

# **PENCABUTAN HAK ATAS TANAH SEBAGAI UPAYA TERAHIR DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

Oleh:  
**Risa Shoffia**

## **Abstrak**

Di Indonesia, pengadaan Tanah melalui Pembebasan Tanah (*Prijsgeving*) / Pelepasan hak atas tanah didasari oleh ketentuan dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pencabutan hak atas tanah (*Onteigening*) didasari oleh ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya. Apabila cara musyawarah yaitu dengan pemindahan hak atau pelepasan hak atas tanah tidak berhasil maka baru ditempuh dengan Cara Wajib (*Compulsory Acquisition of Land*) yaitu ditempuh dengan pencabutan hak atas tanah. Pencabutan hak atas tanah (*Onteigening*) didasari oleh ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.

Kata Kunci: Pembebasan Hak atas Tanah dan pencabutan Hak atas Tanah

## **Abstract**

*In Indonesia, land acquisition through the Land Acquisition (Prijsgeving) / Release of rights to land based on the provisions of Law No. 2 of 2012 on Land Procurement for Development for Public Interest and the revocation of land rights (Onteigening) based on the provisions of Law no. 20 of 1961 on the revocation of Rights to Land and Existing Bodies in Atasnya. Apabila deliberation that the transfer of rights or waiver of land is not successful then the new distance How Compulsory (Compulsory Acquisition of Land) is reached by the revocation of the right tanah. Pencabutan over land rights (Onteigening) based on the provisions of Law no. 20 of 1961 on the revocation of Rights to Land and objects above It.*

Keywords: *Voluntary Acquisition of Land and Compulsory Acquisition of Land*

## **PENDAHULUAN**

Peranan tanah yang sangat besar tidak dapat diganggu gugat terhadap tanah tersebut mengakibatkan fluktuasi harga padahal hak atas tanah di dalamnya tanah sangat cepat berubah dan perubahan mengandung fungsi sosial, artinya tanah ini cenderung meningkat dan tidak pernah bisa dimanfaatkan oleh siapapun asalkan turun. Hal seperti ini orang akan mati-prosedur hukumnya ditempuh, terlebih matian mempertahankan tanahnya apabila apabila calon pengguna tanah adalah hak kepemilikannya diganggu oleh orang negara dan digunakan untuk kepentingan lain. Sebagian masyarakat masih umum. Sebetulnya berdasarkan hak yang beranggapan bahwa hak atas tanah adalah dimiliki oleh negara, demi kepentingan hak milik yang mutlak, artinya hak yang umum negara berhak untuk melakukan

pemaksaan seseorang atau lembaga hukum untuk melepaskan hak atas tanahnya. Namun hak negara ini tidak boleh meninggalkan prinsip kepemilikan individu.<sup>1</sup>

Persoalan pembebasan tanah/pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada umumnya timbul karena tidak terdapat persesuaian harga, yang sering memperuncing masalah adalah dengan turut campur tangannya pihak-pihak tertentu yang ingin mendapatkan keuntungan pribadi dengan memprovokasi masyarakat/warga pemilik tanah untuk meminta harga yang sangat tinggi/tidak wajar, yang mengakibatkan musyawarah tidak mencapai mufakat, dan pembangunan terhambat karena penyelesaian menjadi berlarut-larut dan berkepanjangan. Berbagai sengketa kepemilikan tanah yang terjadi tidak lain karena pihak yang bersengketa merasa bahwa hak yang dimiliki dianggap paling benar atau yang satu didasarkan bukti surat yang dimiliki sedang pihak yang lain didasarkan pada penguasaan fisik di atas tanah tersebut.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mudakir, "Model Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum di DKI Jakarta", dalam Media Jaya No. 006 Th XXVIII Juli 2004, hal 48.

<sup>2</sup> Idroes (Wakil Gubernur Bidang Pemerintahan DKI Jakarta), Catatan Pelaksanaan Tugas Masa Bhakti 1993-1997, Jakarta, Tanpa Tahun, hlm. 118-119.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terkait dengan investasi pertambangan pada dasarnya berkisar pada dua permasalahan, yaitu :

1. Menentukan sifat kepentingan umum hak atas tanah.
2. Mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
  - a. Cara Sukarela (*Voluntary Acquisition of Land*) yang didasari oleh UU No 2 Tahun 20122012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
  - b. Cara Wajib (*Compulsory Acquisition of Land*) yang didasari oleh UU No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.

## PEMBAHASAN.

### **Sifat Kepentingan Umum pada Pengadaan Tanah untuk Investasi Pertambangan.**

Kepentingan umum merupakan konsep hukum yang hanya dapat ditetapkan kriteria-kriterianya, dan tidak dapat dirumuskan pengertiannya. Kepentingan umum adalah suatu konsep hukum yang kabur (*vage*) dan hanya

untuk alasan praktis konsep kepentingan umum ditetapkan secara *enumeratif*, dan hal ini dianut oleh hukum positif di Indonesia.<sup>3</sup>

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Upaya untuk mengatur kepentingan umum, Michael G Kitay menyatakan bahwa dalam doktrin kepentingan umum (*public purpose*) di berbagai negara diekspresikan dengan 2 (dua) cara yakni Metode Ketentuan Daftar (*List Provisions*) dan Metode Pedoman Umum (*General Guide*). Dalam Metode Pedoman Umum hanya dinyatakan bahwa pengadaan tanah dibutuhkan untuk kepentingan umum. Negara tidak secara eksplisit mencantumkan dalam peraturan perundang-undangannya tentang bidang kegiatan yang disebut sebagai kepentingan umum Selanjutnya, pada negara yang menggunakan Metode Ketentuan Daftar (*list provisions*), secara jala mengidentifikasi kepentingan umum dalam suatu

daftar. Misalnya, sekolah, jalan, bangunan pemerintah dan semacamnya. Kepentingan yang tidak ditentukan dalam daftar tidak bisa dijadikan dasar pengadaan tanah. Namun demikian, kerap kali kedua pendekatan di atas dikombinasikan dalam satu rencana pengadaan tanah.<sup>4</sup>

Bruggink dan Grijssel menyatakan bahwa kepentingan umum merupakan pengertian yang kabur (*vage begrip*), sehingga isi pengertiannya tidak dapat diinstitutionalkan ke dalam suatu norma hukum dan apabila dipaksakan akan menjadi norma yang kabur (*vage normen*).<sup>5</sup> Syarifuddin Kalo mengemukakan bahwa masalah kepentingan umum secara konsepsional sangat sulit didefinisikan lebih-lebih kalau dilihat secara operasional.<sup>6</sup>

Pengadaan tanah untuk investasi pertambangan dapat dikualifikasikan sebagai kepentingan umum, alasannya adalah:

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di

---

<sup>3</sup>Lieke Linadevi Tugali, 2010, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, PT. Gramedia Jakarta, Hlm : 44.

---

<sup>4</sup>Ibid, hlm : 13.

<sup>5</sup>J J H Burggink, Refleksi Tentang Hukum (Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de Rechtsstheorie), diterjemahkan oleh Arie Sidharta, Cetakan II, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1999, Hal: 63-64.

<sup>6</sup>Gunanegara, Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum, (Desertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2006).

dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

1. Falsafah atau konsepsi hukum yang mengkristal sebagai nilai-nilai hukum yang melandasi pembentukan asas, lembaga, dan system pengaturan hukum itu disebut sebagai derivasi nilai. Falsafah hukum tanah nasional yang komunalistik religius sebagaimana tersirat dalam Pasal 1 butir 1 dan 2 UUPA diturunkan ke dalam beberapa asas hukum tanah nasional.<sup>7</sup> Salah satu asas tersebut adalah asas fungsi social hak atas tanah sebagaimana dalam Pasal 6 UUPA, yang menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan Pasal 18 UUPA bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.”

---

<sup>7</sup>Beberapa asas hukum yang lahir dari falsafah/konsepsi komunalistik religius ini, seperti: a) asas nasionalitas subjek hak atas tanah, b) asas pemerataan keadilan, c) asas penggunaan tanah dan pemeliharaan lingkungan hidup, d) asas kekeluargaan dan kegotongroyongan dalam penggunaan tanah, e) asas pemisahan horisontal dalam hubungannya dengan bangunan dan tanah di atasnya, f) asas hubungan yang berkarakter publik antara negara dengan tanah.

Pasal 18 UUPA yang menyatakan “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut,” kata-kata kepentingan umum dan pembangunan” telah menjadi efektif untuk melegitimasi penyediaan tanah yang seluas-luasnya oleh Negara untuk kepentingan investasi.<sup>8</sup>

Terkait dengan hal tersebut di atas, pengertian dari Pasal 6 UUPA bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” sebenarnya merupakan jalan kompromis antara hak mutlak tanah dengan sistem kepentingan umum dari tanah. Prof. Notonegoro menyatakan bahwa: “Hak milik yang mempunyai fungsi sosial itu sebenarnya mendasarkan diri atas individu, mempunyai dasar yang individualitas, kemudian ditempelkan padanya itu sifat yang sosial, sedangkan kalau berdasarkan Pancasila, hukum kita tidak berdasarkan atas corak yang individualis tetapi corak yang dwi tunggal itu.”<sup>9</sup>

Fungsi sosial dari hak milik ini sebenarnya di dalam UUDS '50 telah dimuat dalam Pasal 26 ayat (3), dan diakui sebagai suatu pernyataan yang baru

---

<sup>8</sup>Syaiful Bahari, Negara dan Hak Atas Tanah, Kompas, 13 Mei 2005.

<sup>9</sup>Notonegoro, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia, CV Pancuran tujuh : Jakarta.

yang belum dikenal oleh Konstitusi RIS ataupun oleh UUD 1945.<sup>10</sup> Dalam “Penjelasan Rencana UUD Sementara” diterangkan bahwa fungsi sosial dari hak milik itu adalah primair dimengertikan: hak milik tidak boleh dipergunakan (atau dibiarkan) merugikan masyarakat. Dalam jawaban Pemerintah RIS pada babakan ke satu di sidang DPR, Pemerintah (Perdana Menteri Moch. Hatta) mengatakan bahwa “eigendom” itu bukan suatu “*macht*” tetapi suatu “*sosiale palicht*”.<sup>11</sup>

Dari kesimpulan penulis, corak dwitunggal itulah sebenarnya jiwa keseimbangan itu berada dan berbicara lebih dari apa yang ada dalam peraturan dan nilai empirik. Sehingga apa yang kelihatannya menjadi hak milik (tanah) itu tidaklah mutlak milik pribadi yang memang memungkinkan tiap subjek hukum (masyarakat) yang bersangkutan dapat menentukan harga tanah sesuai kehendaknya sendiri, ini tidaklah benar. Apa yang sebenarnya melekat pada pribadi itu juga ada hak sosial. Ketika berbicara mengenai kepentingan umum maka letak keseimbangan antara hak dan kewajiban adalah kewajibanlah yang lebih ditonjolkan daripada hak.

---

<sup>10</sup>Prof. Dr. R. Soepomo, “Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, hlm. 43.

<sup>11</sup>Op.Cit.

Apa yang terurai dalam Pasal 1 ayat (2) tersebut, rupanya barulah merupakan adanya sifat kepentingan umum, bukan merupakan kepentingan umum itu sendiri. Agar sifat kepentingan umum tadi menjadi suatu kepentingan umum yang sebenarnya, maka ia membutuhkan pengkongkritan lagi yaitu bahwa proyek yang mengharuskan pancabutan hak dan yang mengandung sifat kepentingan umum itu sudah atau sudah termasuk dalam Rencana Pembangunan dan telah pula diumumkan kepada masyarakat di mana proyek akan dibangun.

Pendapat G.W Patton yaitu menyamakan kepentingan umum tersebut atas dua macam yaitu “Social Interest” dan “Privat Interest” .Dengan perincian sebagai berikut:

1. *Social Interest* (kepentingan-kepentingan sosial).
2. *The effectent working of the legal order* (pelaksanaan yang berfaedah bagi kepentingan umum).
3. *National security* (keamanan nasional).
4. *The economic prosperity of security* (kemakmuran ekonomi dan masyarakat).
5. *The protection of religius, moral, humanitarian and intellectual value.*

(perlindungan terhadap nilai-nilai keagamaan, kesusilaan, kemanusiaan dan kecerdasan).

6. Health and racial integrity (kesehatan dan kebulatan ras).
- b. *Privat Interest* (kepentingan-kepentingan perorangan).
  1. *Personal Interest* (kepentingan-kepentingan perorangan).
  2. *Family Interest* (kepentingan-kepentingan keluarga).
  3. *Economic Interest* (kepentingan-kepentingan ekonomi).
  4. *Political Interest* (kepentingan-kepentingan politik).<sup>12</sup>

### **Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**

Berkenaan dengan pengambilan tanah-tanah penduduk yang akan dipakai untuk keperluan pembangunan (pelaksanaan proyek pertambangan) menurut ketentuan hukum yang berlaku dapat dilakukan dengan melalui dua kegiatan, yaitu : Cara Sukarela (*Voluntary Acquisition of Land*) dan Cara Wajib (*Compulsory Acquisition of Land*). Pelaksanaan pengadaan tanah selalu menggunakan cara sukarela terlebih dahulu yaitu dengan musyawarah, namun

apabila cara musyawarah yaitu dengan pemindahan hak atau pelepasan hak atas tanah tidak berhasil maka baru ditempuh dengan cara wajib yaitu ditempuh dengan pencabutan hak atas tanah.

Di Indonesia, pengadaan Tanah melalui Pembebasan Tanah (*Prijsgeving*)/ Pelepasan hak atas tanah didasari oleh ketentuan dalam Undang-Undang No 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pencabutan hak atas tanah (*Onteigening*) didasari oleh ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.

### **Pengadaan Tanah dengan Cara Sukarela (*Voluntary Acquisition of Land*) Melalui Pembebasan Tanah (*Prijsgeving*)/ Pelepasan hak atas tanah**

Pembebasan Tanah (*Prijsgeving*) adalah melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat diantara pemegang hak/penguasa atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.<sup>13</sup> Istilah pembebasan tanah ini sudah diganti dengan istilah “pengadaan tanah” pada saat berlakunya

<sup>12</sup> Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria dalam Pembangunan di Indonesia*, 1978, Bandung, Penerbit Alumni.

<sup>13</sup> Abdurrahman, 1983, *Beberapa Aspek Hukum Tentang Masalah Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Penerbit; Alumni Bandung, hal. 4.

Keppres No 55 Tahun 1993. Keppres No 55 Tahun 1993 kemudian dicabut dengan Perpres No. 36 Tahun 2005 kemudian Perpres No. 36 Tahun 2005 dicabut lagi dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kemudian setelah itu terbit dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjadi landasan hukum bagi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pasal 1 ayat (2): Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dan PERPRES No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tetap berlaku untuk saat ini dikarenakan UU No 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, belum memiliki peraturan pelaksanaan sebagai pengganti PERPRES No. 65 Tahun 2006.

Dalam Pasal 1 (9) UU No 2 Tahun 2012, Pelepasan Hak adalah kegiatan

pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan. Dalam Pasal 2 ayat (1) Perpres No. 36 Tahun 2005, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara, a) Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah, atau b) Pencabutan Hak Atas Tanah. Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan selain pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

#### **Pengadaan Tanah dengan Cara Wajib (*Compulsory Acquisition of Land*) melalui Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah (*Onteigening*)**

Pencabutan hak atas tanah merupakan cara terahir bilamana cara-cara pengadaan tanah melalui pembebasan hak atas tanah, atas dasar jual beli, tukar menukar atau bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah Negara tidak berhasil maka atas dasar Pasal 18 UUPA bahwasanya pengadaan tanah yang diperuntukkan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta

kepentingan bersama dari rakyat maka hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Dalam Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Di Atasnya, yang merupakan instruksi atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, Presiden telah menginstruksikan kepada para Menteri Kabinet Pembangunan II dan para Gubernur di seluruh Indonesia agar supaya pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya supaya dilaksanakan dengan hati-hati serta dengan cara-cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatunya sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kalau melihat fungsi social hak atas tanah, di mana dalam kepentingan perseorangan terkandung juga hak masyarakat, dan dalam hal kepentingan masyarakat (umum), maka dalam keadaan memaksa, maka haruslah ada wewenang pemerintah untuk mengambil alih dan menguasai tanah tersebut secara sephak dan dengan kuasa suatu undang-undang yaitu pencabutan hak.

Pencabutan ini bukanlah suatu penistaan tanah tersebut, karena kepada yang bersangkutan masih diberikan kompensasi yang layak seperti yang diatur oleh suatu undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.<sup>14</sup>Tentu bagaimanapun juga pencabutan hak itu sendiri tidak dapat diganggu gugat di muka pengadilan ataupun dihalang-halangi pelaksanaannya. Mempertimbangkan dan memutuskan hal tersebut adalah semata-mata adalah wewenang Presiden.<sup>15</sup>

Atas dasar tersebut maka pemerintah telah menetapkan 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 Di Atasnya, dan Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Di Atasnya. Dalam

---

<sup>14</sup>Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1996, Hal. 21.

<sup>15</sup>Ibid, Hlm : 13.

peraturan perundang-undangan tersebut antara lain memuat tentang:

Acara pencabutan hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ada 2 macam acara pencabutan hak atas tanah yaitu:

### **1. Acara pencabutan biasa,**

Acara pencabutan biasa, yang berkepentingan mengajukan permohonan pencabutan hak atas tanah kepada Presiden dengan perantaraan Menteri Agraria selaku Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Inspeksi Agraria (Kepala Wilayah Badan Pertanahan Nasional). Satu-satunya yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya adalah Presiden setelah mendengar pertimbangan dari Menteri Agraria dan Menteri Kehakiman.

Panitia dibentuk dengan sebuah Surat Keputusan Gubernur SK No.IX/1/KA/1992. Dengan beranggotakan Kepala Inspeksi Pendaftaran Tanah sebagai Ketua merangkap anggota, Kepala Kantor Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah sebagai wakil merangkap anggota, Seorang Pejabat Pamong Praja, Seorang anggota dari unsur DPRD, Seorang Pejabat dari Inspeksi Keuangan sebagai anggota,

Seorang anggota dari instansi yang terkait sehubungan dengan pencabutan hak atas tanah.

Pada Huruf D (Penjelasan Umum) angka (4c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda yang ada di atasnya.

### **Dalam Acara Biasa, maka:**

1. Menurut prosedur ini pihak yang meminta agar diadakan pencabutan hak mengajukan permohonannya kepada Presiden Republik Indonesia dengan perantaraan Menteri Dalam Negeri/ Dirjen Agraria melalui Kepala Inspeksi Agraria setempat.
2. Oleh Kepala Inspeksi Agraria diusahakan supaya permintaan itu dilengkapi dengan pertimbangan para Kepala Daerah yang bersangkutan dengan taksiran ganti rugi yang dilakukan oleh Panitia Penaksir, yang anggota-anggotanya mengangkat sumpah. Di dalam pertimbangannya tersebut dimuat pula soal penampungan orang-orang yang haknya dicabut itu. Demikian juga tidak ada, soal penampungan orang-orang yang menempati rumah atau menggarap tanah yang bersangkutan. Yaitu orang-orang yang karena

pencabutan hak tersebut akan kehilangan tempat tinggal dan/atau sumber nafkahnya.

3. Kemudian permintaan itu bersama dengan pertimbangan Kepala Daerah dan taksiran ganti kerugian tersebut dilanjutkan oleh Kepala Inspeksi Agraria, disertai pertimbangannya pula.
4. Menteri Agraria mengajukan permintaan tadi kepada Presiden untuk mendapatkan keputusan, disertai dengan pertimbangannya dan pertimbangan Menteri Kehakiman serta Menteri yang bersangkutan, yaitu Menteri yang bidang tugasnya meliputi usaha yang meminta dilakukannya pencabutan hak itu. Menteri Kehakiman terutama akan memberi pertimbangan ditinjau dari segi hukumnya, sedang Menteri yang bersangkutan mengenai fungsi usaha yang meminta dilakukannya pencabutan yang diminta itu benar-

benar, diperlukan secara mutlak dan tidak dapat diperoleh di tempat lain.

## **2. Acara khusus yang lebih cepat**

Huruf D (Penjelasan Umum) angka (4c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, yaitu:

Isi butir 5, yaitu: “Penguasaan Tanah dan/atau benda yang bersangkutan baru dapat dilakukan setelah ada surat keputusan pencabutan hak dari Presiden dan setelah dilakukannya pembayaran ganti kerugian yang ditetapkan oleh Presiden serta diselenggarakannya penampungan orang-orang yang dimaksudkan di atas. Dalam keadaan yang sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera maka pencabutan hak khususnya penguasaan tanah dan/atau benda itu dapat diselenggarakan dengan suatu acara khusus yang lebih cepat. Keadaan yang mendesak itu misalnya jika terjadi wabah atau bencana alam yang memerlukan penampungan dengan segera. Dalam hal ini maka permintaan untuk melakukan pencabutan hak diajukan oleh Kepala Inspeksi Agraria kepada

Menteri Agraria tanpa disertai taksiran ganti rugi dari panitia penaksir dan kalau perlu dengan tidak menunggu diterimanya pertimbangan Kepala Daerah. Menteri Agraria kemudian dapat memberi perkenan kepada yang berkepentingan untuk segera menguasai tanah dan/atau benda tersebut, biarpun belum ada keputusan mengenai permintaan pencabutan haknya dan ganti kerugiannya belum dibayar”.

Isi butir 6, yaitu: “Bagaimanakah kalau yang empunya tidak bersedia menerima ganti kerugian yang ditetapkan oleh Presiden karena dianggapnya jumlahnya kurang layak? Sebagai yang telah diterangkan di atas maka yang empunya dapat minta kepada Pengadilan Tinggi agar pengadilan itulah yang menetapkan ganti kerugian tersebut. Untuk itu ditentukan hukum acara yang khusus, agar penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan tersebut dapat diperoleh dalam waktu yang singkat. Tetapi biarpun demikian itu tidak menunda jalannya pencabutan hak. Artinya setelah ada keputusan Presiden mengenai pencabutan hak itu maka

tanah dan/atau benda-bendanya yang bersangkutan dapat segera dikuasai, dengan tidak perlu menunggu keputusan Pengadilan Negeri mengenai sengketa tersebut. Teranglah kiranya, bahwa kepentingan dari yang berhak atas tanah dan/atau benda yang dicabut haknya itu mendapat perhatian pula sebagaimana mestinya”.

Sebagai bahan perbandingan, teori hukum *anglo saxon* tentang pencabutan hak atas tanah maka terhadap pembebasan tanah di USA lebih tepat digunakan kata “pencabutan hak”, yakni sebagai terjemahan kata “*Eminent Domain*” atau “*Taking*”. Hal ini disebabkan karena penerapannya termasuk dalam pencabutan hak atas benda-benda lain selain tanah, dengan teori hukum yang sama. seperti terhadap benda-benda tidak berwujud (*intangibles*), misalnya rahasia dagang, pengambilan hak untuk melakukan sesuatu, membuat kontrak, dan sebagainya. Sedangkan kalau digunakan kata “pembebasan tanah” tentu sasarannya terbatas pada tanah semata.<sup>16</sup>Dalam Kasus

---

<sup>16</sup>Munir Fuady, Hukum Bisnis Dalam Teori Dn Praktek Buku Ketiga, Bandung, 2002, Penerbit: PT Citra Aditya Bakti. Hlm: 283.

*Mc Veagh v Multonomah*<sup>17</sup> disebutkan bahwa pencabutan hak adalah “*The power to take private property for public use*”, artinya “kekuasaan untuk mengambil hak-hak pribadi untuk kepentingan umum”.

Pada tahun 1873, dalam kasus *Chichago, Burlington and Quincy RR Co. v Chichago*,<sup>18</sup> Mahkamah Agung USA menetapkan bahwa hukum yang adil (*due process of law*) sebenarnya membutuhkan baik persyaratan baik “kepentingan umum” dari suatu pencabutan hak, maupun persyaratan “ganti rugi yang layak”. Kedua persyaratan tersebut “*Inherent*” dalam pengertian hukum yang adil. Tetapi agar menjadi pencabutan yang tidak memerlukan ganti rugi maka harus memenuhi standar “Keabsahan kepentingan Negara” atau disebut juga sebagai “Penggerogotan segala pemanfaatan” (*Deprivation of All Use*) dari benda yang bersangkutan, hal ini sudah menjadi suatu ketentuan umum bagi pencabutan hak di USA. Selain itu juga ada teori pendudukan fisik (*Physical Invasion*) agar adanya suatu pencabutan hak

memerlukan ganti rugi.<sup>19</sup> Dapat disimpulkan bahwa berkenaan dengan pengambilan tanah-tanah penduduk yang akan dipakai untuk keperluan pembangunan (proyek pertambangan) menurut ketentuan hukum yang berlaku dapat dilakukan hanya dengan Cara Wajib (*Compulsory Acquisition of Land*) yaitu langsung dengan pencabutan hak atas tanah saja yang disertai dengan ganti kerugian sebagai faktor yang *Inherent* dalam pengertian hukum yang adil.

Sebagai perbandingan, pencabutan hak untuk kepentingan umum di Negeri Belanda berdasarkan *Groundwet* (UUD) pada Pasal 165, yaitu akan dibuatkan dengan suatu undang-undang khusus untuk kepentingan umum dilaksanakan pencabutan hak, dan pencabutan hak untuk pembuatan jalan, jembatan, saluran dan sebagainya, pekerjaan kereta api, pelabuhan, bandara, dan sebagainya, dan kemudian ditambahkan pada tahun 1971 pencabutan untuk kepentingan perkembangan ruang dan perumahan. Pelaksanaan pencabutan hak terjadi 2 (dua) kegiatan yaitu kegiatan administrasi dan peradilan. Administrasi adalah keputusan pemerintah apakah raja ataupun

---

<sup>17</sup>Hendry Campbell Black, *Black Law Dictionary*, West Publishing Co., St Paul, Minnesota, 1968, hal: 616.

<sup>18</sup>*Ibid.* Hal. 226.

---

<sup>19</sup>Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktek Buku Ketiga*, Bandung, 2002, Penerbit: PT Citra Aditya Bakti. Hlm: 293.

kotamadya atau sesuatu benda yang disebut secara rinci. Kemudian hakim akan memeriksa apakah syarat-syarat formal dari proses administrasi sudah terlaksana dan telah ditetapkan jumlah dan uang ganti ruginya. Pada tahap yang terakhir ini pemilik tidak dapat menolaknya, kecuali hanya jumlah beberapa ganti rugi tersebut akan dilakukan. Perbedaan dengan Indonesia, pencabutan hak di Negeri Belanda berdasarkan UUD (*Ground Wet*).<sup>20</sup> Perbedaan ini karena perbedaan konsepsi karena di Negeri Belanda konsepsi *eigendom* berpangkal dan berpusat pada individu, sedangkan *eigendom* di Indonesia berkarakter komunal-religius yang secara tersirat pada Pasal 2 ayat (2) UUPA dan di implementasikan juga pada Pasal 6 UUPA.

## **KESIMPULAN**

Pelaksanaan pengadaan tanah di Indonesia itu selalu menggunakan Cara Sukarela (*Voluntary Acquisition of Land*) terlebih dahulu yaitu melalui Pembebasan Tanah (*Prijsgeving*)/ Pelepasan hak atas tanah didasari oleh ketentuan dalam UU No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk

Kepentingan Umum dan Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai aturan pelaksanaannya.

Apabila cara musyawarah yaitu dengan pemindahan hak atau pelepasan hak atas tanah tidak berhasil maka baru ditempuh dengan Cara Wajib (*Compulsory Acquisition of Land*) yaitu ditempuh dengan pencabutan hak atas tanah. Pencabutan hak atas tanah (*Ontheigening*) didasari oleh ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.

Tetapi disini letak permasalahannya adalah dalam penggunaan cara pembebasan tanah secara sukarela maupun cara wajib itu sama-sama menggunakan pihak pengadilan untuk penitipan uang ganti rugi hak atas tanah apabila si pemilik keberatan terhadap patokan harga yang diberikan oleh pemerintah. Jadi dalam hal ini Pasal 42 UU No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah mengampulasi ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya.

---

<sup>20</sup> Lieke, hlm: 105.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria dalam Pembangunan di Indonesia*, 1978, Bandung, Penerbit Alumni.
- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, 1996. Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.
- Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Kuasa Tanah*, 2002, Yogyakarta. LAPPERA Pustaka Utama.
- Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktek Buku Ketiga*, 2002. Bandung, , Penerbit: PT Citra Aditya Bakti.
- Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, CV Pancuran tujuh, Jakarta.
- Prof. Dr. R. Soepomo, "*Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*".
- Mudakir, "*Model Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum di DKI Jakarta*", dalam Media Jaya No. 006 Th XXVIII Juli 2004.
- Idroes (Wakil Gubernur Bidang Pemerintahan DKI Jakarta), *Catatan Pelaksanaan Tugas Masa Bhakti 1993-1997*, Jakarta, Tanpa Tahun.
- Syaiful Bahari, *Negara dan Hak Atas Tanah*, Kompas, 13 Mei 2005.