

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah

1 Pengertian dan Pengaturan Pengadaan Tanah

Kata pengadaan tanah pada awalnya sesuai dengan ketentuan yang diatur dengan hukum, namun istilah ini lebih dikenal sebagai pembebasan menurut ketentuan yang diatur dalam keputusan Mendagri, sedangkan yang dimaksud dengan pembebasan tanah menurut kepmendagri Nomor Ba. 12/108/1275 adalah setiap perubahan yang bermaksud langsung atau tidak langsung melepaskan hubungan hukum yang ada antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan memberikan ganti rugi kepada yang berhak/penguasa tanah itu. Sedangkan pengertian pembebasan tanah/pengadaan tanah banyak dikemukakan dari para ilmuwan secara ilmiah maupun secara tekstual. Arti pembebasan tanah secara tekstual yang tercantum:

- a. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dalam Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Pasal 1 ayat (2) pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah dan mufakat.

- b. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dalam Pasal 1 ayat (3) pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.
- c. Perpres Nomor 65 tahun 2006 dalam Pasal 1: Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh para pihak-pihak yang bersangkutan. Ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, yang pertama pengadaan tanah yang dilakukan pemerintah bagi kepentingan umum dan kedua pengadaan tanah yang dilakukan oleh pihak swasta seperti kepentingan yang komersil dan bukan komersial atau bukan sosial.⁷
- d. UU Nomor 2 Tahun 2012 dalam Pasal 1 angka 2: Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi

⁷ Sonia Fabe Berminas, "Proses Negoisasi Dalam Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Guna Kepentingan Umum", *Journal of Politic and Government Studies*, vol 3 No 3 (Juni 2014), hlm. 6.

ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Kemudian dalam Pasal 5 ayat (1), dinyatakan bahwa: "pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Kriteria kepentingan umum, dibatasi:

- 1) Dilakukan oleh pemerintah
- 2) Dimiliki oleh pemerintah
- 3) Tidak mencari keuntungan

e. Perpres Nomor 71 Tahun 2012 dalam Pasal 1 angka 2: Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.⁸

Pengadaan tanah hanya dapat dilaksanakan atas dasar persetujuan dari pihak pemilik atau pemegang hak, baik mengenai teknis pelaksanaannya maupu mengenai besarnya ganti kerugian yang diberikan.

Sedangkan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum adalah merupakan cara terakhir untuk memperoleh tanah-tanah yang sangat diperlukan, guna keperluan-keperluan tertentu untuk kepentingan umum, setelah berbagai cara lain melalui jalan

⁸ Mudakir Iskandar Syah, 2015, *Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta, Permata Aksara, hlm. 1-2.

musyawarah dengan si empunya tanah melalui jalan buntu dan tak menyertakan hasil yang diinginkan, sedangkan kegunaan tanah tersebut begitu mendesak.⁹

Pengadaan tanah atau pembebasan tanah ini pada dasarnya tak lain daripada dimensi lain dari pelepasan hak, bila dilihat dari si pemegang hak, tindakannya yang sedemikian tersebut ialah sebagai suatu pelepasan hak; namun jika dipandang dari sisi pemerintah dengan demikian tindakannya tersebut bisa dikategorikan sebagai pembebasan tanah sebab pemerintah sudah memberikan ganti rugi pembebasan tanah tersebut dari si empunya.¹⁰

Peraturan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah dijelaskan bentuk hukum positif namun dalam kenyataannya tidak dijelaskan substansi dari segi fasilitas umum dan indikatornya. Seharusnya hukum berlaku tegas di dalam masyarakat, dan keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna tersebut.

Dalam teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Van Apeldorn, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Kepastian hukum adalah hal yang dapat ditentukan dari hukum, dalam hal yang konkret. Dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 makna fasilitas umum belum dapat ditentukan,

⁹ Abdurrahman, Masalah-Masalah Hak-Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum, *Majalah Hukum* No. 4 Tahun III/1976, hlm. 42.

¹⁰ Abdurrahman, 1991, *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm 15.

karena penjelasannya hanya “cukup jelas” namun faktanya masih terdapat benturan antara indikator fasilitas umum dan indikator kepentingan umum.

- b. Kepastian hukum berarti melindungi para pihak terhadap kewenangan hakim. Karena telah terbukti dalam ketentuan Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 belum memenuhi kepastian hukum, maka ketentuan pasal ini belum bisa memberikan keamanan hukum.¹¹

2 Arti Kepentingan Umum

Arti kepentingan umum secara teori adalah kepentingan yang dapat diakses banyak orang tanpa persyaratan tertentu. Seperti kepentingan umum pembangunan jalan raya yang dapat dilalui setiap orang.¹² Arti kepentingan umum menurut:

- a. Keppres Nomor 55 Tahun 1993, kepentingan seluruh masyarakat;
- b. Perpres Nomor 36 Tahun 2005, kepentingan sebagian besar masyarakat;
- c. Perpres Nomor 65 Tahun 2006, kepentingan yang menyangkut seluruh lapisan masyarakat;
- d. UU Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 1 angka 6, kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

¹¹Zora Febriana Dwithia H.P, “Makna “Fasilitas Umum” Dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Bagi Masyarakat”, *Jurnal Mahasiswa Hukum Universitas Brawijaya*, (Maret 2014), hlm. 21-22.

¹²Baihaqi, “Landasan Yuridis Terhadap Aturan hukum tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum:”, *Jurnal Ilmiah Peuradeun*, Vol 2, no 2, (Mei 2014), hlm. 133

Kepentingan umum merupakan sebuah kepentingan yang berkaitan dengan seluruh elemen masyarakat dengan tidak memandang golongan, suku, agama serta status sosial dan sebagainya. Yang artinya dapat disebutkan kepentingan umum ini berkaitan dengan hajat hidup semua orang baik yang masih hidup maupun yang sudah meninggal, dinyatakan seperti itu sebab seseorang yang telah meninggal masihlah membutuhkan tempat pemakaman dan sarana lain.

Pengertian tentang kepentingan umum juga ternyata rentan karena bisa menjadi subjektif karena terlalu abstrak untuk memahaminya. Sehingga jika tidak diatur secara tegas akan menimbulkan multi tafsir yang akan mengakibatkan ketidakpastian hukum dan akan menimbulkan sikap sewenang-wenang oleh pihak pejabat terkait. Masalah dalam pengadaan tanah dapat dilihat langsung proses pengadaannya mulai dari tahap perencanaan sampai penyerahan ataupun secara tidak langsung dari kesetaraan harga tanah sudah digantikan dengan uang atau lainnya. Jika dibanding dengan harta lainnya yang dapat dimiliki manusia secara umum pemilikan tanah mempunyai hubungan yang luas dan keterkaitan banyak pihak dibandingkan dengan pemilikan harta benda.¹³

3 Jenis-Jenis Kepentingan Umum

Dalam pasal 10 UU no 2 Tahun 2012 bagian penyelenggaraan pengadaan tanah, menyebutkan “Tanah untuk kepentingan umum

¹³Leonardo Simangusong, “Penyelesaian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Tinjauan Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum)”, *Jurnal Beraja Jati*, vol 2 No 12 (2013), hlm. 4

sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengelolaan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan;
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor;
- o. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
- p. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- q. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah daerah;

- r. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- s. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Sedangkan dalam Pasal 5 Keppres No 5 Tahun 1993 berbunyi sebagai berikut: pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi oleh Keputusan Presiden seperti:

- a. Jalan umum, saluran pembuangan air;
- b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk irigasi;
- c. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
- d. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
- e. Peribadatan;
- f. Pendidikan atau sekolah;
- g. Pasar umum atau pasar inpres;
- h. Fasilitas pemakaman umum;
- i. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
- j. Pos dan telekomunikasi;
- k. Sarana olahraga;
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
- m. Kantor pemerintah;

n. Fasilitas angkatan bersenjata.¹⁴

4. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia

Sejak Indonesia merdeka sampai 15 tahun setelah itu, di Indonesia terjadi dualisme hukum. Di satu pihak berlaku hukum Belanda yang dituangkan di dalam *Agarische Wet, domein, Verklaring, Koninklijk Besluit*, dan Buku II KUH Perdata, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik yang masih tetap berlaku. Pada pihak lain berlaku pula hukum adat yang pada umumnya tidak tertulis. Pada tahun 1960, tepatnya sejak 24 September 1960 pada saat mulai berlakunya UUPA, terjadi unifikasi hukum di bidang pertanahan. Unifikasi hukum tersebut terjadi secara tuntas dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang terkait dengan tanah yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42 tahun 1996 (selanjutnya disingkat UU No.4/1996).

Sebelum berlakunya UUPA, dalam bidang hukum pertanahan terjadi dualisme hukum, yaitu hukum adat yang merupakan produk hukum tidak tertulis, dan hukum barat. Hal ini sesuai dengan konsiderasi UUPA bagian berpendapat, Pasal 5 UUPA, penjelasan Pasal 16 UUPA, Pasal 56 UUPA, dan secara tersirat di dalam Pasal 58 UUPA.

¹⁴Meray Hendrik Mezak, "Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagai Aktualisasi Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah di Indonesia", *Law Review*, vol 5 no 2 (Oktober 2013), hlm. 472.

Kelahiran UUPA yang bermaksud mengadakan pembaruan hukum, baik dengan pembaruan hukum kolonial menjadi hukum nasional, dan dari bentuk tidak tertulis menjadi hukum yang tertulis. UUPA dalam bentuknya yang tertulis ini dibuat oleh dan dengan otoritas yang berwenang, dan diadaptasinya asas-asas dan karakteristik hukum modern yang sesungguhnya bersumber dari sistem hukum barat.

Proses terbentuknya UUPA yang baik demikian teliti, melibatkan begitu banyak pakar, demokratis, dan mengatur substansi hukum yang begitu menyeluruh, sehingga dapat dijadikan contoh yang baik. Hasilnyapun dapat dipertanggungjawabkan, dan sampai sekarang belum banyak digugat tentang akurasinya.

Pembaruan bentuk tersebut pada hakikatnya membawa konsekuensi pembaruan sistem yang melibatkan pula komponen budaya (hukum) dalam proses operasinya. Pembaruan kesadaran hukum ini dengan sendirinya menuntut pembaruan kesadaran hukum (yang merupakan bagian integral budaya hukum), yaitu kesadaran hukum adat yang tidak tertulis ke kesadaran menurut hukum tertulis.¹⁵

5 Asas-asas Pengadaan Tanah

Dalam Peraturan Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatur dalam beberapa asas yang bertujuan untuk menyediakan tanah untuk pembangunan demi meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bangsa dan negara agar tetap terjamin bagi kepentingan

¹⁵ Aminuddin Salle, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 116.

hukum yang berhak.¹⁶ Demi melaksanakan pengadaan tanah tersebut harus didasarkan pada asas-asas sebagai berikut:

a. Asas kemanusiaan

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.

b. Asas keadilan

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.

c. Asas kemanfaatan

Asas kemanfaatan merupakan suatu pengadaan tanah dapat memberi kemanfaatan yang bercakupan luas untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat di suatu negara.

d. Asas kepastian

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.

¹⁶ Priska Yulita Raya, "Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum Bagi Masyarakat", *Jurnal Mahasiswa Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta*, (Januari 2015), hlm. 6-7.

e. Asas keterbukaan

Asas keterbukaan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

f. Asas kesepakatan

Asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan musyawarah para pihak yanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

g. Asas keikutsertaan

Asas keikutsertaan ialah penyelenggaraan pengadaan tanah melalui keikutsertaan masyarakat, baik langsung ataupun tak langsung, dimulai proses merencanakan hingga kegiatan pembangunan.

h. Asas kesejahteraan

Asas kesejahteraan merupakan pengadaan tanah bagi pembangunan yang memberi nilai lebih untuk keberlangsungan hidup pihak yang memiliki hak serta masyarakat luas.

i. Asas keberlanjutan

Asas keberlanjutan ialah aktivitas pembangunan yang berlangsung secara berkelanjutan, guna mendapatkan tujuan yang diinginkan.

j. Asas keselarasan

Asas keselarasan merupakan bentuk pengadaan tanah guna pembangunan agar seimbang serta sejalan pada kepentingan masyarakat serta negaranya.¹⁷

6 Bentuk-bentuk Pengadaan Tanah

Bentuk-bentuk pengadaan tanah berdasarkan hukum agraria Indonesia pada dasarnya mengenal 2 bentuk pengadaan tanah sebagai berikut:

- a. Dilakukan dengan proses melepaskan ataupun menyerahkan hak atas tanah (membebaskan hak atas tanah)
- b. Dilakukan dengan proses pencabutan hak atas tanah.

Perbedaan yang mencolok antara mencabut hak atas tanah dengan membebaskan tanah ialah, apabila dalam pencabutan hak atas tanah dilaksanakan secara paksa, namun demikian membebaskan tanah dilaksanakan yang berdasarkan asas musyawarah. Sebelumnya dalam Perpres No 36 Tahun 2005 diatur dengan tegas bahwa bentuk pengadaan tanah dilaksanakan dengan proses membebaskan hak atas tanah serta pencabutan hak atas tanah. Akan tetapi setelah keluarnya, Perpres No 65 Tahun 2006, hanya diatur pengadaan tanah dilaksanakan dengan proses membebaskan. Tak mencantumkan secara jelas proses mencabut hak atas tanah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tak berarti hilangnya proses mencabut mutlak hak atas tanah, melainkan guna memberi sudut pandang bahwa proses mencabut hak atas tanah merupakan

¹⁷ Mudakir Iskandar Syah, *Op.Cit.*, hlm. 130-131

cara paling akhir yang bisa diambil bila jalur musyawarah tidak berhasil. Hal ini diartikan secara imperatif dimana jalur membebaskan tanah harus diambil dahulu sebelum mengambil jalan pencabutan hak atas tanah.

Pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 memiliki sudut pandang alternatif antara cara pembebasan dan pencabutan, maka pada Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 antara cara pembebasan dan pencabutan sifat utamanya baku. Hal Ini pemerintah tak bertindak sewenang-wenang serta tak mudah dalam pengambilan suatu perbuatan yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Yang artinya dipandang dari sisi hak asasi manusia (HAM), Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dimaknai lebih manusiawi apabila diperbandingkan dengan peraturan yang ada sebelumnya, selain bersifat lebih manusiawi, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 juga memberi suatu solusi kecil yakni dengan tercantumnya Pasal 18A. Pasal 18A mengatur jika yang memiliki hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya yang hak tersebut dapat dilakukan pencabutan yang mana tak mau menerima ganti kerugian sebagaimana yang ditentukan, karena dianggap jumlahnya kurang pantas, dengan demikian pemilik hak bisa mengajukan banding pada pengadilan tinggi supaya menentukan ganti kerugian disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun tentang proses mencabut Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan tinggi sehubungan dengan pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda

yang di atasnya. Ketentuan Pasal 18A ini mempertegas ketentuan Pasal 8 UU No 20 Tahun 1961. Meskipun pengaduan ini sudah ditentukan sebelumnya tetapi kurang memberi kepastian hukum karena Peraturan Presiden yang ada hanyalah menjelaskan proses mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota, Gubernur, atau menteri Dalam Negeri, hingga diartikan bisa memberi tempat guna meminimalkan kesewenangan-wenangan birokrasi eksekutif yang dalam hal ini merupakan pihak yang sangat memiliki kepentingan pada hal ini.¹⁸

7 Panitia Pengadaan Tanah

Didalam Pasal 6 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor. 55 Tahun 1993 pengadaan tanah guna kepentingan umum dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur kepala daerah tingkat I, kemudian ayat (2) menyatakan bahwasanya Panitia Pengadaan Tanah dibentuk setiap Kabupaten atau Kotamadya Daerah Tingkat II. Sedangkan untuk pengadaan tanah yang tercanyum meliputi wilayah dua atau lebih Kabupaten/Kotamadya dilaksanakan dengan dibantu Panitia Pengadaan Tanah Tingkat Propinsi atas sepengetahuan atau dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang terkait, yang susunan keanggotaanya diharapkan mewakili instansi-instansi yang terkait di Tingkat Propinsi dan Daerah Tingkat II yang terkait.

¹⁸Muhammad Ivana Putra, "Pengadaan tanah sesuai dengan Hukum Agraria", <http://mvpivanaputra-show.blogspot.co.id/2013/03/pengadaan-tanah-sesuai-dengan-hukum.html?m=1> diunduh tanggal 10 November 2016 pukul 19.30 WIB

Pembentukan panitia pengadaan tanah dalam Pasal 7 Keppres No. 55

Tahun 1993 susunan panitia pengadaan tanah terdiri atas:

- a. Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II sebagai Ketua merangkap anggota;
- b. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai wakil ketua merangkap anggota;
- c. Kepala Kantor Pajak Bumi dan Bangunan, sebagai anggota;
- d. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab dibidang pembangunan, sebagai anggota;
- e. Kepala Instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian, sebagai anggota;
- f. Camat yang wilayahnya meliputi bidang tanah di mana rencana dan pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;
- g. Lurah/Kepala Desa yang wilayahnya meliputi bidang tanah dimana rencana pelaksanaan pembangunan akan berlangsung, sebagai anggota;
- h. Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Bidang Pemerintahan atau Kepala Bagian Pemerintahan pada Kantor Bupati Walikotamadya sebagai Sekretaris I bukan anggota;
- i. Kepala Seksi pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagai Sekretaris II bukan anggota.¹⁹

¹⁹Damang, "Tugas Panitia Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum", www.damang.web.id/2011/12/tugas-panitia-pengadaan-tanah-untuk.html/=1 diunduh tanggal 11 November 2016 pukul 16.20 WIB.

Tugas pokok Panitia Pengadaan Tanah baik yang diatur didalam Perpres No. 65 Tahun 2006 ataupun Perpres No 36 tahun 2005 hanya mempunyai sedikit perbedaan yaitu pada angka 3 dalam Perpres No. 36 Tahun 2005 dijelaskan salah satu tugas panitia pengadaan tanah ialah melakukan penaksiran dan mengajukan usulan besaran ganti kerugian atas tanah yang haknya akan dilepaskan ataupun diserahkan. Sedang didalam Peraturan Presiden Nomor. 65 Tahun 2006 dalam Pasal 7 huruf c tugas panitia pengadaan tanah yakni melakukan penetapan besarnya ganti kerugian atas tanah yang haknya akan terlepas ataupun dilakukan proses penyerahan. Sehingga salah satu tugas panitia pengadaan tanah bertugas menaksir besarnya ganti rugi dan satunya lagi menetapkan besarnya ganti rugi. Perbedaan prinsipnya adalah terdapat kata menaksir dan menetapkan. Pelaksanaan pengadaan tanah bertugas meliputi:

- a. Inventarisasi dan indentifikasi penguasaan, pemilikan penggunaan, dan pemanfaatan tanah
- b. Penilaian ganti rugi
- c. Musyawarah penetapan ganti rugi
- d. Pemberian ganti rugi dan
- e. Pelepasan tanah dan instansi²⁰

Tugas pelaksana pengadaan tanah dengan berlakunya UU no 2 Tahun 2012 sudah diperingan, dengan berkurangnya untuk melakukan penaksiran atau penentuan harga ganti rugi, karena tugas ini sepenuhnya diserahkan

²⁰ Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta, Total Media, hlm 112.

kepada juru taksir. Berdasarkan Pasal 31 UU no 2 Tahun 2012 menyebutkan “(1) lembaga pertanahan yang menetapkan penilai sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, (2) lembaga pertanahan mengumumkan penilai yang telah ditetapkan sebagaimana penilaian objek pengadaan tanah.”²¹

Panitia pengadaan tanah harus bekerja sesuai dengan aturan hukum yang berlaku dan sesuai dengan asas-asas pengadaan tanah serta sejalan dengan pokok-pokok kebijaksanaan pengasaan tanah yaitu:

a. Adanya Kebutuhan Untuk Kepentingan Umum

Proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan di Provinsi Jawa Timur harus diperuntukan bagi kepentingan umum sehingga tanpa adanya kebutuhan pembangunan untuk kepentingan umum, maka pengadaan tanah tidak pernah terjadi.

b. Adanya Proses Terlepasnya ataupun Menyerahkan Hak atas Tanah

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan mekanisme atau cara pelepasan hak atau menyerahkan hak atas tanah. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

c. Adanya Prinsip Penghormatan Terhadap Hak

²¹Aminuddin Salle, *Op.Cit.*, hlm. 56.

Hal ini tertuang dalam ketentuan Pasal 3 keppres yang berbunyi “pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah”.

- d. Adanya keharusan Sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) atau Ruang Wilayah atau Kota (RW/K)

Pengadaan tanah atau rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada rencana ruang wilayah atau kota yang telah ada.²²

8 Arti dan Bentuk Ganti Rugi

Definisi ganti rugi menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 yang dimaksud dengan ganti rugi yaitu proses penggantian atas nilai tanah beserta bangunan, tanaman dan/atau benda lainnya yang bersangkutan atas tanah sebagai dampak terlepasnya atau diserahkan hak atas tanah.

Bentuk ganti rugi menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 bisa berupa:

- a. Uang
- b. Tanah
- c. Pemukiman kembali (relokasi)
- d. Gabungan dari dua atau lebih
- e. Bentuk lain yang disepakati bersama.

²² Sarkawi, 2014, *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm 110.

Sedangkan bentuk ganti kerugian dalam pasal 12 dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 yaitu:

- a. Hak atas Tanah
- b. Bangunan
- c. Tanaman
- d. Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.²³

Perpres No. 36 Tahun 2005 yang mana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (12) antara lain: ganti kerugian merupakan penggantian pada kerugian yang memiliki sifat fisik ataupun non fisik dari suatu konsekuensi dari pengadaan tanah pada yang memiliki tanah, bangunan, tanaman serta benda lain yang terkait dengan tanah yang bisa memberi keberlangsungan kehidupan yang lebih baik dari taraf hidup sosial ekonomi sebelumnya yang terimbas proyek pengadaan tanah. Sedang bentuk ganti kerugian lain antara lain:

- a. Uang dan/atau
- b. Tanah pengganti dan/atau
- c. Relokasi
- d. Penyertaan modal (saham)

Bentuk ganti kerugian ini semuanya berdasarkan kesepakatan para pihak dengan P2T, baik ganti rugi satu macam atau terdiri dari beberapa macam. Seperti salah satunya adalah penyertaan modal/saham. Para pemilik tanah sebelumnya dapat ikut serta menjadi pemilik modal sebagai

²³Alfiyani Mayasari, Endang Sri Santi, Triyono, "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pelebaran Jalan Ngaliyan-Mijen)", *Dipenogoro Law Review*, Volume 1 Nomor 2 (2013), hlm. 7

aktifitas yang terkait dengan tanah yang telah dibebaskan tersebut, sehingga kegunaan tanah tersebut ada unsur komersial atau bisnis. Namun apabila jika kegunaan tanah tersebut hanya untuk kepentingan umum dan tak terdapat unsur komersial dengan demikian para pemilik tanah sebelumnya tak dapat memaksakan diri pada pemerintah guna diterima menjadi bagian dari pemilik modal.

Permasalahan bisa timbul bila penggunaan tanah hasil pembebasan digunakan untuk kepentingan bisnis, sedangkan bentuk usaha dari perusahaan belum *go public*/Tbk yang nantinya bakal menghadapi banyak kesulitan didalam menerima pemilik tanah sebelumnya sebagai pemilik saham didalam perusahaan. Karena tidak sembarangan orang dapat menanamkan modalnya pada suatu perusahaan, dan hanya orang tertentu yang bisa menjadi penanam modal yaitu sesuai dengan peraturan dasar yang ada dalam perusahaan itu sendiri.

Dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tidak memberikan definisi ganti rugi, dikarenakan Perpres ini merupakan penyempurnaan dari Perpres Nomor 36 Tahun 2005, sedangkan bentuk ganti kerugian menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006:

- a. Uang dan/atau
- b. Tanah pengganti dan/atau
- c. Pemukiman kembali dan/atau
- d. Gabungan

Arti ganti rugi menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 angka 10:

“Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Sedangkan bentuk ganti ruginya berupa:

- a. Uang
- b. Tanah pengganti
- c. Pemukiman kembali
- d. Kepemilikan saham atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.”

Jenis yang dapat diberikan ganti rugi adalah:

- a. Tanah
- b. Ruang atas tanah dan baewah tanah
- c. Bangunan
- d. Tanaman
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai. (Pasal 33 UU no 2 Tahun 2014)

Arti ganti rugi menurut Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Pasal 1 angka 10:

”Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Sedangkan bentuk ganti rugi berupa:

- a. Uang
- b. Tanah pengganti
- c. Pemukiman kembali
- d. Kepemilikan saham
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.”

Ganti rugi dapat terpisah didalam setiap unsur atau penggabungan beberapa unsur yang diserahkan berdasarkan nilai komulatif ganti rugi yang besarnya sama dengan nilai yang ditentukan oleh Penilai (appraisal). Bentuk dan jenis ganti rugi lain yang disetujui bersama dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan diatas, kemudian guna menetapkan jenis ganti kerugian yang akan ditentukan sepenuhnya diberikan atas

persetujuan bersama-sama antara panitia pengadaan tanah bersama para pemilik tanah. Bentuk ganti kerugian di wilayah perkotaan yang kebanyakan akan lebih dominan berbentuk uang, karena pada umumnya pemilik tanah mencari yang simple.

Kalau pemberian ganti kerugian dalam bentuk relokasi atau tanah pengganti, maka akibatnya setiap pengadaan tanah, maka panitia pengadaan tanah wajib menyiapkan dua lokasi, satu lokasi sebagai lahan rencana untuk membangun guna kepentingan umum, yang satu lokasi lagi sebagai tanah pengganti untuk para pemilik tanah yang terimbas pengadaan tanah. Jenis penggantian relokasi ini, untuk di daerah perkotaan akan menjadi masalah tambahan, karena tanah pengganti itu sendiri mengalami kesulitan. Hampir bisa dipastikan bagi masyarakat perkotaan yang semula tinggal di dalam perkotaan, karena lahannya dimanfaatkan untuk kepentingan umum, dan kalau relokasinya di luar kota atau dipindahkan ke daerah yang nan jauh dari perkotaan, pasti akan menghadapi masalah baru. Untuk penggantian terhadap bangunan, tanaman dan benda-benda yang terkait dengan tanah, akan ditentukan oleh instansi terkait masing-masing. Penentuan oleh instansi terkait ini bisa berupa standar harga, mutu, volume benda dan lainnya. Untuk tingkat provinsi instansi berkompeten dalam memberikan standar tanaman adalah Dinas Pertanian untuk tanaman, sedangkan untuk bangunan adalah Dinas/Kantor yang berkaitan dengan bangunan atau unit lain yang mempunyai kompetensi dengan bangunan. Sedangkan yang berwenang

yang memberikan standarisasi terhadap benda-benda lainnya adalah unit kerja yang berwenang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.²⁴

Mengenai harga umum setempat menurut Pasal 1 ayat 4 PDMN No. 15/1975 adalah harga dasar yang ditetapkan secara berkala oleh suatu panitia sebagai dimaksud dalam PDMN No.15/1975 untuk suatu daerah menurut jenis penggunaannya. Dalam PDMN No.1/1975 tentang pedoman mengenai penetapan uang pemasukan, uang wajib tahunan dan biaya administrasi yang bersangkutan dengan pemberian hak-hak atas tanah yang ditentukan bahwa; penentuan harga dasar ditetapkan untuk tiap daerah kabupaten oleh suatu panitia yang diketahui Bupati, dengan anggota-anggota yang terdiri atas pejabat-pejabat dari kantor Agraria Wilayah Kabupaten/Kotamadya, Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten/Kotamadya (kalau mengenai tanah-tanah pertanian). Harga dasar tersebut harus ditinjau kembali selambat-lambatnya setiap tahun untuk disesuaikan dengan perkembangan harga tanah, di daerah kabupaten/kotamadya yang bersangkutan.²⁵

Tanah yang terkena pengadaan tanah, haruslah diberi ganti kerugian dengan mempertimbangkan usaha pekerjaan yang ia tekuni selama ini. Apabila tidak dipertimbangkan maka tidak akan meningkatkan kesejahteraan malah akan memperburuk seperti kemiskinan. Sehingga pemberian ganti rugi tidak hanya saja berupa fisik seperti tanah tetapi juga secara non fisik berupa kehilangan penghasilan, hilangnya akses layanan

²⁴ Mudakir Iskandar Syah, *Op.Cit.*, hlm. 18

²⁵ Abdurrahman, *Op Cit.*, hlm. 36-37.

publik. Schenk saat berbicara tentang pencabutan hak tanah mengatakan bahwa pemberian ganti rugi harus diberikan sepenuhnya sebagai berikut:

- a. Setiap kerugian akibat langsung dari pencabutan hak yang harus diganti sepenuhnya;
- b. Apabila kerugian disebabkan sisa tidak dicabut maka haknya berkurang;
- c. Apabila kerugian tidak bisa menggunakan benda tersebut, atau kehilangan penghasilan;
- d. Kerugian karena harus mencari tempat usaha lain sebagai pengganti.²⁶

Pelepasan hak berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 Ayat 9 adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan. Jika dibandingkan dengan Perpres No. 36 Tahun 2005 Pasal 1 angka 6 pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dengan pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dimilikinya dengan memberikan ganti kerugian dengan jalur musyawarah.

Pihak yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yaitu:

- a. Perseorangan;
- b. Badan hukum;

²⁶Eman, "Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Fakultas Hukum Airlangga*, (Mei, 2012). Hlm. 11-12.

- c. Lembaga, unit usaha yang mempunyai hak penguasaan atas tanah atau bangunan serta tanaman yang ada di atas tanah²⁷

9 Konsep Penguasaan Tanah

Penguasaan tanah bisa digunakan didalam pengertian fisik, atau didalam pengertian yuridis. Penguasaan tanah secara yuridis didasarkan dari hak, yang dilindungi oleh hukum dan biasanya memberikan wewenang kepada para pemegang hak secara fisik berupa tanah yang di-hak-i. Namun, ada juga penguasaan tanah yuridis walaupun memberikan wewenangan untuk memiliki tanah yang di-hak-i secara fisik, pada nyatanya penguasaan fisiknya dilaksanakan oleh pihak lain. Contohnya tanahnya yang disewakan kepada pihak lain dan si penyewa yang menguasainya secara fisik atau tanah tersebut dikuasai oleh pihak lain tanpa hak. Hal ini pemilik tanah didasarkan oleh hak penguasaan yuridis, boleh menuntut dikembalikan tanah yang terkait secara fisik kepadanya. Selain itu penguasaan yuridis atas tanah yang tidak memperoleh wewenangan menguasai tanah yang terkait secara fisik, sebagai misal kreditur pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, namun penguasaanya tetap ada pada empunya tanah.

Penguasaan hak atas tanah berisikan pengertian serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang di-hak-i. Sesuatu yang boleh, wajib

²⁷ Roy Frike Lasut, "Pelaksanaan Bentuk Ganti Rugi Atas Tanah Menurut UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum", *Lex Et Societta*, Vol. 1 No 4 (Agustus 2013), hlm. 121.

atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan tanah.

Sementara itu, dalam UUPA, hak penguasaan atas tanah telah diatur seperti: Hak Guna Usaha (Pasal 28 UUPA); Hak Guna Bangunan (Pasal 35 UUPA); Hak Pakai (Pasal 41 UUPA); dan hak-hak lainnya yang diatur oleh UUPA dan Peraturan pelaksanaan lainnya. Hak-hak tersebut berisi wewenang dan diberikan oleh hukum kepada pemegang haknya untuk memakai tanah yang bukan miliknya, yaitu tanah negara atau tanah milik orang lain dengan jangka waktu tertentu dan untuk keperluan yang tertentu pula. Jadi hak penguasaan atas tanah itu pada dasarnya merupakan izin dari negara (selaku organisasi kekuasaan) untuk memakai tanah dengan kewenangan tertentu.²⁸

10 Pembebasan Tanah dan Aspek Pembangunan

Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena didalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak. Dilihat dari kebutuhan Pemerintah 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.

²⁸ Sahnan, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Malang, Setara Press, hlm. 66.

Dalam rangka pelaksanaan pembebasan tanah, telah digariskan dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang tertuang dalam Tap. MPR No. IV/MPR/1973, bahwa pelaksana pembangunan maupun pembinaan dan pemeliharaan hasil-hasil 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, jika rakyat melepaskan tanah-tanah mereka, pelepasan hak itu perlu dengan rasa keikhlasan demi pembangunan bangsanya.²⁹

Kebijakan pembebasan tanah yang bertumpu pada prinsip demokrasi dan menjunjung tinggi hak asasi manusia perlu memperhatikan hal-hal berikut:

Pertama, pembebasan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun non fisik, dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selamanya, tanpa membedakan bahwa mereka yang tergesur tetap tinggal di tempat semula atau pindah ke lokasi lain.

Kedua, ganti kerugian yang diberikan harus mempertimbangkan: (1) hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah; (2) hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya; (3) bantuan untuk pindah ke lokasi lain, dengan

²⁹ Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 75.

memberikan alternatif lokasi baru yang dilengkapi dengan fasilitas dan pelayanan yang layak; (4) bantuan pemulihan pendapatan agar tercapai keadaan yang setara dengan keadaan sebelum terjadinya pembebasan. Besar ganti kerugian untuk tanah dan bangunan seyogyanya didasarkan pada biaya penggantian yang nyata. Bila diperlukan, dapat diminta jasa penilai independen untuk melakukan taksiran ganti kerugian.

Ketiga, mereka yang tergusur karena pembebasan tanah dan harus diperhitungkan dalam pemberian ganti rugi harus diperluas, mencakup: (1) pemegang hak atas tanah dengan sertifikat, (2) mereka yang menguasai tanah tanpa sertifikat dan bukti pemilikan lain, (3) penyewa bangunan, (4) penyewa/petani penggarap yang akan kehilangan hak sewa atau tanaman hasil usaha mereka pada tanah yang bersangkutan, (5) buruh tani atau tunawisma yang akan kehilangan pekerjaan, (6) pemakai tanah tanpa hak yang akan kehilangan lapangan pekerjaan atau penghasilan, dan (7) masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional yang akan kehilangan tanah dan sumber penghidupannya.

Keempat, untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena penggusuran dan besarnya ganti kerugian, mutlak dilaksanakannya survei dasar dan survei sosial ekonomi.

Kelima, perlu ditetapkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan pembebasan tanah dan pemukiman kembali, dengan catatan bahwa keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan sungguh-sungguh dijamin.

Keenam, cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuhkembangkan dan dalam hal terjadi pemukiman kembali, integrasi dengan masyarakat setempat perlu dipersiapkan semenjak awal untuk menghindarkan hal-hal yang tidak diharapkan oleh kedua belah pihak.

Ketujuh, perlu adanya sarana untuk menampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pembebasan tanah dan pemukiman kembali, beserta tata cara penyampainnya.³⁰

11 Kebijakan di Bidang Pertanahan

Dasar-dasar kebijaksanaan bidang pertanahan adalah sebagai berikut:

a. Wawasan nusantara

Bahwa seluruh bumi (tanah), air dan ruang angkasa dalam Wilayah Republik Indonesia adalah kekayaan alam milik seluruh bangsa Indonesia, bersifat abadi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1, 4, 16 dan 20 UUPA)

b. Hak Menguasai oleh Negara

Azas Domein yang digunakan sebagai dasar dalam perundang-undangan Agraria yang berasal dari pemerintah jajahan, tidak dikenal dalam hukum Agraria Nasional.

³⁰ Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Kompas, hlm 90-91.

UUPA yang berpangkal pada pendirian Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pula pada tempatnya bahwa negara bertindak sebagai pemilik tanah.

c. Pengakuan hak terhadap hak ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataan masih ada, serta sesuai dengan kepentingan Nasional Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

d. Fungsi sosial hak atas tanah, yaitu bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (pasal 6 jo. Pasal 15 dan 18).

e. Azas kebangsaan

Yaitu bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, sedangkan bagi orang asing dapat diberikan hak tertentu atas tanah yang terbatas jangka waktu dan luasnya.

f. Persamaan Hak Warga Negara Atas Tanah

Yaitu bahwa Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak dan manfaat atas tanah.

g. Kewajiban Pemegang Hak Atas Tanah

Yaitu bahwa setiap orang, Badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, wajib memanfaatkan tanah tersebut serta menciptakan rasa keadilan sesuai dengan ketentuan peraturan-peraturan peundang-undangan yang berlaku.

- h. Penatagunaan tanah dilakukan agar tanah dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.³¹

³¹ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan*, Jakarta, Prestasi Pustaka, hlm. 13-15.

