

**ASPEK YURIDIS DAN PROSEDUR PEMBEBASAN HAK ATAS TANAH  
UNTUK PEMBANGUNAN KEPENTINGAN UMUM**

**Sarkawi \***

Fakultas Hukum Universitas Mataram

**ABSTRACT**

Execution liberation land right for development base on public interest must be on procedure that commended on law and regulation especially related by liberation to land right for development base on public interest. One of law and regulated are UUPA number 5 year 1960 as the top of regulated about land and as the main gate of human right to land right, beside that many regulation that related to liberation land right for execution development base on public interest. In the contex of requirement of land are relation closely by legality of pallet ownership that oftenly make problem on practice especially in processes for liberation to right land for exexploited development base on public interest, the social right in mastered land and perpetrator development oftenly use development mission for publict interest that forgetting the mean of welfare and social need. Therefore the fact in execution liberation land right must be done by deliberation of general consensul among owner of land with the government, so will be doing by applicant of land liberation, before that the land will be analysis with suitable development creteria by Bappeda and than inviting land owner to look for the suitable price without to prejudicate the right owner of land and than payed according wide of the land.

**Key word:** Liberation, land right, publict interest, development.

---

\* Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram Bagian Hukum Tata Negara

## A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan unsur terpenting bagi kehidupan manusia, mereka dapat hidup dan berkembang karena adanya tanah. Dalam konsepsi Agama Islam dinyatakan bahwa tanah adalah unsur pembentuk utama manusia. Pada perkembangannya, tanah membiayai banyak fungsi dan kegunaannya baik itu fungsi sosial, ekonomi agama dan politik. Dalam ranah sosial Tanah menjadi faktor utama pendukung kehidupan dan kesejahteraan masyarakat, tanpa adanya tanah mustahil kesejahteraan itu akan dicapai, sehingga dalam hal ini konsep hak kepemilikan tanah menentukan susunan kehidupan dalam suatu negara. (Soejono dan Abdurrahman, 1998 : 1) Fungsi tanah tidak hanya terbatas pada sarana produksi, sosial, politik, budaya saja, tetapi juga menyangkut nilai dan bermakna religius.

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 sebagai ujung tombak pengaturan pertanahan dan pintu utama perealisasi hak dasar warga negara atas tanah tersebut di atas telah bekerja lebih dari 45 tahun sejak diundangkannya UUPA, tersebut dapat dikatakan bahwa UUPA secara sungguh-sungguh dilaksanakan pada 5 tahun sejak diundangkannya. Setelah itu UUPA lebih banyak menjadi slogan. Kedatangan orde baru telah mengubah orientasi politik hukum agraria dari sifatnya yang populis menjadi kapitalis tanpa mengubah substansi UUPA. (Achmad Sodiki, 1998 : 1)

Hak-hak individu atas tanah menjadi obyek bulan-bulanan pemerintah dengan dalih demi kepentingan umum dan lain-lain agar supaya tanah hak milik perorangan dapat dimanfaatkan dengan menerbitkan kebijakan-kebijakan gila. Disisi lain rakyat tidak buta akan kebijakan-kebijakan tersebut, mereka tidak peduli lagi dengan kebijakan yang merugikan hak-hak warga negara untuk hidup makmur dengan tanah, sehingga aturan pertanahan menjadi terbelakangkan baik yang sifatnya kearifan lokal daerah setempat maupun kebijakan pertanahan nasional (UUPA-1960).

Dalam hal mendapatkan tanah untuk pembangunan, sering menimbulkan masalah tentang legalitas atas hak antara masyarakat yang telah terlebih dahulu menguasai dan menggunakan tanah disatu pihak dan pelaku pembangunan yang muncul kemudian dengan dalil kepentingan pembangunan dan kepentingan umum.

Masalah pertanahan mengakibatkan perkelahian antara masyarakat dengan aparat keamanan dan pemerintah setempat akibat prosedur dan nilai penggantian tanah masyarakat yang tidak sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat, walaupun pemerintah menguasai tanah dengan alasan demi kepentingan umum (pembangunan bandara internasional) di wilayah tersebut. Persoalan tersebut membawa polemik berkepanjangan sehingga tahapan pembangunan bandara internasional tersebut sudah sering ditunda akibat ulah masyarakat atau pemilik tanah yang masih terus mempertahankan tanahnya bahkan mengakibatkan korban jiwa.

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, dengan bertolak pada konseptual peraturan pertanahan sampai pada timbulnya pelbagai permasalahan aktual di masyarakat saat ini, maka penulis memetik konsep permasalahan sebagai berikut: Bagaimanakah aspek yuridis dan prosedur pembebasan hak atas tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Aspek Yuridis Pembebasan Hak atas Tanah**

Kepemilikan tanah oleh masyarakat dari sejak dahulu hingga kini melahirkan konsepsi kepemilikan tanah, yakni kepemilikan tanah yang bernuansa kebiasaan masyarakat setempat yang terus menerus berlaku dari keturunan demi keturunan berikutnya hingga melahirkan regulasi lokal (*self regulation*) yang sifatnya adati. Sebagai negara hukum Indonesia mengatur konsep kepemilikan tanah dan penggunaan tanah untuk masyarakat dalam bentuk perundang-undangan dan peraturan lainnya yang akan dijadikan pegangan masyarakat dalam memanfaatkan fungsi tanah.

Dalam UUDN RI 1945 sebagai norma dasar di Indonesia (*staat fundamental norm*) mengatur konsepsi penggunaan tanah bagi populus yaitu termuat dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang pada perinsipnya menggariskan tentang hak menguasai negara terhadap tanah atau bumi yang terbentang di nusantara Indonesia. Negara menjadi penafsir tunggal terhadap hak menguasai dalam bidang pertanahan terutama penggunaannya demi kepentingan umum semata-mata. Kemudian disusul pasal 2 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sebagai undang-undang yang melaksanakan amanat UUD 1945 yang ada di atasnya.

Demi kepentingan pembangunan dan kepentingan rakyat banyak, maka pelanggaran terhadap baik hak-hak adati maupun hak-hak resmi yang berasal dari UUPA selalu bisa terjadi setiap waktu.

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Nasional (UU No. 5/1960) Pasal 27, menegaskan bahwa hak milik itu hapus karena pencabutan hak untuk kepentingan umum dan karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya. Sedangkan di dalam pasal 24 dan 40 UUPA hanya mengenai hapusnya hak-hak tertentu. Seperti disebutkan di dalam pasal 34 UUPA, bahwa Hak Guna Usaha hapus karena: (a) Jangka waktunya berakhir, (b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesua/tu syarat tidak dipenuhi, (c) Dilepas oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, (d) Dicabut untuk kepentingan umum, (e) Ditelantarkan, (f) Tanahnya musnah, (g) Ketentuan dalam pasal 40 ayat (2).

Sedangkan di dalam Pasal 40 UUPA menyebutkan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena: (a) Jangka waktunya berakhir, (b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, (c) Dilepas oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, (d) Dicabut untuk kepentingan umum, (e) Ditelantarkan, (f) Tanahnya musnah, (g) Ketentuan pasal 36 ayat (2)

Dengan kata lain bahwa, di dalam UUPA mengenai hapusnya hak atas tanah itu, yaitu mengenai Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, secara tegas disebutkan karena dicabut haknya atau oleh karena dilepaskan haknya sebelum jangka waktunya berakhir.

Adapun mengenai pembebasan tanah, diatur dalam Peraturan Pemerintah maupun di dalam peraturan Menteri seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri No. Tahun 1975 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah; Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta; Surat Edaran Dirjen Agraria Departemen Dalam Negeri No. BTU. 2/568/2-76 dan banyak lagi yang berupa Surat Edaran maupun Keputusan Gubernur mengenai pembebasan tanah tersebut, sedangkan pencabutan hak atas tanah secara tegas telah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria.

Bila direnungkan sejak tahun-tahun silam, masalah pembebasan tanah kerap kali terjadi, rakyat sering meminta perlindungan pada DPR karena tanah peladangan dan pertanian mereka akan digusur tanpa diberi ganti rugi yang layak (Kompas, 2 September 1982). Dan setelah mengadakan nasibnya melalui DPR, penggusuran di Cibubur dihentikan sementara (Kompas, 3 September 1982). Dengan peristiwa tersebut, dibenak kita terus bertanya, apakah eksekutif tidak menghayati hak-hak paling dasar, apalagi yang mencakup hak hidup mereka. Sebenarnya peraturan-peraturan tentang pembebasan tanah telah ada, namun perlakuan yang kurang wajar dari oknum tertentu berkenaan dengan masalah tersebut tetap terdengar, apalagi disebut-sebut, petugas kelurahan, kecamatan dan bahkan petugas Kamtib ikut menjadi dalangnya (Kompas, 2 September 1982).

Dalam setiap pembebasan tanah bersandar pada peraturan-peraturan yang ada yang secara tegas telah diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975, pembebasan tanah yang semena-mena dengan ganti rugi yang kurang layak, tidak akan terjadi.

Ganti rugi yang layak, dapat dilihat oleh panitia penaksir melalui perkembangan harga tanah, sehingga pembayaran ganti rugi akan diterima oleh semua pihak dengan tanpa paksaan. Selain itu panitia penaksir harus pula memperhatikan Surat Edaran Dirjen Agraria tanggal 3 Februari 1975 No. Ba. 12/108/12/1975 tentang Pelaksanaan Pembebasan Tanah.

Dalam surat edaran itu disebutkan bahwa pada akhir-akhir ini dirasakan adanya peningkatan tanah untuk keperluan berbagai macam pembangunan, sedang tanah negara yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan tersebut sudah sangat terbatas sekali/tidak ada lagi. Sehingga satu-satunya jalan yang dapat ditempuh untuk memenuhi kebutuhan tersebut, ialah dengan cara pembebasan tanah milik rakyat atau tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dengan hak-hak adat, atau dengan hak-hak lainnya.

Di dalam surat edaran ini disebutkan pula bahwa yang dimaksud dengan pembebasan tanah ialah setiap perbuatan yang bermaksud langsung atau tidak langsung melepaskan hubungan hukum yang ada diantara pemegang hak /penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak/penguasa atas tanah itu.

Pembebasan tanah dilaksanakan oleh Panitia Pembebasan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur atau kuasa Gubernur dan oleh Bupati/Walikota yang terdiri dari unsur-unsur:

- a. Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya Sebagai Ketua Merangkap Anggota.
- b. Seorang pejabat dari kantor Pemerintah Daerah Kabupaten/kota yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota.
- c. Kepala Kantor Bappeda atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.
- d. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Kabupaten/kota atau pejabat yang ditunjuknya, apabila mengenai tanah bangunan dan atau Kepala Dinas Pertanian Daerah Kabupaten/kota atau pejabat yang ditunjuknya jika mengenai tanah pertanian/perkebunan sebagai anggota.
- e. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah sebagai anggota.
- f. Kepala Kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota.
- g. Kepala Desa atau dipersamakan dengan itu sebagai anggota.
- h. Seorang pejabat dari kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang ditunjuk oleh kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan sebagai sekretaris bukan anggota.

Apabila di dalam pembebasan tanah tersebut diperlukan seorang ahli, Gubernur dapat menambah panitia pembebasan tanah yang diperlukan dan apabila telah tercapai kata sepakat mengenai bentuk/besarnya ganti rugi maka pembayaran harus dilaksanakan secara langsung oleh instansi yang bersangkutan dengan penyerahan/pelepasan hak atas tanahnya dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya empat orang anggota panitia pembebasan tanah. Diantaranya Kepala Kecamatan dan Kepala Desa yang bersangkutan.

Di dalam surat edaran Dirjen Agraria ini disebutkan pula bahwa untuk kepentingan pembuktian dokumentasi maupun syarat-syarat kelengkapan data yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan sesuatu hak atas tanah oleh instansi yang bersangkutan, pembayaran ganti rugi serta pernyataan pelepasan hak tersebut, harus dibuat dalam bentuk berita acara dilampiri suatu daftar secara kolektif dari pihak yang telah menerima pembayaran ganti rugi tersebut, sekurang-kurangnya rangkap delapan.

Untuk kepentingan swasta yang pada asalnya adalah sejajar dengan kepentingan anggota-anggota masyarakat maka pembebasan tanah untuk kepentingan swasta, pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemberian ganti rugi yang besarnya ditentukan secara musyawarah. Untuk mencegah terjadinya hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan maupun garis-garis kebijaksanaan pemerintah mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, diwajibkan Kepada Pemerintah Daerah untuk mengawasi pelaksanaan pembebasan dan pembayaran ganti rugi yang dilakukan oleh pihak swasta.

Dalam implementasinya masalah pembebasan tanah sangat rawan penanganannya, karena tanah merupakan hajat hidup orang banyak. Kalau dilihat dari kebutuhan Pemerintah (*government need*) akan tanah untuk keperluan berbagai macam pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas sekali. Maka satu-satunya jalan yang dapat ditempuh yaitu membebaskan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai hukum adat maupun hak-hak lainnya yang melekat di atasnya.

Pelaksanaan pembebasan tanah telah diatur dan digariskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun peraturan kebijaksanaan. pelaksanaan pembangunan bukan menjadi tanggung jawab Pemerintah semata-mata, melainkan menjadi tanggung jawab masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, rasa tanggung jawab masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai harus ditumbuhkan dengan mengikutsertakan masyarakat secara adil. Dengan demikian, kalau rakyat melepaskan tanah-tanah mereka, pelepasan hak itu perlu dengan rasa keikhlasan demi pembangunan bangsanya. Tetapi Pemerintah juga dituntut untuk melaksanakan aturan perundang-undangan yang ada, seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Pembebasan tanah tersebut tidak terlepas dari masalah ganti rugi. Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975 secara tegas disebutkan bahwa pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat pemegang hak (penguasa tanah) dengan cara memberikan ganti rugi. Ganti rugi atas tanah-tanah yang dibebaskan berupa:

- Tanah-tanah yang sudah mempunyai sesuatu hak berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.

- Tanah-tanah dari masyarakat hukum adat (Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975).

Dalam mengadakan penaksiran/penetapan mengenai besarnya ganti rugi, panitia pembebasan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat (Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975).

Makna ganti rugi berdasarkan harga umum setempat, berarti Pemerintah harus memperhatikan benar-benar kepentingan rakyat yang terkena pembebasan tanah. Dan sebagai pedoman maka Menteri Dalam Negeri dalam suratnya tanggal 19 Oktober 1976 Nomor Sj 16/10/41, memberi petunjuk pembebasan tanah, dimana panitia mengadakan penaksiran/penetapan besarnya ganti rugi atas tanah, bangunan-bangunan serta tanaman-tanaman yang ada di atasnya dengan cara mengusahakan persetujuan antara kedua belah pihak berdasarkan musyawarah serta mempergunakan harga umum setempat sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975, sebagai pedoman. Dan harus memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah bersangkutan.

Dalam menetapkan besarnya ganti rugi atas bangunan dan tanaman-tanaman, panitia harus berpedoman pada ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Pertanian setempat, tentang lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan-ketentuan tersebut, yang ganti ruginya dapat berbentuk uang, tanah atau fasilitas-fasilitas lain.

Dalam pembebasan tanah itu yang berhak atas ganti rugi ialah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya, dengan berpedoman kepada hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Pokok Agraria dan kebijaksanaan Pemerintah (Pasal 6 ayat (2) c Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975).

Di lain pihak, pemerintah yang dalam hal ini berperan aktif secara kolektif merupakan unsur panitia dalam pembahasan tanah yang terdiri dari: Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya sebagai Ketua merangkap anggota;

Seorang Pejabat dari Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota; Kepala Kantor Bappeda atau pejabat yang ditunjuknya, apabila mengenai tanah bangunan dan/atau Kepala Dinas Pertanian daerah kabupaten atau pejabat yang ditunjuknya jika mengenai pertanian, sebagai anggota; Kepala Kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota; Kepala Desa yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota; Seorang pejabat dari kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan sebagai sekretaris bukan anggota. Bila perlu Gubernur dapat menambah susunan panitia itu dengan tenaga ahli yaitu seorang yang mempunyai keahlian di bidang tersebut.

Melihat komposisi keanggotaan panitia pembebasan tanah yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan tersebut, kemungkinan kecil akan terjadi kebocoran-kebocoran, atau paling tidak rakyat akan benar-benar dilindungi haknya. Karenanya dalam penentuan harga tanah, panitia yang bertugas mengadakan penaksiran/penetapan besarnya ganti rugi atas tanah, dan bangunan-bangunan serta tanam-tanaman yang ada di atasnya mengusahakan persetujuan kedua belah pihak berdasarkan musyawarah. Dan apabila mencapai kesepakatan harga, harus dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan kepada yang berhak menerima.

Dengan demikian kita harapkan tidak akan terjadi mandeknya pembangunan untuk kepentingan umum dari adanya oknum-oknum yang hendak mencari keuntungan pribadi. Hak dan kedudukan hukum pemegang hak harus dihormati, karena ini merupakan hak paling dasar. mengingat tanah merupakan tumpuan hidup rakyat yang mempunyai nilai ekonomis, bagaimana mungkin kalau ganti rugi yang diterima untuk membeli tanah di tempat lain misalnya hanya dapat membeli tanah saja. marilah kita kaji makna dari pembangunan ini, dengan segala risikonya.

Berdasarkan paparan di atas konsep yuridis pembebasan hak atas tanah telah di atur dalam pelbagai peraturan baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam peraturan kebijaksanaan pemerintah antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

3. Undang-undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya.
5. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta
8. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993, tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal
9. Surat Edaran Dirjen Agraria tanggal 3 Februari 1975 No. Ba. 12/108/12/1975 tentang Pelaksanaan Pembebasan Tanah.

## **2. Prosedur Peralihan Tanah untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum**

Seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975, untuk pembebasan tanah perlu dibentuk panitia pembebasan tanah, maka di dalam tata cara perolehan tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal sebaiknya di dalam perusahaan diperlukan juga pembentukan tim pembebasan tanah, yaitu suatu tim yang bertugas melakukan pemeriksaan/penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan suatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan/tanaman dan tumbuhan di atasnya.

Dalam melaksanakan tugasnya untuk membebaskan hak atas tanah, tim pembebasan tanah harus melalui prosedur pembebasan tanah antara lain:

#### **a. Permohonan Pembebasan Tanah dan Izin Lokasi**

Permohonan pembebasan tanah untuk pembangunan sarana kepentingan umum harus didahului dengan permohonan izin lokasi. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993, tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal, dalam peraturan tersebut disebutkan "*maka sebelum membebaskan tanah untuk memperoleh hak atas tanah perlu mendapatkan izin lokasi terlebih dahulu*". Izin tersebut diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah sesuai dengan tata ruang wilayah, yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak yang permohonannya diajukan ke Kepala Kantor Pertanahan.

Dalam mempersiapkan izin lokasi, kepala kantor pertanahan mengadakan koordinasi dengan instansi terkait dan keputusan kantor pertanahan atas permohonan izin lokasi sudah harus dikeluarkan dalam waktu selambat-lambatnya 12 (dua belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan secara lengkap.

Berdasarkan surat keputusan izin lokasi, perusahaan sudah dapat memulai kegiatan perolehan tanah. Izin lokasi diberikan untuk jangka waktu selama 12 (dua belas) bulan dan hanya dapat di perpanjang 1 (satu) kali untuk selama 12 (dua belas) bulan.

#### **b. Pembentukan Tim Pembebasan Tanah**

Dalam pembebasan tanah perlu dibentuk panitia pembebasan tanah, maka di dalam tata cara perolehan tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal sebaiknya di dalam perusahaan diperlukan juga pembentukan tim pembebasan tanah, yaitu suatu tim yang bertugas melakukan pemeriksaan/penelitian dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan suatu hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan/tanaman dan tumbuhan di atasnya.

Selain tugas-tugas tersebut di atas tim harus menampung segala keluhan dan masalah yang dihadapi penduduk dan memberkan putusan atau jalan keluarnya terhadap problem-problem sosial dan akibat-akibat sampingan lainnya, misalnya keharusan penyediaan pemukiman baru,

mencari mata pencaharian yang baru, karena hilang mata pencaharian pendidik yang tadinya bersumber pada tanah yang akan dibebaskan sebagainya.

Melihat tugas-tugas tim pembebasan tanah di atas maka berhasil atau tidaknya pembebasan tanah adalah tergantung *team work* dari tim itu sendiri serta hubungan dengan pejabat dan masyarakat setempat dan tentunya kebijaksanaan yang dipakai dalam pendekatannya dengan masyarakat.

### c. Panitia Penaksiran Ganti Rugi

Panitia perlu meneliti tanah yang akan dibebaskan itu untuk menentukan taksiran ganti rugi. Selain itu Panitia Pembebasan Tanah (PPT) bertugas melakukan dan penetapan ganti rugi dalam rangka pembebasan hak atas tanah dengan atau tanpa bangunan, tanaman, tumbuh-tumbuhan di atasnya yang pembentukannya ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah untuk masing-masing Kabupaten dan Kotamadya dalam suatu wilayah provinsi yang bersangkutan. Dengan panitia ini sebenarnya sudah terjawab seberapa jauh harga patokan tanah akan ditetapkan di satu wilayah.

Tetapi panitia ini bukan merupakan panitia yang bersifat khusus artinya kalau pembebasan tanah itu telah selesai, panitia ini bubar, dan panitia itu hanya untuk pembebasan tanah tertentu saja. Selain itu dari panitia ini juga ada yang karena jabatannya merupakan anggota tetap seperti Kepala Sub. Dir. Agraria, Pejabat dari Pemerintah Daerah Kepala Kantor Ireda/Ipeda dan Instansi yang memerlukan tanah itu.

Dalam rangka pembebasan tanah ini, panitia harus melakukan tugasnya dengan bersandar pada peraturan-peraturan yang berlaku atas asas musyawarah dan harga umum setempat. Harga umum tersebut harus melihat kenyataan yang ada di dalam masyarakat dengan melihat pula faktor-faktor tertentu tentang letak tanah yang dapat pula mempengaruhi harga tanah, dengan demikian panitia penaksiran Ganti Rugi Tanah ini akan mewujudkan kemauan para pihak dengan adil serta bijaksana sehingga apa yang kita khawatirkan tentang terjadinya pemerkosaan atas hak-hak warga negara akan di hindarkan.

Prinsip hak warga negara harus dihormati, apalagi menyangkut hak hidup rakyat banyak, karena tanah mempunyai nilai ekonomis juga

mempunyai nilai sosial, dengan demikian pemberian ganti rugi haruslah di lihat hak atas tanah yang melekat di atasnya.

#### **d. Penyuluhan**

Untuk penguasaan lahan terhadap tanah yang akan dibebaskan, sebelumnya tim pembebasan tanah harus terjun ke lapangan dan menghubungi aparat setempat, yaitu tokoh masyarakat, kepala desa, camat dan kepala kantor pertanahan. Proses pembebasan tanah dimulai dengan pengenalan lapangan an pemberian penyuluhan kepada penduduk tempat lokasi pembebasan tanah akan dilaksanakan, bersama sama dengan instansi yang terkait seperti lurah, camat dan kepala kantor pertanahan setempat.

Penyuluhan biasanya dilaksanakan dengan mengumpulkan penduduk desa di kantor kelurahan/kepala desa dan disana tim memberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan perusahaan membebaskan tanah. Kemudian setelah selesai penduduk diberi kesempatan tanya-jawab dengan tim.

Setelah dilaksanakan penyuluhan, ditetapkan batas lokasi tanah yang terkena, diteruskan dengan melakukan kegiatan inventarisasi mengenai bidang-bidang tanah termasuk bangunan, tanaman, danatau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

#### **e. Inventarisasi**

Tim harus betul-betul mengetahui asal-usul tanah dan siapa-siapa pemiliknya. Apakah tanah tersebut sudah bersertifikat, belum bersertifikat atai masih berupa girik, petik, dan sebagainya. Menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 21 tahun 1994 yang dimaksud dengan inventarisasi adalah kegiatan identifikasi mengenai nama pemilik, status hak, letak tanah batas pemilikan, serta luas bidang atau bidang-bidang tanah yang terletak di dalam areal izin lokasi yang dituangkan dalam peta dan daftar inventarisasi. Selanjutnya setelah tim mengadakan inventarisasi kemudian mengadakan penelitian status hukum tanah yang akan dilepaskan.

Berdasarkan penelitian ini dapat ditentukan tanah yang bersangkutan, yaitu:

##### **a. Tanah Negara**

Tanah negara adalah tanah yang belum dipunyai sesuatu hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Tanah tersebut langsung dikuasai oleh negara, artinya tidak ada pihak lain yang menguasai di atas tanah itu. Kewenangan itu diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1999, tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Tanah negara ini berasal dari: (1) bekas tanah partikelir, (2) bekas tanah hak barat, (3) bekas tanah hak, (4) sejak semula tanah negara

**b. Tanah Ulayat**

Adalah tanah masyarakat hukum adat yang tidak mengandung unsur kepemilikan perorangan. Hak ulayat itu mempunyai kekuatan berlaku ke luar maupun ke dalam, yaitu:

- a. Ke luar berlaku terhadap orang-orang yang bukan anggota masyarakat umum adat yang dilaksanakan oleh penguasa adat.
- b. Kekuatan ke dalam mewajibkan penguasa adeat untuk memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota masyarakat hukumnya.

Pemerintah mengakui adanya hak ulayat ini di dalam masyarakat hukum adat, bahkan dijamin pelaksanaannya di dalam Undang-Undang Pokok Agraria, khususnya diatur dalam pasal 3 dan pasal 5.

**c. Tanah hak milik belum bersertifikat**

Tanah hak milik belum bersertifikat adalah tanah bekas hak Indonesia yang sudah ada saat berlakunya UUPA (24 September 1960) dan berdasarkan Pasal 2 Ketentuan Konversi UUPA dikonversi menjadi hak milik, namun belum didaftar dalam buku tanah.

**d. Tanah bondo desa**

Yang dimaksud dengan tanah bondo desa atau tanah-tanah desa adalah tanah berupa tanah kas desa, bengkok, titisara, panganan, kuburan, pituwas, dan lain-lain yang sejenis yang dikuasai oleh dan merupakan kekayaan desa, dilarang untuk dilimpahkan kepada pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan proyek-proyek pembangunan yang ditetapkan dengan keputusan desa.

Pengesahan keputusan desa dilakukan oleh Bupati jika desa yang bersangkutan memperoleh: Ganti tanah yang senilai dengan tanah yang

dilepaskan, Penggantian berupa uang yang digunakan untuk membeli tanah lain yang senilai dan Izin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah.

**e. Tanah hak pengelolaan**

Menurut peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977, tanah hak pengelolaan adalah tanah yang diberikan kepada pemerintah daerah, lembaga, instansi dan atau badan/badan hukum (milik) pemerintah untuk pembangunan wilayah pemukiman, dapat diserahkan kepada pihak ketiga dengan hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai sesuai dengan rencana peruntukannya. Penyerahan penggunaan hak pengelolaan kepada pihak ketiga wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pemegang hak pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan.

**f. Tanah Hak**

Adalah tanah yang di atasnya ada hak seseorang atau badan hukum. Tanah itu juga dikuasai oleh negara, tetapi penguasaannya tidak langsung, sebab ada hak atas tanah dari pihak tertentu di atasnya. Bila hak atas tanah tersebut kemudian hapus, maka tanah itu menjadi tanah yang langsung dikuasai negara.

Pengaturan tanah hak atau hak atas tanah diatur dalam pasal 16 UUPA, yang meliputi: Hak milik, Hak guna usaha, Hak guna bangunan, Hak pakai, Hak sewa, Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan UUPA dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

**f. Pengukuran Tanah**

Dalam praktek di lapangan untuk pengukuran luas bidang tanah di dalam pembebasan tanah ada 2 (dua) macam cara kegiatan.

1. Pengukuran yang dilakukan oleh tim sendiri untuk taksiran luas tanah yang akan dibeli atau dibebaskan. Biasanya pengukuran ini diperlukan

untuk pembayaran uang muka. Peralatan yang dipakai sederhana sekali seperti: kompas, batang bambu, meteran 50 m, dan peralatan gambar.

2. Pengukuran dilakukan oleh kantor pertanahan yang mempunyai legalisasi mengenai pengukuran luas tanah.

#### **g. Musyawarah dan Penetapan Besarnya Ganti Rugi**

Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang di dasarkan atas kesukarelaan ats pihak pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah uanatum maperoleh kesepakatan mengenai bentukdan besarnya ganti kerugian.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1975 untuk setiap daerah kabupaten/kota dapat menetapkan harga desa tanah untuk daerahnya sendiri oleh suatu panitia yang di ketuai oleh bupati/walikota, dengan anggota-anggotanya yang terdiri dari pejabat pejabat dari dari kantor agraria wilayah kabupaten/kota (*untuk tanah-tanah bangunan*) dan dinas pertanian kabupaten/kota (*untuk tanah–tanah pertanian*).

Ganti kerugian diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan terhadap pola hidup masyarakat dan bentuk ganti kerugian dapat berupa: uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungn dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dalam hurup b huruf c dan bentuk lain yang dsetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Persoalan yang dihadapi oleh masyarakat adalah persoalan sesudah pembayaran ganti kerugian dimana setelah menerima ganti kerugian terkadang muncul sifat konsumerisme dalam memanfaatkan uang dan lupa akan masa depan, sehingga dengan penggantian ini enggan hidupnya bukanya lebih baik tetapi malah semakin jelek.

Dengan adanya pembangunan suatu peroyek tidak akan menyengsarakan rakyat, tetapi sebaliknya harus memberi kemakmuran kepada rakyat. dengan keikutsertakan bekerja dalam peroyek baik sebelum atau sesudah peroyek tersebut selesai atau memberi kemungkinan penduduk untuk membuka warung/toko serta kemungkinan penciptaan lapangan kerja yang baru lainnya.

#### **h. Pembayaran Ganti Rugi dan Pelepasan Hak Atas Tanah**

Setelah musyawarah diadakan dan tercapai kesepakatan harga atau besarnya ganti rugi, maka proses selanjutnya adalah pembayaran uang muka yang pelaksanaannya harus dilakukan secara langsung antara perusahaan sebagai pembeli kepada pemilik tanah sebagai penjual. Besarnya adalah berkisar 40% sampai 50% dari harga tanah yang telah disepakati dikalikan dengan luas tanah yang dijual. Pembayaran uang muka ini dimaksudkan sebagai ikatan proses jual beli selama proses jual beli tanah ini berlangsung sampai selesai.

Selanjutnya telah dilakukan pembayaran uang muka, perusahaan mengajukan permohonan pengakuan ke kantor pertanahan kabupaten dengan mengisi form A dan membayar biaya ukur yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Tim pengukuran tanah dari kantor pertanahan kabupaten melakukan pengukuran atas tanah-tanah yang dimohon sesuai dengan gambar situasi dan SKPT. dari data hasil pengukuran tersebut oleh bagian administrasi hak atas tanah kantor pertanahan kabupaten melakukan pendataan waris serta persetujuan dari ahli waris atas tanah yang telah dibeli oleh perusahaan, yang selanjutnya membuat daftar nominatif nama para pemilik tanah dan berita acara pelepasan hak atas tanah.

Pelunasan pembayaran ganti rugi dilakukan bersamaan dengan penyerahan/pelepasan hak atas tanah secara tertulis dihadapan lurah/kepala desa dan camat setempat dan sebagai buktinya dibuatkan berita acara penyerahan/pelepasan hak atas tanah dan pembayaran ganti rugi sesuai dengan lampiran V Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor:21 Tahun 1991.

Dengan adanya pertanyaan penyerahan/pelepasan hak atas tanah tersebut, maka orang yang bersangkutan menyatakan pernyataan tanah milik/melepaskan hak atas tanahnya kepada negara dan selanjutnya tidak berkeberatan apabila atas tanah tersebut dimohon dengan sesuatu hak atas tanah oleh perusahaan.

Pembayaran ganti rugi sebaiknya dilakukan di kantor kepala desa, tetapi lebih baik apabila dilakukan di bank yang terdekat, untuk mendorong

masyarakat untuk membangaun di bank agar uangnya tidak habis dipakai untuk keperluan-keperluan yang bersifat konsumerisme, selain mencegah terjadinya perampokan atau perampasan di perjalanan. Untuk pembayaran pelunasan selain penjual menandatangani bukti pembayaran yang diketahui oleh kepala desa untuk orang tersebut dibuatkan photo diri dengan tulisan nama, luas tanah yang dijual, harga tanah, serta nama desa yang diletakkan di dadanya. Ini penting untuk dukumen apabila ada gugatan kemudian hari, terutama bagi mereka yang menyatakan bahwa tanahnya merasa tidak pernah dijual yang biasanya digugat oleh ahli warisnya.

**i. Permohonan Hak Atas Tanah**

Apabila pembebasan tanah beserta pemberian ganti rugi telah dilaksanakan pembayarannya, maka selanjutnya perusahaan mengajukan permohonan suatu hak atas tanah kepada pejabat yang berwenang seperti yang dimaksud dalam peraturan Menteri Dalam Negeri No 6 Tahun 1972, melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya.

**j. Surat Keputusan Pemberian Hak**

Apabila semua keterangan yang diperlukan telah lengkap dan tidak ada keberatan untuk meluluskan permohonan yang bersangkutan, maka Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atas nama Gubernur Kepala Daerah setempat segera mengeluarkan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang dimohon.

**k. Penerbitan Sertiifkat Hak Atas Tanah**

Setelah pemohon memenuhi persyaratan-persyatatan dan kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan dalam surat keputusan tersebut, maka atas permintaan penerima hak oleh Kepala Seksi Pendaftaran tanah yang bersangkutan segera dilakukan pandaftaran dalam buku tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah. Penandatanganan buku tanah yang bersangkutan dilakukan oleh kepala saksi pendaftaran tanah dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atas nama Bupati/Walikota kepala daerah.

Salinan buku tanah dan surat ukur (sertifikat) diterbitkan oleh kepala seksi pendaptaran tanah yang bersangkutan. Kepala kantor pertanahan

kabupaten/kotamadya c.q. kepala seksi pendaftaran tanah yang bersangkutan: Menerima sertifikat haknya kepada penerima hak dan Memberitahukan tanggal dan nomor buku tanah/sertifikat yang bersangkutan kepada: (1) Kepala Saksi Pengurusan Hak Pada Sub Direktorat Agraria; (2) Gubernur c.q. Kepala Direktorat Agraria Propinsi; (3) Menteri Dalam Negeri c.q. Direktorat Jenderal Agraria.

### C. KESIMPULAN

1. Pelaksanaan pembebasan tanah untuk pembangunan yang didasarkan pada kepentingan umum (*public interest*) harus dilakukan berdasarkan apa yang telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan antara lain:
  1. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
  2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
  3. Undang-undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.
  4. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya.
  5. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
  6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah
  7. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta
  8. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993, tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal

9. Surat Edaran Dirjen Agraria tanggal 3 Februari 1975 No. Ba. 12/108/12/1975 tentang Pelaksanaan Pembebasan Tanah
2. Prosedur pembebasan hak atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum (*public interest*) adalah: (1) Pengajuan permohonan pembebasan tanah; (2) Pembentukan tim pembebasan tanah; (3) Penaksiran ganti rugi; (4) Penyuluhan; (5) Inventarisasi; (6) Pengukuran tanah; (7) Musyawarah dengan pemilik untuk penetapan besarnya ganti rugi; (8) Pembayaran ganti rugi dan pelepasan hak atas tanah; (9) Permohonan hak atas tanah; (10) Surat keputusan pemberian hak; (11) Penerbitan sertifikat hak atas tanah.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ardiwilaga, R. Roestandi. *Hukum Agraria Indonesia dalam Teori dan Praktek, Masa baru*, Jakarta, 1962.
- Harsono, Boedi. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002.
- Kompas, *Pembaruan Agraria dan SPDA Masih Setengah Hati*, kompas, 6 Nopember 2001.
- Macpherson, C.B. *Pemikiran Dasar tentang Hak Milik*, YLBHI, Jakarta, 1989.
- Ruchyat, Eddy. *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Alumni, Bandung, 1986.
- Setiawan, Bonnie. *Konsep Pembaruan Agraria Sebuah Tinjauan Umum, Dalam Reformasi Agraria*, Editor Dianto dkk, FE UI, Jakarta, 1997.
- Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998.
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001.
- Sodiki, Achmad. *Politik Hukum Agraria: Unifikasi atukah Puralisme Hukum?*, makalah disampaikan pada Konfrensi Agraria KPA di Universitas Gajah Mada, Yogyakarta Tanggal, 3-12-1998

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.