

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan perlu terus diupayakan, karena dengan bertambahnya jumlah penduduk tentunya masyarakat memerlukan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, dibutuhkan bidang tanah dapat berupa tanah yang langsung dikuasai oleh Negara maupun tanah yang sudah dilekati suatu hak. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tetap berpegang pada prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Hak atas tanah di samping mempunyai nilai ekonomis juga mempunyai fungsi sosial, sebagaimana Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Fungsi sosial menunjukkan bahwa kepentingan umum adalah di atas kepentingan pribadi atau kelompok.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dijadikan rujukan dalam ketentuan pasal 18 UUUPA, bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang. Pencabutan hak atas tanah jika digunakan untuk kepentingan umum, kepentingan bangsa atau kepentingan Negara, meskipun demikian pencabutan tersebut disertai dengan ganti rugi. Ketentuan pasal 18 UUPA tersebut menurut penjelasannya merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak

dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti-kerugian yang layak, tetapi peraturan ini tidak dapat berjalan.

Fakta yang terjadi dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah mengambillalih tanah-tanah hak. Memang saat ini tidak mudah menyatakan berapa luas tanah Negara itu. Apabila pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum dengan mengambil tanah yang dipunyai pemegang hak, alasan yang dikemukakan oleh pemerintah adalah karena tanah Negara jumlahnya tidak memadai lagi.¹

Kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan, tidak jarang menimbulkan konflik dan/atau sengketa yang berlarut-larut. Ini terjadi akibat tidak adanya kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah, yang pada pokoknya mengenai bentuk dan/atau besarnya nilai ganti kerugian, dan peraturan perundang-undangan yang ada serta putusan-putusan badan peradilan, terkesan tidak memberikan kepastian hukum.

Timbulnya permasalahan tidak lepas dari penentuan besarnya ganti rugi dari pemerintah yang membutuhkan tanah. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum didasarkan atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 71/2012), di dalam pasal 49 disebutkan bahwa Pelaksanaan Pengadaan Tanah diselenggarakan oleh Kepala BPN. Pelaksanaan Pengadaan tanah, dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku ketua pelaksana Pengadaan Tanah. Susunan keanggotaan pelaksanaan

¹ Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Cet. VI., Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009, h. 59.

Pengadaan tanah ditetapkan oleh ketua Pelaksana Pengadaan Tanah yang berunsurkan paling kurang pejabat yang membidangi urusan pengadaan Tanah di lingkungan kantor Wilayah BPN; Kepala Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; pejabat satuan kerja perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan; camat setempat pada lokasi Pengadaan tanah; dan Lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi pengadaan tanah.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012). Meskipun telah diundangkan UU No. 2 Tahun 2012, sebagaimana pasal 58 huruf a UU No. 2 Tahun 2012 bahwa pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku proses Pengadaan Tanah yang sedang dilaksanakan sebelum berlakunya Undang-Undang ini diselesaikan berdasarkan ketentuan sebelum berlakunya Undang-Undang ini. Di dalam UU No. 2 Tahun 2012 pengadaan tanah diserahkan kepada Lembaga pertanahan, yakni Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan sebagaimana pasal 1 angka 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU No. 2 Tahun 2012). Peran Lembaga pertanahan ini sangat vital karena berhadapan langsung dengan para pemegang hak atas tanah yang terkena pembebasan guna pembangunan untuk kepentingan umum.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20

Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah, kemudian terbit Peraturan Menteri Dalam Negeri, Keputusan Presiden, beberapa Peraturan Presiden dan terakhir diterbitkannya UU No. 2 Tahun 2012 belum juga menyelesaikan permasalahan berkaitan dengan penentuan besarnya ganti rugi. Merujuk pada maksud diundangkannya UU No. 2 Tahun 2012 bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil; bahwa peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan, nampak bahwa dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum lebih mengedepankan jaminan perolehan hak atas tanah, kurang memperhatikan hak-hak pemegang hak atas tanah yang terkena pembebasan dan terakhir dibentuk Lembaga pertanahan.

Meskipun telah diundangkan berbagai macam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dalam praktiknya belum berjalan sesuai dengan isi dan jiwa dari ketentuan-ketentuannya, sehingga pada satu pihak timbul kesan seakan-akan kepentingan rakyat selaku pemegang hak atas tanah tidak mendapat perlindungan hukum.² Dengan adanya peningkatan status peraturan mengenai pengadaan tanah, yaitu dari Peraturan Presiden ditingkatkan menjadi Undang-Undang, diharapkan dapat memenuhi rasa keadilan bagi pihak-pihak

² Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cet. II, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 47.

yang terkait. Memang rasa keadilan tidak akan sepenuhnya tercapai, dengan adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum pasti ada yang dikorbankan. Tetapi yang patut dipikirkan adalah pengambilalihan tanah-tanah hak masyarakat, tidak mengakibatkan kemunduran secara ekonomi maupun sosial bagi masyarakat. Karena tujuan utama adanya aturan hukum adalah menciptakan keadilan dan kepentingan hukum baik perlindungan hukum bersifat preventif maupun secara represif. Perlindungan hukum secara preventif dalam kaitannya dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dimaksudkan untuk mencegah terjadinya suatu sengketa pertanahan yang terakhir dengan diundangkannya UU No. 2 Tahun 2012 dengan tujuan untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil; dan peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan,

Dibentuknya Lembaga pertanahan dalam UU No. 2 Tahun 2002 diharapkan dapat mengurangi permasalahan yang timbul dari pengadaan tanah, namun kenyataannya masih banyak kendala yang disebabkan oleh banyak terjadi penyimpangan sebagaimana kasus pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam hal ini kepentingan pembangunan jalan lingkar MEER II C, ternyata banyak terjadi permasalahan yang merugikan keuangan negara.

Kasus yang terjadi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum lebih mementingkan diri pihak-pihak yang terlibat, sehingga

banyak masyarakat yang dirugikan dan banyaknya pihak-pihak yang terseret dalam kasus pidana. Terjadi pada pembebasan tanah di Kelurahan Gunung Anyar Kecamatan Gunung Anyar untuk proyek MERR II C, ternyata meskipun masyarakat telah sepakat dan menyerahkan persyaratan, namun kenyataannya masih banyak yang belum mendapatkan ganti rugi sebagaimana dijanjikan oleh lembaga pertanahan.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, maka yang dipermasalahkan dalam tesis ini adalah:

- a. Apa wewenang Lembaga pertanahan atas pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ?
- b. Bagaimana tanggung jawab lembaga pertanahan atas pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ?

3. Tujuan Penelitian

Bertolak pada permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis wewenang Lembaga pertanahan atas pembayaran ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis tanggung jawab lembaga pertanahan atas pembayaran ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis maupun manfaat praktis sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Ilmu Hukum khususnya Hukum Pertanahan dan pengembangan penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terutama mengenai penetapan dan prosedur pemberian ganti kerugian oleh lembaga pertanahan.

b. Manfaat Praktis

Memberikan sumbangan pemikiran bagi semua pihak yang berkaitan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan permasalahan yang sama terutama lembaga pertanahan yang mempunyai peran besar dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum .

5. Kajian Pustaka

5.1. Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, jaminan perolehan hak atas tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan pembayaran ganti kerugian disertai dengan mekanisme pelaksanaan pendanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diatur dengan jelas dalam Peraturan Presiden dan demikian halnya dengan penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum juga diatur dengan Peraturan Presiden.

Diatur pula mengenai petunjuk teknis pelaksanaan pengadaan tanah yang diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012.

Perihal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, terdapat 2 (dua) hal yang penting terkait dengan adanya UU dan No. 71/2012 ini, pertama : ketentuan tersebut menjadi payung hukum (*an umbrella law*), tidak saja memberikan dasar bagi pembentukan peraturan pelaksanaannya yang lebih rinci (dibawah Perpres No. 35 Tahun 2011), terutama yang merupakan '*beleid regel*' tapi juga menjadi dasar bagi pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kecuali yang ditentukan dalam Pasal 58 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012.³

Perolehan hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) dapat dilakukan melalui Peralihan Hak, Konversi Hak, dan Penetapan Pemerintah. Perolehan hak atas tanah melalui peralihan hak atas tanah yang sebelumnya dikuasai dan atau dimiliki oleh subyek hak sebelumnya. Perolehan melalui Peralihan hak ini hanya dapat dilakukan oleh subyek hak yang memiliki atau memenuhi syarat atau berkapasitas sebagai subyek hak dan dilakukan melalui jual beli, hibah, tukar menukar atau perbuatan lain yang dapat menyebabkan peralihan hak. Subyek hak yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak tidak akan dapat memperoleh hak atas tanah melalui peralihan hak. Misal : perseroan terbatas tidak dapat memperoleh hak milik atas tanah

³ Eman Ramelan, Aspek Kepentingan Umum Dalam Pencabutan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993, *Majalah Yuridika*, Vol. XI No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Januari 1996.

melalui peralihan hak, karena Perseroan Terbatas bukan subyek yang berkapasitas sebagai subyek hak milik.⁴

Perolehan hak atas tanah tersebut harus benar-benar didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan harapan baik pemegang hak maupun Pemerintah selaku pihak yang membutuhkan bidang tanah memperoleh kepastian dan jaminan hukum. Pemegang hak atas tanah yang dibebaskan benar-benar mendapatkan penghormatan atas bidang tanah yang dilepaskannya, demikian halnya dengan Pemerintah yang membutuhkan tanah untuk kepentingan umum memperoleh jaminan kepastian hukum sejak selesainya tahap pembebasan tanah.⁵

5.2. Kriteria Untuk Kepentingan Umum

Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 adalah tanah yang digunakan untuk pembangunan pertahanan dan keamanan nasional; jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; pelabuhan, bandar udara, dan terminal; infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah; tempat pembuangan dan pengolahan sampah; rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah; fasilitas keselamatan umum; tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; fasilitas

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid.*

sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; cagar alam dan cagar budaya; kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa; penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah; prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan pasar umum dan lapangan parkir umum.

Perihal kepentingan umum Maria S.W. Sumarjono dalam uraiannya mengenai pengadaan tanah menyampaikan bahwa dalam Keppres ini, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan sluruh 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.⁶

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilakukan sesuai dengan asas-asas yaitu asas kemanusiaan adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasinya*, Kompas, 2001, h. 73.

5.3. Pengadaan Tanah Disertai Ganti Rugi

Asas kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak. Asas keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

Asas kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan. Asas kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas. Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Asas keselarasan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara sebagaimana Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012 beserta Penjasannya.

5.4. Wewenang Lembaga pertanahan

Wewenang menurut Philipus M. Hadjon bahwa kewenangan bersumber pada 3 (tiga) hal, yakni: 1) atribusi, 2) delegasi, dan 3) mandat. Namun dalam hal kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui dua cara yaitu melalui: 1) atribusi dan 2) delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atribusi adalah kewenangan pemerintah dalam melakukan tindakan yang bersumber langsung dari undang-undang secara materiil yang artinya secara nyata wewenang tersebut melekat pada jabatannya. Delegasi adalah pelimpahan wewenang. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat besluit) oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Pihak yang memberi/melimpahkan wewenang disebut delegan dan yang menerima pelimpahan wewenang disebut delegatoris.⁷

Mandat adalah hubungan kerja intern antara penguasa dengan pegawainya, dalam hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan atas nama si penguasa.⁸ Mandat merupakan suatu pelimpahan kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama Pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Untuk mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan hal yang rutin dalam hubungan internal - hierarkis

⁷ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Majalah "YURIDIKA", No. 5 – 6 Tahun XII, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, September-Oktober, 1997, h. 1 dan 130.

⁸ *Ibid.*, h. 3.

organisasi pemerintahan.⁹

Pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga pertanahan. Perihal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengumuman dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana pasal 26 UU No. 2 Tahun 2012.

Pelaksanaan pengadaan tanah, berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan Pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga pertanahan. Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi: inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; penilaian Ganti Kerugian; musyawarah penetapan Ganti Kerugian; pemberian Ganti Kerugian; dan pelepasan tanah Instansi. Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga pertanahan. Beralihnya hak dilakukan dengan memberikan Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi sebagaimana pasal 27 UU No. 2 Tahun 2012.

Menyinggung masalah penilaian ganti kerugian, Lembaga pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁹*Ibid.*, h. 5.

Lembaga pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah sebagaimana pasal 31 UU No. 2 Tahun 2012. Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai disampaikan kepada Lembaga pertanahan dengan berita acara. Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana pasal 34 UU No. 2 Tahun 2012.

Pelepasan hak atas tanah dilakukan oleh yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai kepada negara, yang berarti bahwa hak atas tanah tersebut oleh pemegang haknya dilepaskan kepada negara, sehingga hak atas tanah yang telah dilepaskan tersebut menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Pemegang hak atas tanah yang dimaksud adalah hak perorangan atas tanah yakni “hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memaknai, dalam arti menguasai, menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah tersebut”.¹⁰

5.5. Tanggung Jawab Ganti Kerugian

Sehubungan dengan masalah tanggung jawab ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, UU 2 Tahun 2014

¹⁰ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Predana Media Group, Jakarta, 2012, h. 83.

tidak memberikan definisi. Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan. Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak; dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga pertanahan. Bukti merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian. Setiap orang yang melanggar ketentuan di atas dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 41 UU No. 2 Tahun 2012.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan ganti kerugian selain di atas, juga dilakukan terhadap pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di

pengadilan; masih dipersengketakan kepemilikannya; diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau menjadi jaminan di bank sebagaimana Pasal 42 UU No. 2 Tahun 2012.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak, pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara sebagaimana Pasal 43 UU No. 2 Tahun 2012.

Pihak yang berhak menerima ganti kerugian atau instansi yang memperoleh tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diberikan insentif perpajakan. Ketentuan lebih lanjut mengenai insentif perpajakan diatur oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya sesuai dengan Pasal 44 UU No. 2 Tahun 2012.

6. Metode Penelitian

6.1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*) dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan studi kasus (*case study*). Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi

dan regulasi.¹¹ Pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan yang ada,¹² oleh karena itu penelitian ini berpangkal pada pemberlakuan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Case study* atau studi kasus maksudnya menelaah kasus yang terjadi berhubungan dengan pengadaan tanah untuk lokasi di Kelurahan Gunung Anyar Kecamatan Gunung Anyar untuk proyek MERR II C.

6.2. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang sifatnya mengikat berupa peraturan perundang-undangan dalam hal ini UUD 1945, UUPA, UU No. 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 dan peraturan lain yang terkait dengan pembahasan.¹³ Bahan hukum primer yang digunakan adalah bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan materi yang dibahas.

Bahan hukum sekunder bermanfaat untuk memberikan kepada peneliti semacam petunjuk ke arah mana peneliti melangkah. Bahan hukum sekunder yang digunakan bersumber dari karya ilmiah berupa buku-buku teks dan makalah-makalah hasil seminar hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum primer maupun sekunder yang diperoleh dari penelitian hukum, akan diinventarisasi dan diidentifikasi untuk selanjutnya dipergunakan

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2011, h. 97.

¹² *Ibid.*, h. 137.

¹³ *ibid*, h.141

dalam menganalisis permasalahan yang ada dengan menggunakan interpretasi yaitu cara penafsiran yang berdasarkan pada arti kata-kata dalam kalimat-kalimat menurut tata bahasa atau kebiasaan. Sistematisasi juga dilakukan terhadap doktrin-doktrin yang berkembang dalam hukum pertanahan. Langkah-langkah ini bertujuan untuk mempermudah pengkajian dari permasalahan penelitian.

6.4. Analisis Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang terkumpul dianalisis secara deskriptif dan permasalahan yang ada dicari penyelesaiannya dengan merujuk pada ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku serta bantuan pendapat para ahli, kemudian dikaitkan dengan hasil penelitian yang diperoleh. Analisis dilakukan dengan menggunakan metode interpretasi peraturan perundang-undangan yang dihubungkan dengan undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum. Karena terbentuknya suatu undang-undang pada hakikatnya merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan yang berlaku, dan tidak mungkin suatu undang-undang berdiri sendiri tanpa terikat dengan peraturan lain.

7. Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika dalam penulisan ini dibagi menjadi empat bab dan tiap bab dibagi menjadi beberapa sub bab.

Bab I : Pendahuluan ditempatkan pada awal pembahasan karena dalam bab pendahuluan berisi gambaran umum tentang permasalahan yang akan dijabarkan dalam penulisan. Pendahuluan ini terdiri dari beberapa sub bab yaitu, Latar Belakang Masalah berisi tentang fakta yang terjadi dalam pelaksanaan

pengadaan tanah untuk kepentingan umum dikaitkan dengan peraturan yang berlaku. Perumusan Masalah berisi permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan. Tujuan Penelitian berisi tujuan yang diperoleh dari penelitian. Manfaat penelitian berisi harapan yang ingin dicapai bagi penulis dan pihak-pihak terkait. Kajian Pustaka berisi uraian teori-teori hukum untuk menjawab permasalahan. Metode Penelitian berisi prosedur dan tata cara penulisan untuk memecahkan masalah dengan metode yang berlaku. Pertanggungjawaban Sistematika mempermudah dan mengetahui isi dari penulisan tersebut.

Bab II: Pembahasan ditempatkan pada Bab II karena terkait pada permasalahan pertama, yaitu wewenang Lembaga pertanahan atas pembayaran ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Bab III : pembahasan ditempatkan pada Bab III karena terkait pada permasalahan kedua, yaitu tanggung jawab lembaga pertanahan atas pembayaran ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Bab IV : Penutup, bab ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang dibahas dan saran sebagai sumbangan pemikiran atas permasalahan tersebut.