

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah Menurut Peraturan Perundang-undangan

Pengadaan tanah menurut Imam Koeswahyono dalam tulisannya, pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.²⁷

Pengadaan tanah memiliki korelasi dengan Hak Menguasai Negara yang telah tercantum pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Secara yuridis hak menguasai dari Negara diatur di dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, yakni memberi wewenang untuk:

- a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

²⁷ Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, (Jurnal Konstitusi, 2008), hlm. 1

- c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pada huruf (a) dapat dijabarkan Negara berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa dalam bentuk penatagunaan tanah, pengaturan tata ruang, serta pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Selain itu, perlu diketahui urgensi pemahaman tentang “kepentingan umum” dalam pengadaan tanah karena peristiwa yang ada di lapangan sering memunculkan pertanyaan-pertanyaan mengenai kriterianya. Menurut Maria S.W. Sumardjono terdapat dua doktrin kepentingan umum, yaitu:²⁸

1. Pengadaan tanah harus berdasarkan alasan kepentingan umum. Kata “kepentingan” sering diganti dengan *need*, *necessity*, *interest*, *function*, *utility* atau *use*. Kata “umum” dalam Bahasa Inggris memiliki arti *public* atau *social*, *general*, *common*, *collective*. Berdasarkan sifatnya sebagai pedoman, sehingga dapat memberikan kebebasan bagi pemerintah untuk menyatakan bahwa proyek yang dilaksanakan memenuhi syarat kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.

²⁸ Sarjita, Sudjito, Tjahjo Arianto, Mohammad Machfudh Zarqoni, *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan, dan Pendayagunaan Tanah, Serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi*, (Yogyakarta: Tugujogja Pustaka, 2012), hlm. 51

2. Penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya seperti sekolah, jalan, bangunan-bangunan pemerintah, dan sebagainya, yang oleh peraturan perundang-undangan disebut bermanfaat untuk umum. Sedangkan segala kegiatan di luar yang tercantum didalam daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan sebagai pengadaan tanah.

Pada kenyataannya kedua doktrin tersebut digabungkan dalam satu kesatuan yang secara serta merta atau segera (*quick taking*), yang memberi kemungkinan untuk menguasai tanah sebelum kebijakan ganti kerugian ditentukan atau dibayar.²⁹ Penyebutan jenis-jenis penyelenggaraan pembangunan kepentingan umum yang bersifat eksklusif bermaksud untuk membatasi kebebasan pemerintah untuk mengambil tanah di luar kegiatan yang tercantum dalam daftar itu. Sedangkan, sifat inklusif dimaksudkan untuk membatasi kebebasan badan peradilan.³⁰

Pada bahasan terkait pengadaan tanah, menurut Pasal 1 Angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pasal ini mendukung teori progresif bahwa hukum dibentuk untuk kepentingan masyarakat, bukan masyarakat untuk hukum.

²⁹ *Ibid.* hlm. 52

³⁰ *Ibid.*

Menurut Imam Koeswahyono dalam tulisannya, pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.³¹

Pada UUPA Nomor 5 Tahun 1960 secara eksplisit diatur dalam Pasal 6 yang berkaitan dengan nilai dan fungsi tanah, menyatakan bahwa secara keseluruhan hak atas tanah terkandung fungsi sosial yang selanjutnya menjadi dasar atas kewajiban pelepasan hak atas tanah seseorang sewaktu-waktu apabila tanah tersebut dikonversi dan/atau dilakukan pengaturan sehubungan dengan pelaksanaan fungsi sosial tersebut.³²

Hal ini merupakan permulaan ide adanya pengadaan tanah bagi pembangunan yang bertujuan untuk banyak orang atau kepentingan umum, yang dalam hal ini telah diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pengadaan tanah hanya dilakukan dengan pemberian ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah. Menurut Pasal 1 angka 3 UU UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pihak yang berhak yang dimaksud adalah pihak yang menguasai atau

³¹ Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, (Jurnal Konstitusi, 2008), hlm. 1

³² Putri Lestari, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila*, (SIGn Jurnal Hukum 1, no. 2, 2020), hlm.71–86

memiliki objek pengadaan tanah berupa tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum secara khusus memuat tata pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan semata-mata dengan tujuan untuk merealisasikan tujuan negara, serta mewujudkan kesejahteraan sosial.

Menurut Pasal 2 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menerangkan bahwa Pengadaan Tanah harus dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Berdasarkan asas-asas ini, proses pengadaan tanah tidak dapat dilaksanakan apabila merugikan rakyat Indonesia.

Pemerintah juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak juga wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

2. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu yang berkepentingan. Pihak yang berhak dan pihak yang menguasai objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib mematuhi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah.

Terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil. Kegiatan ini dilakukan untuk menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Penyelenggaraan pengadaan tanah semata-mata untuk kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pihak yang berhak yang dimaksud adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah berupa tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum secara khusus memuat tata pelaksanaan pengadaan

tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan semata-mata dengan tujuan untuk merealisasikan tujuan negara, serta mewujudkan kesejahteraan sosial.

Tahapan-tahapan dalam pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yakni diantaranya sebagai berikut:

- a) Perencanaan, sesuai dengan Pasal 14 UU Pengadaan Tanah bahwa tahapan ini dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah dengan menyiapkan dokumen-dokumen perencanaan. Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan.
- b) Persiapan, pada Pasal 16 UU Pengadaan Tanah mengatakan bahwa Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat, pendataan awal lokasi rencana pembangunan, konsultasi publik rencana pembangunan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati.

- c) Pelaksanaan, tahap ini dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan instansi yang memerlukan tanah. Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; penilaian ganti kerugian; musyawarah penetapan ganti kerugian; pemberian ganti kerugian; dan pelepasan tanah instansi.
- d) Penyerahan hasil, tahap ini dilakukan oleh P2T dan instansi yang memerlukan tanah. Pada Pasal 48 UU Pengadaan Tanah mengatur lembaga pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak telah dilaksanakan; dan/atau pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri.

Pengadaan tanah tidak hanya bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan, namun dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang akan diwujudkan dengan adanya proses pembangunan dengan pengadaan tanah. Bagi masyarakat yang tanahnya menjadi objek pengadaan tanah disebut dengan pihak yang berhak, artinya mereka berhak mendapatkan penjaminan kepentingan hukum. Pada kegiatan konsultasi publik pada saat perencanaan dan musyawarah, hak masyarakat yang harus diakui dan diperlakukan secara adil adalah:

- a) Sistem ganti kerugian yang adil dan transparan, menggunakan penilai independen dan profesional;
- b) Keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan pengadaan tanah;
- c) Lembaga keberatan lokasi pembangunan dan nilai ganti kerugian.

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum selain pemerintah yang harus memperhatikan kesejahteraan sosial dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak juga wajib melepaskan tanahnya setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

3. Asas-asas dalam Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

Asas atau prinsip merupakan kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bertindak, dan sebagainya.³³ Menurut Budiono Kusumohamidjojo, terdapat 2 (dua) golongan asas, yakni asas yang berasal dari Bahasa Latin “*principium*” yang artinya awal atau asal usul, serta asas yang berasal dari Bahasa Inggris “*principal*” yang apabila diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia adalah prinsip atau asas.³⁴

Menurut Guido Alpa, kata asas berasal dari Bahasa Itali, yakni *principio* atau *in principio era il verbo* yang berarti awal atau pendahuluan. Ahli hukum menggunakan arti kata asas dalam berbagai

³³ Aryuni Yuliantiningsih, *Penerapan Asas Pacta Tertiis Nec Nocent Nec Prosunt Berkaitan dengan Status Hukum Daerah Dasar Laut Samudera Dalam (Sea Bed)*, (Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10, No. 1, 2010)

³⁴ Danel Aditia Situngkir, *Asas Legalitas dalam Hukum Pidana Nasional dan Hukum Pidana Internasional*, (Soumatara Law Review, Vol. 1, No. 1, 2018)

konteks, antara lain sebagai unsur disiplin, nilai kebenaran, instrumen, dan aturan yang berlaku.³⁵

Menurut Pasal 2 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menerangkan bahwa Pengadaan Tanah harus dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Asas-asas ini memberlakukan proses pengadaan tanah tidak dapat dilaksanakan apabila merugikan rakyat Indonesia.

Asas-asas di atas wajib dipatuhi demi terealisasinya tujuan yang telah direncanakan. Penjelasan asas-asas penyelenggaraan pengadaan tanah tertuang dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yakni bahwa:

- a) Asas kemanusiaan, yakni memberikan perlindungan dan menghormati Hak Asasi Manusia, harkat dan maratabat setiap warga negara dengan proporsional;
- b) Asas keadilan, penyelenggara pengadaan tanah wajib Memberi ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisisosial ekonomi;
- c) Asas kemanfaatan, pengadaan tanah harus memberi dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah;

³⁵ Dewa Gede Atmadja, *Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum*, (Jurnal Kertha Wicaksana, Vol. 12, No. 2, 2018)

- d) Asas kepastian, asas ini berarti hak dan kewajiban setiap pihak dilakukan menurut tata cara yang diatur peraturan perundang-undangan sehingga menimbulkan kepastian hukum.
- e) Asas keterbukaan, masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah berhak memperoleh segala informasi terkait proses pembebasan tanahnya.
- f) Asas kesepakatan, seluruh kegiatan pengadaan tanah didasari kesepakatan antara kedua belah pihak yakni pihak penyelenggara dan pihak yang berhak;
- g) Asas keikutsertaan, seluruh pemangku kepentingan memiliki peran serta dalam tiap pengadaan tanah agar meminimalkan penolakan masyarakat;
- h) Asas kesejahteraan, dengan adanya pengadaan tanah dapat memberikan nilai tambah bagi masyarakat, bukan sebaliknya yang merugikan;
- i) Asas keberlanjutan, kegiatan pembangunan ini diharapkan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan;
- j) Asas keselarasan, pengadaan tanah bagi pembangunan harus dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

B. Tanah Musnah

1. Definisi Tanah Musnah

Pada Pasal 1 ayat (1) dan (3) UUPA menjelaskan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia, serta hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dan bumi, air, dan ruang angkasa adalah hubungan yang abadi.

Hak Bangsa Indonesia memiliki 2 unsur, yaitu unsur kepemilikan dan unsur tugas. Hak bangsa atas tanah bersama dalam rangka hak bangsa terdapat pula hak milik perorangan atas tanah. Tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada negara.³⁶

Selain kewenangan, UUPA juga menerangkan terkait hak atas tanah juga berisikan kewajiban untuk menggunakan dan memelihara potensi tanah. Hak atas tanah merupakan suatu hak menguasai tanah oleh negara yang diberikan kepada seseorang, sekelompok orang, maupun kepada badan hukum baik warga negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI) maupun warga negara asing (selanjutnya disebut WNA).³⁷ Pemegang hak atas tanah memiliki wewenang untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah tersebut.³⁸ Negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah

³⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Cetakan kedua belas, (Jakarta: Djambatan, 2008)

³⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 87

³⁸ *Ibid.* hlm 82

yang dapat dimiliki oleh dan/atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Menurut Pasal 1 angka 4 PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya. Pemanfaatan tanah pada sebagian daerah mengalami kondisi alam yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan kewajiban atas sebidang tanahnya. Hal ini dapat diakibatkan oleh bencana seperti yang terjadi di Kabupaten Demak yakni banyak bidang tanah yang terkena banjir rob. Keadaan bidang tanah tersebut telah tenggelam oleh air laut yang telah bertahun-tahun sehingga tidak dapat memanfaatkannya. Kondisi tersebut berpotensi dikategorikan sebagai tanah musnah.

Istilah musnah dalam hal ini dapat dipahami dalam pengertian yuridis yakni secara fisik tanah tersebut tidak dapat dipergunakan secara layak sesuai dengan isi/kewenangan haknya. Misalnya tanah yang hilang terkikis erosi sungai maupun pantai. Walaupun secara fisik bidang tanah tersebut dapat ditemukan, namun sudah tidak dapat mendukung penggunaannya secara layak, sehingga haknya hapus menjadi tanah negara.

Pada Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 juga menyebutkan bahwa hak milik dapat hapus apabila tanahnya jatuh kepada Negara baik dikarenakan pencabutan, penyerahan secara sukarela, tanahnya ditelantarkan dan karena tanahnya musnah.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2022 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan atas Tanah yang Diidentifikasi Sebagai Tanah Musnah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, tanah musnah adalah tanah yang sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan, dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya, yang ditetapkan sebagai tanah musnah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait tata cara dan penetapan tanah musnah.

Terdapat beberapa kriteria sebidang tanah dikatakan musnah menurut Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah yaitu sebagai berikut:

- a. Sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam;
- b. Tidak dapat diidentifikasi lagi; dan
- c. Tidak dapat difungsikan, digunakan dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya.

Apabila suatu tanah telah memenuhi kriteria tersebut diatas, baik berupa hak pengelolaan dan/atau hak atas tanah akan hapus karena tanahnya musnah.

2. Tahapan Penetapan Tanah Musnah

Suatu bidang tanah ditetapkan kedalam kategori tanah musnah, berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 ada beberapa tahapan yaitu: penetapan lokasi; pembentukan tim peneliti tanah musnah; sosialisasi; identifikasi, investarisasi dan pengkajian; pengumuman;

pelaksanaan rekontruksi atau reklamasi apabila pemilik tanah menyatakan akan melaksanakan rekontruksi dan/atau reklamasi dan/atau penerbitan keputusan penetapan tanah musnah.

Pada Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nasional/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah disebutkan bahwa penetapan tanah musnah dilakukan berdasarkan hasil kegiatan pemantauan dan evaluasi atau informasi atau pemberitahuan dari instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat atau pihak lain.

Pada Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 juga menjelaskan Penetapan Tanah Musnah dilengkapi dengan peta lokasi dan data awal. Data awal paling sedikit memuat nama pemegang hak, jenis dan nomor hak, nomor surat ukur, nomor identifikasi bidang tanah, desa/kelurahan, kecamatan letak tanah, luas tanah, penggunaan/pemanfaatan tanah; dan/atau catatan pendaftaran atau catatan lainnya.

Setelah menetapkan lokasi bidang tanah yang teridentifikasi sebagai tanah musnah, Kepala kantor pertanahan membentuk Tim Peneliti Tanah Musnah melalui surat keputusan. Masa tugas dari Tim Peneliti Tanah Musnah adalah paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak tanggal keputusan pembentukan Tim Peneliti Tanah Musnah.

Sosialisasi dilaksanakan untuk memberitahukan kepada seluruh pemegang Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah atau pihak lain yang bekepentingan atas bidang tanah yang teridentifikasi sebagai Tanah Musnah,

yang dilaksanakan paling sedikit 1 (satu) kali di kantor desa/kelurahan letak tanah atau tempat lain yang ditentukan.

Tim Peneliti Tanah Musnah melaksanakan identifikasi dan inventarisasi atas bidang tanah yang teridentifikasi sebagai tanah musnah seperti yang tercantum pada Pasal 8 ayat (2) Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 dengan melakukan pemeriksaan lapangan, yang meliputi jenis hak, alat bukti tertulis kepemilikan tanah berupa sertifikat, alas hak lainnya atau dasar penguasaan atas tanah, pemilikan/penguasaan tanah, penggunaan/pemanfaatan tanah, keadaan tanah saat ini, luas tanah yang terindikasi sebagai tanah musnah, batas bidang tanah. Setelah proses inventarisasi dan identifikasi, Tim Peneliti Tanah Musnah membuat risalah yang berisikan hasil pemeriksaannya serta dasar hukum hapusnya hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah karena dianggap sebagai tanah musnah yang selanjutnya risalah tersebut disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Bidang tanah yang sudah ditetapkan sebagai tanah musnah, Kepala Kantor Pertanahan wajib mengumumkan bidang tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah musnah secara tertulis dan terbuka pada kantor desa/kelurahan dan kantor pertanahan atau laman kementerian selama 14 hari kalender untuk memberikan prioritas bagi pemegang hak atas tanah untuk melaksanakan rekontruksi atau reklamasi. Pada pasal 14 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 juga mengatur apabila selama masa pengumuman pemegang hak tidak membuat surat pernyataan untuk melaksanakan

rekontruksi atau reklamasi sehingga dianggap tidak berkenan dan menyetujui bidang tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah musnah. Namun, apabila pemegang hak berkenan melakukan rekontruksi ataupun reklamasi akan diberikan jangka waktu selama 1 tahun untuk melaksanakannya sebagai bentuk perlindungan hukum oleh pemerintah kepada pemegang hak.

C. Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Musnah

Pada pasal 7 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan bahwa Pengadaan Tanah harus diselenggarakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diatur pula pada Pasal 9 UU Pengadaan Tanah bahwa Penyelenggara wajib memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

Hak kepemilikan dilindungi oleh Undang Undang Dasar Republik Indonesia sebagaimana tersebut dalam pasal 28 H ayat (4) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik dan hak milik tersebut tidak dapat diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa pengambilan tanah rakyat dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum merupakan konsekuensi dari fungsi sosial atas tanah. Kepemilikan tanah tidak

berlaku mutlak, apabila negara membutuhkan tanah untuk kepentingan yang lebih luas dari sekedar kepentingan pribadi. Pemilik hak atas tanah tersebut harus melepaskan haknya untuk kepentingan yang lebih luas tersebut. Oleh sebab itu, dijelaskan pada pasal 6 jo Pasal 18 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria berdasarkan fungsi sosial atas tanah dan kepentingan umum "terpaksa" mengambil tanah rakyat. Negara menjamin pengakuan hak-hak atas tanah yang melekat pada pribadi maupun suatu organisasi yang berada dalam wilayah Republik Indonesia berdasarkan UUPA. Fungsi sosial pada hak atas tanah merupakan suatu jaminan pelaksanaan pembangunan yang merata demi kepentingan umum, sebagaimana yang telah dicantumkan pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3).

Pengadaan tanah hanya dilakukan dengan pemberian ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum memuat hal yang mengkhususkan dalam tata pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum hanya dilakukan dengan tujuan untuk merealisasikan tujuan negara, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial.³⁹

³⁹ Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Melalui Konsep 3 In 1 In The Land Acquisition*, (Jurnal Hukum Peratun 1, No. 2, 2018) hlm. 163

Pembebasan tanah merupakan langkah awal dalam setiap pelaksanaan sebuah proyek pembangunan, yang tidak menutup kemungkinan adanya kendala termasuk bidang tanah yang teridentifikasi tanah musnah. Berdasarkan Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar - Dasar Pokok Agraria pada pasal 27 yang menyatakan bahwa status kepemilikan tanah oleh warga negara akan hilang apabila tanah tersebut tergolong dalam tanah yang musnah. Hal ini berbanding terbalik dengan Pasal 9 UU Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa penyelenggara pengadaan tanah harus memberi ganti kerugian yang layak dan adil bagi para pemilik hak atas tanah.

Kegiatan pelaksanaannya, pengadaan tanah pada tanah yang teridentifikasi musnah tetap dilakukan. Pada proses pembebasan tanahnya, pemerintah khususnya kantor pertanahan wilayah setempat akan melakukan inventarisasi dan identifikasi terhadap bidang-bidang yang berpotensi musnah sehingga nanti akan dikeluarkannya Risalah dari Tim Peneliti Kantor Pertanahan.

Bagi bidang-bidang tanah yang telah diidentifikasi musnah, diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Musnah bahwa pemilik hak atas tanah wajib melepaskan haknya dan akan diberikan dana kerohiman yang layak dan adil.

Bidang tanah yang sudah ditetapkan sebagai tanah musnah, Kepala Kantor Pertanahan berwenang untuk mengumumkan bidang tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah musnah secara tertulis dan terbuka pada kantor

desa/kelurahan dan kantor pertanahan atau laman kementerian selama 14 hari kalender untuk memberikan prioritas bagi pemegang hak atas tanah untuk melaksanakan rekontruksi atau reklamasi. Pada pasal 14 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 juga mengatur apabila selama masa pengumuman pemegang hak tidak membuat surat pernyataan untuk melaksanakan rekontruksi atau reklamasi akan dianggap tidak berkenan dan menyetujui bidang tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah musnah. Namun, apabila pemegang hak berkenan melakukan rekontruksi ataupun reklamasi akan diberikan jangka waktu selama 1 tahun untuk melaksanakannya.

D. Perlindungan Hukum Bagi Pihak Yang Berhak Atas Tanah Yang Terindikasi Tanah Musnah

Pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD 1945 menyebutkan “Negara Indonesia ialah negara hukum”, yang mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan bernegara didasarkan atas hukum. Hal ini juga dikorelasikan dengan hubungan antara negara, masyarakat, tanah yang dilandasi oleh aturan hukum. Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Tanah adalah kekayaan setiap negara termasuk Indonesia yang harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya. Tanah selain sebagai sumber mata pencarian, juga merupakan sumber kehidupan manusia.⁴⁰

⁴⁰ Imam Koeswahyono, *Hukum Agraria Indonesia Perspektif Sejarah*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm.39-40

Banjir rob yang diakibatkan oleh abrasi merupakan bencana alam yang mengakibatkan pemilik hak atas tanah kehilangan hak untuk menguasai, menggunakan, atau mengambil manfaat atas tanah, karena tanah tersebut hilang sebagian atau seluruhnya akibat pengikisan oleh air. Banyak masyarakat yang memiliki sertifikat ataupun yang sudah terdaftar di dalam administrasi pemerintah, tetapi tanahnya hilang karena abrasi. Dalam UUPA hal tersebut di anggap hapus, Pasal 27 UUPA mengatur mengenai hapusnya hak milik yaitu hak milik dapat hapus karena tanahnya jatuh kepada negara karena pencabutan, penyerahan secara sukarela, tanahnya diterlantarkan, dan karena tanahnya musnah.⁴¹

Pada Pasal 34 menyatakan bahwa Hak Guna Usaha hapus apabila jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan dan tanahnya musnah. Sedangkan dalam Pasal 40 menjelaskan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan dan tanahnya musnah. UUPA tidak mengenal penghapusan hak milik atas tanah

⁴¹ Asyer Andawan, *Revitalisasi Hak Atas Tanah Yang Hilang Akibat Abrasi Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960*, (Lex Administratum Vol. 5 No. 2, 2017)

dikarenakan terjadinya bencana alam, kecuali bidang tanah tersebut tidak musnah dan masih terdapat cara yang mungkin dapat diupayakan.⁴²

Pasal 66 PP Nomor 18 tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah mengatur pula hal-hal yang dapat mengakibatkan hapusnya hak atas tanah yakni bahwa bidang tanah yang tidak dapat diidentifikasi lagi karena sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam sehingga tidak dapat difungsikan, digunakan, dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya, dinyatakan sebagai tanah musnah dan hak pengelolaan dan/atau hak atas tanah dinyatakan hapus.

Pemilik bidang tanah terdampak bencana alam yang memiliki bukti kepemilikan pun kehilangan haknya dan merugi. Pemerintah harus ikut andil dalam mempertanggungjawabkan kesejahteraan rakyat, berkewajiban memberikan jaminan atas tanah yang musnah tersebut. Pada Pasal 28 D Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menurunkan penjabarannya kepada Pasal 2 UUPA menjelaskan bahwa negara menjadi organisasi tertinggi dalam menguasai bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya menjadi dasar jaminan dan perlindungan atas tanah-tanah tersebut sebagai bentuk perlindungan dari pemerintah. Pada pelaksanaannya pula, telah dibentuk

⁴² Bagus Rahmanda, *Perlindungan Hukum Bagi Pengusaha Pemilik Tanah Akibat Musnahnya Tanah Akibat Bencana Alam Dan Kaitannya Dengan Pihak Ketiga*, (Gema Keadilan Vol. 6 Edisi 1, 2019) hlm. 68.

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah. Pada pasal 14 dijelaskan bahwa pemilik hak atas tanah tersebut dapat mengupayakan tanahnya dengan melakukan reklamasi atau rekontruksi dengan jangka waktu 1 tahun. Namun pada pasal 15 menjelaskan pula bahwa apabila tanah tersebut tidak diupayakan oleh pemilik hak atas tanah tersebut dan akan dilakukan reklamasi atau rekontruksi oleh pemerintah, sehingga tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah musnah dan pemilik hak atas tanah akan diberikan bantuan dana kerohiman.