

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum

Pembangunan merupakan kegiatan yang mutlak memerlukan tanah, karena hal itulah pemerintah melaksanakan pengadaan tanah guna mengupayakan dan mengusahakan tanah untuk kepentingan pembangunan. hal ini telah dinyatakan juga Muhammad Bakri bahwa pembangunan fisik mutlak memerlukan tanah. tanah yang diperlukan dapat berupa tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara atau tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subjek hukum.<sup>1</sup>

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur didalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Yang kemudian pada Ketentuan Pasal 1 angka 2 mendefinisikan pengadaan tanah sebagai berikut:

“ Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”<sup>2</sup>

Beberapa pendapat para sarjana mengenai pengadaan tanah dikutip sebagai perbandingan, antara lain:

---

<sup>1</sup> *Loc.cit* Muhammad Bakri hlm 166.

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

### 1. Boedi Harsono

Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya.<sup>3</sup>

### 2. Gunanegara

Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau bendabenda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum<sup>4</sup>

Berdasarkan definisi-definisi di atas, pengadaan tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara
- b. Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum
- c. Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan
- d. Disertai ganti rugi yang adil dan layak

Berdasarkan uraian unsur pengadaan tanah tersebut, pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah. Selain berdasarkan pelepasan hak, perolehan tanah untuk kepentingan umum juga dapat ditempuh melalui dengan cara lainnya Boedi Harsono mengemukakan 4 cara memperoleh tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum, yaitu :<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, 1991, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cetakan Kesepuluh, Penerbit Djambatan, Jakarta hlm 7.

<sup>4</sup> Gunanegara, 2008, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Tata Nusa*, Jakarta, hlm 2-3.

<sup>5</sup> *Op.cit* Boedi Harsono hal 2.

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

Boedi Harsono menjelaskan lebih lanjut bahwa cara yang harus ditempuh tergantung pada:<sup>6</sup>

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

Acara permohonan hak atas tanah ditempuh jika tanah yang diperlukan berstatus tanah negara. Acara jual-beli, sewa-menyewa dan instrumen privat lainnya digunakan jika instansi pemerintah atau badan hukum yang memerlukan tanah memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah. Acara pengadaan tanah ditempuh jika instansi pemerintah atau badan hokum yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah. Dengan dilakukannya pelepasan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah, tanah akan berstatus tanah negara yang dapat dimohonkan hak atas tanah yang baru oleh instansi yang memerlukan.

Pelepasan hak ini harus dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak dan disertai dengan ganti rugi. Acara pencabutan hak ditempuh hanya jika musyawarah dalam penyerahan hak atas tanah dan ganti rugi tidak berhasil dicapai, sementara tanah

---

<sup>6</sup> Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm 15.

yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum tidak dapat dialihkan ke lokasi lain.

Sementara itu, Gunanegara mengemukakan 3 cara perolehan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum sebagai berikut :<sup>7</sup>

Perolehan tanah melalui jual beli dikategorikan sebagai instrumen hukum privat dikarenakan pemerintah bertindak dalam kedudukannya sebagai badan hukum perdata. Pemerintah tidak mempergunakan kekuasaannya dalam perbuatan hukum tersebut. Sedangkan pengadaan tanah dikategorikan sebagai instrumen hukum campuran karena mengandung unsur privat sekaligus publik. Sedangkan di dalam pencabutan hak, pemerintah mempergunakan kewenangan publiknya untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

Berdasarkan pendapat Boedi Harsono dan Gunanegara tersebut pengadaan tanah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 sampai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 merupakan instrumen hukum campuran untuk memperoleh tanah berdasarkan cara pelepasan hak atas tanah. Pengadaan tanah melalui cara pelepasan hak ditempuh apabila musyawarah untuk memperoleh kesepakatan mengenai ganti ruginya tercapai. Sedangkan menurut Gunanegara pengadaan tanah digolongkan sebagai instrumen hukum campuran (*gemeenschapelijkrecht*) karena negara bertindak dalam lingkup hukum keperdataan sekaligus juga menggunakan kekuasaannya.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Op.cit* Guna Gunawan hal 2.

<sup>8</sup> *Ibid* hlm 151.

Pengadaan tanah mengandung sifat privat dan publik. Aspek hukum campurannya tampak dalam pelepasan hak berdasarkan kesepakatan dan pemberian ganti rugi. Pemberian ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah terdapat pengaruh hukum public yaitu intervensi negara. Pemberian ganti rugi ditetapkan dalam suatu surat keputusan Panitia Pengadaan Tanah. Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pemberian ganti rugi ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

### **B. Tinjauan Umum Tentang Musyawarah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.**

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

Kesepakatan Yang dimaksud dengan "asas kesepakatan" adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.<sup>9</sup>

Maria S.W. Sumardjono juga mengemukakan bahwa seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti rugi telah diserahkan.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

<sup>10</sup> Maria SW Soemardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, hlm 282.

Prinsip penghormatan khususnya asas kesepakatan diejawantahkan dalam bentuk musyawarah. Musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan pengamalan dari sila keempat Pancasila untuk mewujudkan demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Musyawarah harus dilandasi dengan kesetaraan kedudukan para pihak. Di dalam musyawarah tidak boleh ada paksaan, tipuan, kekhilafan maupun penyalahgunaan keadaan. Secara materil syarat sahnya musyawarah tunduk ke dalam syarat sahnya hukum perjanjian dalam hukum perdata.<sup>11</sup>

Proses musyawarah sama dengan proses negosiasi dalam suatu perjanjian di mana para pihak berusaha mempertemukan keinginan masing-masing untuk mencapai *win-win solution*.

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

---

<sup>11</sup> *Op.cit* Boedi Harsono hlm 8.

### C. Asas-Asas Pengadaan Tanah

Asas-asas pengadaan tanah adalah serangkaian kaedah fundamental yang mendasar peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Secara konseptual, Pasal 1 angka 11 jo Pasal 44 UU no 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan menyebutkan, Undang-Undang lahir merupakan pengesahan dari Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang lahir dari Naskah Akademik dan Naskah Akademik lahir dari Hasil Penelitian serta tidak ada penelitian tanpa kesenjangan. Dasar-dasar konseptual yang tertuang dalam naskah akademi hasil penelitian adalah argumentasi filosofis, yuridis dan sosiologis. Serangkaian kaedah-kaedah normatif yang melatarbelakangi argumentasi tersebut, dinamakan asas-asas pangadaan tanah.

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Kemanusiaan;
- b. Keadilan;
- c. Kemanfaatan;
- d. Kepastian;
- e. Keterbukaan;
- f. Kesepakatan;
- g. Keikutsertaan;
- h. Kesejahteraan;
- i. Keberlanjutan; dan
- j. Keselarasan.

Menurut Maria Sumardjono, dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak yakni instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan

budaya maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya “pemaksaan kehendak” satu pihak terhadap pihak lain. Disamping itu, mengingat bahwa masyarakat harus merelakan tanahnya untuk suatu kegiatan pembangunan, maka harus dijamin bahwa kesejahteraan sosial ekonominya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaan semula, paling tidak harus setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan oleh pihak lain, oleh karena itu Pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan asas-asas berikut<sup>12</sup>:

- a. Asas Kemanusiaan.  
Asas Kemanusiaan, adalah Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. Asas Kesepakatan  
asas Kesepakatan yakni bahwa seluruh kegiatan Pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.
- c. Asas Kemanfaatan  
Asas Kemanfaatan, Pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.
- d. Asas Keadilan  
Asas Keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
- e. Asas Kepastian  
Asas Kepastian, Pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.
- f. Asas Keterbukaan  
Asas Keterbukaan, dalam proses Pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada), dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatannya.

---

<sup>12</sup> Maria SW Soemardjono, *Op cit* hlm 282.

- g. Asas keikutsertaan/ partisipasi  
Asas Keikutsertaan/Partisipasi, peran serta seluruh pemangku kepentingan stakeholder dalam setiap tahap Pengadaan tanah (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi) diperlukan agar menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalkan penolakan masyarakat terhadap kegiatan yang bersangkutan.
- h. Asas Kesetaraan.  
Asas kesetaraan ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi. Dampak negative pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.
- i. Asas Kesejahteraan  
Asas kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat nilai tambahan bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
- j. Asas Keberlanjutan.  
Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

#### D. Tahapan Pelaksanaan Pengadaan Tanah



##### 1. Perencanaan

- a. Instansi yang memerlukan tanah wajib membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah dan paling sedikit memuat :
- 1) Maksud dan tujuan perencanaan pembangunan
  - 2) Kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan daerah
  - 3) Letak tanah

- 4) Luas tanah yang dibutuhkan
  - 5) Gambaran umum status tanah
  - 6) Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah
  - 7) Perkiraan jangka waktu pembangunan
  - 8) Perkiraan nilai tanah dan
  - 9) Rencana penganggaran
- b. Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah disusun Berdasarkan studi kelayakan yang mencakup:
- 1) Survei social ekonomi
  - 2) Kelayakan lokasi
  - 3) Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat
  - 4) Perkiraan nilai tanah
  - 5) Dampak lingkungan dan dampak social yang mungkin timbul
  - 6) Studi lain yang dibutuhkan
- c. Penyusunan dokumen perencanaan sebagaimana tersebut diatas dilakukan bersama instansi terkait serta dapat dibantu oleh tenaga profesional
- d. Setelah dokumen perencanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud diatas disusun secara lengkap, selanjutnya disampaikan kepada gubernur untuk dilaksanakan persiapan pengadaan tanah oleh Pemerintah Daerah Dompu atau gubernur mendelegasikan kewenangan pelaksanaan tahapan persiapan pengadaan tanah kepada Bupati atau walikota berdasarkan pertimbangan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis sumberdaya manusia dan sebagainya

- e. Untuk dokumen perencanaan pengadaan tanah diatas satu hektar yang pelaksanaannya pada tahun anggaran.

## **2. Persiapan**

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi kabupaten/kota berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud diatas melaksanakan tahapan-tahapan persiapan pelaksanaan pengadaan tanah sebagai berikut:

- a. Membentuk tim persiapan pengadaan tanah
- b. Pemberitahuan rencana pembangunan
- c. Pendataan awal rencana lokasi pembangunan
- d. Konsultasi public rencana pembangunan
- e. Penetapan lokasi pembangunan
- f. Pengumuman penetapan lokasi

## **3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah**

- a. Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada kakanwil badan pertanahan nasional kabupaten Dompu sebagai ketua pelaksana pengadaan tanah.
- b. Kepala kanwil BPN NTB Dapat menugaskan kepala BPN Kabupaten/kota sebagai ketua pelaksanaa pengadaan tanah

#### **4. Penyerahan Hasil**

- a. Ketua pelaksana pengadaan tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data pengadaan tanah yang dilakukan dengan berita acara
- b. Berita acara tersebut dipergunakan oleh instansi yang memerlukan tanah untuk pendaftaran/ pensertifikatan paling lambat 30 hari kerja sejak penyerahan hasil pengadaan tanah
- c. Instansi yang memerlukan tanah dapat memulai pembangunan setelah penyerahan hasil pengadaan tanah oleh ketua pelaksana pengadaan tanah