal dari bahasa Belanda, yakni "*rechbescherming*" dengan mengandung pengertian bahwa dalam kata perlindungan terdapat suatu usaha untuk memberikan hak-hak pihak yang dilindungi sesuai dengan kewajiban yang dilakukan.

Perlindungan hukum merupakan konsep yang universal dari suatu negara hukum. Perlindungan hukum diberikan apabila terjadi pelanggaran maupun tindakan yang bertentangan dengan hukum yang dilakukan oleh pemerintah, baik perbuatan penguasa yang melanggar undang-undang maupun masyarakat yang harus diperhatikannya. Pengertiannya dalam kata perlindungan hukum terdapat suatu usaha untuk memberikan hak-hak yang dilindungi sesuai dengan kewajiban yang harus dilakukan.

Boedi Harsono (1995: 302) mengemukakan bahwa salah satu tujuan UUPA sebenarnya bukan menambah pembatasan atau mengurangi kebebasan individu dalam menentukan peruntukan dan penggunaan tanah yang dipunyainya,



karena hal itu sudah terkandung dalam sifat hakikat hak yang ada padanya. Tujuan UUPA justru akan memperkuat kedudukan individu dalam hubungan dengan masyarakatnya dan anggota masyarakat yang lain yakni dengan menyediakan perangkat peraturan hukum yang tertulis dan memberikan surat tanda bukti pemilikan tanah, melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Hukum tanah nasional memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah bahwa penggunaan dan pengawasan tanah oleh siapapun dan untuk apapun harus dilandasi dengan hak atas tanah yang disediakan oleh hukum pertanahan nasional. Penguasaan dan penggunaan tanah dilindungi hukum terhadap gangguan-gangguan pihak manapun, baik sesama anggota masyarakat maupun pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak berdasarkan landasan hukum. Dengan kata lain, apabila tanah dikuasai oleh pemegang hak secara sah, jika diperlukan untuk pembangunan harus didahului dengan musyawarah terlebih dahulu.

Perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, secara garis besar dapat diartikan sebagai penghormatan terhadap hak-hak perorangan atas tanah. Hal ini berkaitan dengan konsekuensi pengakuan negara terhadap tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib untuk memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan-gangguan dari pihak lain (Maria S.W. Sumardjono, 2006: 159).

Apabila dibandingkan dengan beberapa ketentuan yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelumnya, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1985, dimana di dalam isi dan semangat peraturan hukumnya pada dasarnya memperhatikan secara seimbang kepentingan umum dan kepentingan para pihak. Timbulnya kesan seakan hukum tidak cukup memberikan perlindungan hukum kepada para pemilik tanah, yang umumnya terdiri atas rakyat kecil, disebabkan karena pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan semangat dan isi peraturan dan hukumnya (Boedi Harsono, 1992: 9).

Implementasi pengadaan tanah perlu memperhatikan beberapa prinsip (asas) sebagaimana tersirat dalam peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait yang mengaturnya (Abdurrahman, 1994: 23), terdiri dari:

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun harus ada landasan haknya.
- b. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.
- c. Cara untuk memperoleh tanah yang sudah dihaki oleh seseorang/badan hukum harus melalui kata sepakat antarpihak yang bersangkutan dan
- d. Dalam keadaan yang memaksa, artinya jalan lain yang ditempuh agar maka presiden memiliki kewenangan untuk melakukan pencabutan hak, tanpa persetujuan subyek hak menurut Undang-undang No. 20 Tahun 1961.

Keberadaan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 lebih menekankan pada bentuk perwujudan perlindungan hukum kepada pemilik hak atas tanah dalam pembaharuan hukum yang berkaitan dengan pengadaan tanah dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Ketentuan mengenai perlindungan hukum didalam aturan undang-undang yang ditujukan kepada pemilik hak atas tanah dengan jelas tertuang dalam pasal demi pasal yang mengaturnya.

Maria S.W. Sumardjono (2006: 161) memberikan tanggapannya terhadap peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan dalam kaitannya dengan perlindungan hukum kepada pemilik tanah, yaitu:

Perlindungan hukum terhadap masyarakat yang tanahnya diambil untuk kepentingan umum yang secara formal telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan itu perlu terus ditingkatkan perwujudannya secara konsekuen dan konsisten. Adalah hak dari negara mengambil tanah-tanah hak untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan, namun penghormatan kepada hak-hak dasar manusia seyogyanya diberikan secara proporsional.

Lebih lanjut Maria S.W. Sumardjono (2006: 162), menyatakan bahwa dalam mencapai tujuan berupa kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, maka yang diperlukan adalah perspektif berfikir untuk terpenuhinya hal-hal yang bersifat formal dan substansial dalam mewujudkan penghormatan terhadap hak-hak dasar manusia.

Hukum pada hakikatnya sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan.

Dalam menegakkan hukum, menurut Sudikno Mertokusumo (1999: 1) terdapat 3 (tiga) unsur yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkei*). Adanya kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.

Secara umum Undang Undang Dasar 1945 telah memberi perlindungan terhadap hak-hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 huruf h ayat 4, yang dinyatakan bahwa: “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dan harus diimbangi dengan ganti kerugian”. Khusus untuk perlindungan hukum kepada pemilik tanah dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah adanya kewajiban untuk memberikan ganti kerugian yang layak bagi pemilik tanah. Ketentuan di dalam Pasal 33 Undang-undang No. 2 Tahun 2012, telah menentukan penilaian terhadap besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh penilai yang akan menilai bidang per bidang tanah, yang meliputi:

- a. Tanah;
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. Bangunan;
- d. Tanaman;
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Ketentuan Pasal 33 tersebut yang secara tegas telah mengatur mengenai dasar dan cara penilaian besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dinilai telah jauh lebih maju apabila dibandingkan dengan ketentuan ganti rugi yang diatur dalam Perpres No. 65 Tahun 2006, dimana penentuan ganti kerugian dalam Perpres hanya ditentukan terhadap tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Adanya tuntutan untuk ganti rugi yang layak dan adil, seyogyanya harus dipahami dikarenakan adanya dampak sosial yang akan dirasakan oleh

masyarakat. Oleh karena itu, dengan adanya ganti rugi yang layak dan adil akan dimanfaatkan oleh masyarakat untuk memulai membangun kembali kehidupannya ditempat yang baru (Widyarini I.W., 2007: 147).

Secara ideal, dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, tujuan yang diharapkan adalah kepentingan pembangunan dapat berjalan tanpa harus merugikan atau menyebabkan penurunan tingkat kehidupan pemilik tanah dan pemilik hak atas tanah atau benda di atasnya, setelah proses pembebasan dilaksanakan (Tine Suartina, 2008: 150). Oleh karena itu, dengan adanya ganti kerugian merupakan bentuk perlindungan hukum yang diberikan kepada pemilik tanah apabila ruang atas dan bawah tanah terdapat benda-benda yang memiliki nilai ekonomis untuk dapat dimintakan ganti kerugiannya.

Kemudian bentuk lain dari perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah diberikannya kesempatan untuk melakukan musyawarah antara pemilik tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Tujuan dari diadakannya musyawarah untuk menentukan dan menetapkan besarnya ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tanah.

Selain itu, pengaturan mengenai jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah diatur di dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang menyebutkan bahwa sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat.
- b. Dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disebutkan bahwa: “Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai bagaimana kekuatan pembuktian sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA”. Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di pengadilan.

- c. Kemudian di dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa: “Setipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar”.

Aturan hukum lainnya yang terkait dengan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah terdapat di dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu:

- a. Pasal 36 ayat 1 dan 2 tentang hak milik (termasuk tanah) sebagai hak asasi dan jaminan tidak adanya perampasan secara sewenang-wenang atas hak miliknya oleh siapapun.
- b. Pasal 37 ayat 1 tentang syarat mencabut hak milik adalah untuk kepentingan umum, dengan pemberian ganti rugi dan harus berdasarkan undang-undang.

Adanya perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diharapkan dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat yang terkena dampak dari adanya pembangunan, sehingga masyarakat tersebut dapat terus terjamin kehidupannya. Selain itu, perlindungan hukum merupakan penghormatan terhadap hak atas tanah yang dipunyai dipunyai seseorang sesuai dengan hukum pertanahan nasional.

## **D. Simpulan dan Saran**

### **1. Simpulan**

Perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, secara garis besar dapat diartikan sebagai penghormatan terhadap hak-hak perorangan atas tanah. Terkait perlindungan hukum yang diberikan, maka secara umum Undang Undang Dasar 1945 telah memberi perlindungan terhadap hak-hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 huruf h ayat 4, yang dinyatakan bahwa: “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dan harus diimbangi dengan ganti kerugian”.

Selain itu, keberadaan Undang-undang No.12 Tahun 2012 telah memberi perlindungan hukum kepada pemilik/pemegang hak atas tanah yaitu dalam bentuk pemberian ganti rugi yang layak berdasarkan penilaian dari penilai yang ditunjuk oleh panitia pengadaan tanah. Bentuk lain dari perlindungan hukum serta penghormatan hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah dengan dilakukannya musyawarah dengan pemilik tanah untuk menentukan dan menetapkan nilai ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tanah.

Pengaturan lainnya mengenai jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah diatur di dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu diatur di dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 38 ayat (2) UUPA, kemudian di dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, serta di dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1), dan terakhir Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 36 ayat (1) dan (2), serta Pasal 37 ayat (1) telah memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah.

## **2. Saran**

Untuk memberi perlindungan hukum yang maksimal kepada pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, hendaknya pemerintah berperan aktif dalam pelaksanaannya untuk melakukan pengawasan terhadap pihak yang memerlukan tanah. Keberadaan pemerintah dalam hal ini sangat diperlukan agar dalam pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah tidak dilakukan dengan sewenang-wenang dengan mengambil hak atas tanah milik masyarakat tanpa memberikan ganti rugi yang adil dan layak.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Abdurrahman. 1994. *Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Adrian Sutedi. 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ali Ahmad Chomzah. 2002. *Hukum Pertanahan, Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan I*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Bambang Sunggono. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Boedi Harsono. 1995. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Jambatan.
- John Salindeho. 1988. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Cetakan Kedua. Jakarta: Sinar Grafika.
- Lieke Lianadevi Tukgali. 2010. *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Cetakan Pertama. Jakarta: Kertas Putih Communication.
- Maria S.W. Soemardjono. 2006. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Edisi Revisi. Jakarta: Kompas.
- . 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas.
- Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Poerwadarminta, W.J.S. 1986. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong. 2004. *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sudikno Mertokusumo. 1999. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*. Jakarta: Citra Aditya Bakti.
- Syafruddin Kalo. 2004. *Reformasi Peraturan dan Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Pustaka Bangsa Press.

**Jurnal/Majalah:**

- Akh. Munif. 2009. "Pelaksanaan Hak Tanggungan Berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996. *Jurnal Yustitia*. Fakultas Hukum Universitas Madura. Volume 9. No. 1. Nopember.
- Auri. 2014. "Aspek Hukum Pengelolaan Hak Pakai Atas Tanah dalam Rangka Pemanfaatan Lahan Secara Optimal". *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*. Edisi I. Volume 2.
- Baihaqi. 2014. "Landasan Yuridis terhadap Aturan Hukum tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. *Peuradeun International Multi-disciplinary Journal*. Vol. II. No. 02.
- Boedi Harsono. 1992. Masalah-masalah Aktual di Bidang Pertanahan yang Menyangkut Hak Asasi Manusia Dewasa Ini, *Majalah Masalah-masalah Hukum*. No. 4.
- Christiana Tri Budhayati. 2012. "Kriteria Kepentingan Umum dalam Peraturan Pengadaan Tanah untuk kepentingan Pembangunan di Indonesia. *Jurnal Refleksi Hukum*. Edisi April.
- Elita Rahmi. 2010. "Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Jambi. Vol. 10. No. 3. September.
- Hermayulis. 2000. "Aspek-aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara sebagai Obyek Jaminan". *Jurnal Hukum Bisnis*, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. Jakarta. Volume 10.
- Mukmin Zakie. 2011. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia). *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. No. Edisi Khusus. Vol. 18. Oktober.
- Pahlefi. 2014. "Analisis Bentuk-bentuk Sengketa Hukum Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang-undangan di Bidang Agraria". *Majalah Hukum Forum Akademika*. Volume 25. Nomor 1. Maret.
- Sulasi Rongiyati. Eksistensi Lembaga Penilai Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Negara Hukum*. Vol. 3. No. 1. Juni 2012.
- Tine Suartina. 2008. "Analisis Hukum pada Kebijakan Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia". *Jurnal Masyarakat & Budaya*. Volume 10. No. 1.
- Upik Hamidah. 2012. "Politik Hukum Pengaturan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum, *Jurnal Ilmu Hukum Praevia*. Vol. 6. No. 1. Januari-Juni
- Urip Santoso. 2016. "Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Perspektif*. Volume XXI. No. 3. Edisi September.



Widyarini, I.W. 2007. "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat*. Vol. 4. No. 2. April.

**Peraturan perundang-undangan:**

Republik Indonesia, Undang Undang Dasar 1945.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Republik Indonesia, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

**BIODATA PENULIS**

Nama : Muhammad Yusrizal, S.H., M.Kn  
Pekerjaan : Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera  
Utara  
Jabatan : Asisten Ahli  
Nomor HP : 081375774776  
E-mail : myrizal\_76@yahoo.co.id  
Alamat Kantor : Jl. Kapten Muchtar Basri No. 3, Medan