

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Menurut Boedi Harsono falsafah atau konsepsi Hukum Tanah Nasional adalah Hukum Adat yang dirumuskan bersifat komunalistik-religius, namun memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.¹ Sifat “komunalistik” dapat dilihat pada Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara nomor 104 tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara nomor 2043) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang menyatakan bahwa semua tanah dalam wilayah Negara Indonesia adalah tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya, watak “religius” tampak pada Pasal 1 butir 2 UUPA yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Falsafah atau konsepsi hukum yang mengkristal sebagai nilai-nilai hukum melandasi pembentukan asas, lembaga, dan sistem 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. Beberapa asas hukum yang lahir dari falsafah/konsepsi komunalistik religius ini, seperti: (a) asas nasionalitas

¹ Boedi Harsono (a), *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesembilan, Edisi Revisi, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 228.

subyek hak atas tanah, (b) asas pemerataan dan keadilan, (c) asas penggunaan tanah dan pemeliharaan lingkungan hidup, (d) asas kekeluargaan dan kegotongroyongan dalam penggunaan tanah, (e) asas pemisahan horizontal dalam hubungannya dengan bangunan dan tanah di atasnya, (f) asas hubungan yang berkarakter publik antara negara dengan tanah. Salah satu asas tersebut adalah asas fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana tertulis di dalam Pasal 6 UUPA dengan kata-kata “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Asas hukum ini adalah alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan ratio logis dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan berubah, melainkan akan tetap saja dan akan melahirkan peraturan-peraturan.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan Pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang diperlukan untuk kegiatan pembangunan.² Pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi kata kunci dalam pembangunan. Mengacu pada Pasal 6 UUPA, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, serta Penjelasan Umum UUPA menegaskan hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hak itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang

² Maria S.W. Sumardjono (a), *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hal.280.

mempunyai maupun bagi masyarakat dan Negara. Tetapi tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.³

Pasal 18 UUPA yang menyatakan “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara, serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut,” kata-kata “kepentingan umum dan pembangunan” telah menjadi alat efektif untuk melegitimasi penyediaan tanah seluas-luasnya oleh Negara untuk kepentingan investasi.⁴

Hampir semua sektor pembangunan memerlukan tanah, namun ketersediaan yang terbatas menyebabkan penyediaan tanah tidak selalu mudah dilakukan. Apalagi dalam pemahaman Bangsa Indonesia, tanah mempunyai kedudukan yang strategis bagi kehidupan dan penghidupannya sehingga pemutusan “hubungan” antara masyarakat dengan tanah yang dikuasainya akan menimbulkan kegoncangan. Akibat dari hal ini setiap kegiatan pengadaan tanah hampir selalu menghadapi sikap resistensi dari masyarakat yang menguasai tanah tersebut.⁵ Bukan tidak disadari oleh Pemerintah kenyataan ini, namun di sisi yang lain Pemerintah harus menyelenggarakan pembangunan guna mewujudkan kemakmuran bagi seluruh Bangsa Indonesia.

³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN No. 104 tahun 1960, TLN. No. 2043, Penjelasan Umum II angka 4.

⁴ Syaiful Bahari, “Negara dan Hak Rakyat Atas Tanah,” *Harian Kompas*, tanggal 13 Mei 2005.

⁵ Sanusi, “Kebijakan Pemerintah di Bidang Pertanian,” Makalah disampaikan pada Seminar Kajian Kebijakan dan Kajian Hukum Berkaitan Dengan Perpres No. 36 Tahun 2005, Bandung 5 Desember 2005.

Pembangunan adalah suatu “*Conditio sine qua non*” bagi Negara. Tidak ada satu negara pun yang tidak menyelenggarakan pembangunan. Menyadari kondisi ini maka Pemerintah berupaya mencari formulasi kebijakan yang tepat sehingga dalam penyelenggaraan pengadaan tanah dapat memenuhi keadilan, memberi manfaat yang optimal serta memberikan jaminan kepastian hukum.

Dasar konstitusional pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Ayat ini mengandung arti bahwa menjadi kewajiban Negara untuk mengusahakan agar bumi, air dan ruang angkasa yang diletakkan dalam kekuasaan Negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Selanjutnya, amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA, yang menegaskan bahwa Hak Menguasai bukan berarti memiliki. Dalam Pasal 2 UUPA tersebut dikatakan bahwa Hak Menguasai dari Negara memberi wewenang untuk:⁶

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang, dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

⁶ Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah: Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan Dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa, Cetakan I*, (Yogyakarta: Media Abadi, 2005), hal.2.

Pengadaan tanah bagi pemenuhan kebutuhan untuk pembangunan di Indonesia semakin meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah bagi rakyat Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria yang kita kenal dengan UUPA. UUPA merupakan Hukum Agraria atau tanah Nasional Indonesia. Tujuannya adalah akan mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Intensitas pembangunan yang semakin meningkat dan keterbatasan persediaan tanah membawa dampak semakin sulitnya memperoleh tanah untuk berbagai keperluan, melonjaknya harga tanah secara tidak terkendali dan kecenderungan perkembangan penggunaan tanah secara tidak teratur, terutama di daerah-daerah strategis. Melonjaknya harga tanah membuat pemerintah semakin sulit melakukan pembangunan untuk penyediaan prasarana dan kepentingan umum.

Dalam hal pelaksanaan pembangunan tersebut ataupun pelebaran jalan tadi, penerapan fungsi sosial menjadi pedoman untuk dapat melakukan pengambilan tanah-tanah penduduk demi kepentingan pembangunan, dan dimanfaatkan bagi kepentingan sosial. Hanya saja, kesulitan lain yang harus dialami pemerintah adalah tidak maunya masyarakat sekitar memberikan tanah-tanah mereka untuk pembangunan. Alasan utama yang sering didengar dilapangan adalah tidak seimbang nya ganti rugi yang diterima masyarakat dari pemerintah atas pengambilan tanah mereka demi pembangunan tadi. Masalah ini menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Pembahasan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi akan menjadi bahasan yang memerlukan banyak proses yang berlarut-larut dan sulit mendapat titik temu bagi para pihak.⁷

Seiring dengan perkembangan masyarakat dan untuk memperlancar jalannya pembangunan untuk kepentingan umum, di satu pihak pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas. Pada pihak lain pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu peraturan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat.

Tujuan utama kebijakan pertanahan adalah penyediaan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan dalam lokasi yang tepat, pada saat yang tepat dan dengan harga yang wajar. Untuk mengendalikan harga tanah yang merupakan salah satu tugas dalam rangka pelaksanaan kebijakan pertanahan, pemerintah

⁷ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal.396-397.

dapat melakukan intervensi melalui berbagai cara dan teknik, salah satunya dengan pengadaan tanah.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.⁸

Dalam perkembangannya, landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 (selanjutnya disebut “Permendagri Nomor 15 Tahun 1975”), tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
- b. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 (selanjutnya disebut “Keppres Nomor 55 Tahun 1993”), tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; diganti dengan,
- c. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 (selanjutnya disebut “Perpres Nomor 36 Tahun 2005”) sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 (selanjutnya disebut Perpres Nomor 65 Tahun 2006), dan,
- d. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut “Perpres Nomor 71 Tahun 2012”) yang disahkan pada tanggal 14 Agustus 2012, sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2

⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hal.280.

Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang disahkan pada tanggal 14 Januari 2012.

Perubahan peraturan satu terhadap peraturan yang lain timbul dilatar belakangi adanya upaya untuk melakukan perbaikan di bidang pengaturan hukum pengadaan tanah. Dengan diberlakukannya Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pemerintah berupaya untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Namun berdasarkan pertimbangan bahwa Perpres tersebut dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan kehidupan masyarakat saat ini dan untuk lebih menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, maka diperlukan peraturan atau regulasi yang mengatur mengenai tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil.⁹

Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian,

⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Penjelasan Umum.

keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, berkelanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.¹⁰

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:

- a. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
- b. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan:
 - 1) Rencana Tata Ruang Wilayah,
 - 2) Rencana Pembangunan Nasional/Daerah,
 - 3) Rencana Strategis, dan
 - 4) Rencana kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah
- c. Pengadaan tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
- d. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
- e. Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.¹¹

Pemerintah pada tahun 2012 mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diharapkan akan menjamin hak masing-masing pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. Undang-Undang ini dinilai lebih demokratis karena lebih terukur, adanya perencanaan, pelaksanaan dan penyerahan hasil.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

Disamping itu jangka waktunya juga disiapkan karena masing-masing tahapan mempunyai durasi. Undang-Undang ini baru berlaku efektif awal tahun 2013 dikarenakan masih menunggu 3 (tiga) petunjuk pelaksanaan (selanjutnya disebut juklak) teknis, yang salah satunya tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, sedangkan 2 (dua) peraturan lainnya yaitu Tata Kelola Keuangan akan dibuat oleh Kementerian Keuangan jika menggunakan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN), namun jika dananya menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maka peraturannya dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri.¹²

Undang-Undang baru ini memperbolehkan pemerintah untuk mengambil alih tanah untuk memfasilitasi pembangunan proyek-proyek infrastruktur yang baru. Hal ini menunjang investasi di Indonesia karena selama ini para investor cukup meragukan kemajuan proyek-proyek infrastruktur yang telah dijalankan. Dengan demikian Undang-Undang ini bertujuan untuk menghapus hambatan terbesar dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.¹³

Menurut laporan dari *Edge Malaysia* pemerintah Indonesia pada tahun 2005 telah menawarkan 100 proyek infrastruktur untuk pengembangan sektor swasta kepada berbagai perusahaan konstruksi di kawasan ASEAN. Namun perkembangannya selama ini cukup terhambat karena berbagai sengketa pengambilalihan tanah, yang seringkali penyelesaiannya memakan waktu sampai 5 (lima) tahun. Dengan Undang-Undang yang baru ini proses pengambilalihan

¹² The Globe Journal, “Undang-undang Pengadaan Tanah Baru efektif 2013”, 27 September 2012, diunduh pada tanggal 10 November 2013.

¹³ Roosdiono & Partners, “Undang-Undang Pertanahan yang Baru”, diunduh pada tanggal 10 November 2013.

tanah diharapkan dapat dipercepat dan dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari 9 (sembilan) bulan.¹⁴

Secara prinsip, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil :¹⁵

1. Perencanaan

Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum membuat rencana pengadaan tanah yang didasarkan pada:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah; dan
- b. Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam:
 - 1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah;
 - 2) Rencana Strategis; dan
 - 3) Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.¹⁶

Rencana pengadaan tanah dibuat dalam bentuk dokumen perencanaan, yang kemudian disampaikan kepada Gubernur.

2. Persiapan

Setelah menerima dokumen perencanaan pengadaan tanah, Gubernur membentuk tim persiapan yang bertugas untuk:

- a. Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan;
- b. Melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan;
- c. Melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan;

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Eddy Leks, "Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", <http://eddyleks.blog.kontan.co.id/2012/09/10/penyelenggaraan-pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-untuk-kepentingan-umum/>, terakhir diakses tanggal 11 November 2013.

¹⁶ *Ibid.*

- d. Menyiapkan penetapan lokasi pembangunan;
- e. Mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum; dan
- f. Melaksanakan tugas lain.¹⁷

3. Pelaksanaan

Pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh Kepala BPN, yang dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku Ketua pelaksana pengadaan tanah. Dalam melaksanakan kegiatannya, Ketua pelaksana pengadaan tanah dapat membentuk satuan tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; dan data pihak yang berhak (pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah) dan objek pengadaan tanah (tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai).

Satuan tugas melaksanakan pengumpulan data paling kurang:

- a. Nama, pekerjaan, dan alamat pihak yang berhak;
- b. Nomor Induk Kependudukan atau identitas diri lainnya pihak yang berhak;
- c. Bukti penguasaan dan/atau pemilikan tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah;
- d. Letak tanah, luas tanah dan nomor identifikasi bidang;
- e. Status tanah dan dokumennya;
- f. Jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah;

¹⁷ *Ibid.*

- g. Pemilikan dan/atau penguasaan tanah, bangunan, dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- h. Pembebanan hak atas tanah; dan
- i. Ruang atas dan ruang bawah tanah.¹⁸

Terhadap objek pengadaan tanah yang telah diberikan ganti kerugian atau ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri atau yang telah dilaksanakan pelepasan hak objek pengadaan tanah, hubungan hukum antara pihak yang berhak dan tanahnya hapus demi hukum. Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui para pihak.

4. Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah

Ketua pelaksana pengadaan tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data pengadaan tanah, paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak pelepasan hak objek pengadaan tanah. Penyerahan tersebut berupa bidang tanah dan dokumen pengadaan tanah. Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan pembangunan setelah dilakukan penyerahan hasil pengadaan tanah oleh ketua pelaksana pengadaan tanah.

Perpres Pengadaan Tanah¹⁹ ini memberikan pengecualian terhadap pengadaan tanah skala kecil. Disebutkan di dalam Perpres Pengadaan Tanah, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

lain yang disepakati kedua belah pihak. Dengan demikian, seluruh prosedur dan tahap-tahapan yang telah diuraikan di atas dapat disimpangi.

UU Pengadaan Tanah dan Perpres Pengadaan Tanah diharapkan dapat menjadi landasan hukum yang kuat untuk Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk mengadakan tanah bagi kepentingan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sehingga proyek-proyek Pemerintah dapat berjalan dengan baik dan lancar.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diharapkan pengambilalihan tanah tidak akan memakan proses yang panjang lagi, karena Undang-Undang ini mengatur jangka waktu untuk mengambil-alih tanah untuk kepentingan umum, yaitu lebih lebih kurang 178 (seratus tujuh puluh delapan) hari kerja, bila proses pengambilalihan tanah berjalan lancar, dan lebih kurang 1.213 (seribu dua ratus tiga belas) hari kerja, bila ada keberatan dari pihak yang memiliki tanah yang dibeli.

Walaupun dilatarbelakangi adanya upaya untuk melakukan perbaikan terhadap peraturan-peraturan pengadaan tanah sebelumnya, Perpres yang saat ini masih berlaku tidak memberi pembatasan sama sekali. Perpres ini memperluas pembatasan kepentingan umum dengan memuat kata "atau akan" dimiliki oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah, serta menghapus kata "tidak digunakan untuk mencari keuntungan". Mudah ditebak, diberlakukannya Perpres tersebut dimaksudkan untuk menjadi landasan hukum kemitraan antara pemerintah dan swasta, khususnya dalam proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang pendanaannya sulit dipenuhi pemerintah sendiri. Keikutsertaan swasta dapat

berupa dana pengadaan tanah maupun pengusahaannya yang pemilikannya baru dapat dinikmati pemerintah setelah berakhirnya perjanjian kerja sama yang telah ditetapkan, umumnya setelah 30 (tiga puluh) tahun.

Kebutuhan akan adanya perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan berarti bahwa setiap warga negara Indonesia dapat menguasai tanah secara aman dan mantap.²⁰ Penguasaan yang mantap berarti ditinjau dari aspek waktu dan atau lamanya seseorang dapat mempunyai dan/atau menguasai tanah sesuai dengan isi kewenangan dari hak atas tanah tersebut, sedangkan penguasaan secara aman berarti si pemegang hak atas tanah dilindungi dari gangguan baik dari sesama warga negara dalam bentuk misalnya penguasaan ilegal ataupun dari penguasa.

Hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan tertentu. Sedangkan tujuan pemakaian tanah pada hakekatnya adalah, pertama untuk diusahakan, misalnya untuk pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan dan kedua, tanah dipakai sebagai tempat membangun, misalnya bangunan gedung, lapangan, jalan, dan lain-lain.²¹ Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah dimaksud memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk

²⁰ Arie S. Hutagalung, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, (Jakarta: Diklat DDN, 2001), hal.1

²¹ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hal.288

kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Seiring dengan perkembangan masyarakat dan untuk memperlancar jalannya pembangunan untuk kepentingan umum, di satu pihak pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas. Pada pihak lain pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan adanya suatu peraturan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat.

Namun demikian, dalam upaya pemerintah untuk pengadaan tanah tidak jarang terjadi sengketa antara pemerintah dengan masyarakat atau dengan pihak swasta. Terhadap banyaknya kasus pertanahan yang terjadi di masyarakat, maka sangatlah perlu dicari cara penyelesaian yang sangat menguntungkan bagi kedua belah pihak. Untuk itu penyelesaian sengketa perdata yang berkenaan dengan tanah diluar lembaga peradilan menjadi ideal bagi penyelesaian sengketa tanah. Karena bila di tempuh melalui jalur hukum atau lembaga peradilan, acapkali tidak cuma menyangkut aspek hukum, hak-hak penguasaan, kalkulasi ekonomi, tetapi tidak sedikit yang menyentuh sisi sosio-kultural. Penyelesaian melalui lembaga pengadilan yang lebih berpola menang kalah seringkali justru memicu konflik-konflik non-hukum yang berkepanjangan. Apalagi jika masalah-masalah hukum yang diangkat hanya berfokus pada satu sebab saja. Munculnya ketidakpuasan terhadap putusan pengadilan yang berakumulasi dengan berbagai aspek masalah pertanahan yang tidak terselesaikan melalui pengadilan, ternyata dapat berkembang sampai ke kekerasan fisik.

Masalah tanah di lihat dari segi yuridisnya saja merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Kesamaan terhadap konsep sangat diperlukan agar terdapat kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang solid dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan.

Terungkapnya kasus-kasus berkenaan dengan gugatan terhadap terhadap pemerintah telah memunculkan rasa tidak aman bagi para pemegang hak perorangan atau badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan terhadap hak atas tanah.

Berdasarkan uraian di atas, mendorong penulis untuk mengkaji masalah tersebut dan mengambil judul tesis: “Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”.

1.2. Perumusan Masalah

Adapun permasalahan yang akan diteliti lebih lanjut dalam penelitian tesis ini adalah:

- a. Bagaimana pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012?
- b. Bagaimana sinkronisasi antara Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012?

1.3. Tujuan penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis sinkronisasi antara Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun secara praktis.

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah bahan pustaka/ literatur dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, selain itu penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi dasar bagi penelitian pada bidang yang sama.
- b. Secara praktis, dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak terkait dengan masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam kegiatan pembangunan di Kabupaten Deli Serdang.

1.5. Kerangka Pemikiran

1.5.1. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, thesis si penulis mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (*problem*) yang bagi si pembaca menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis, yang mungkin ia

setuju ataupun tidak disetujuinya, yang dijadikan masukan dalam kerangka berpikir dalam penulisan.²²

Menurut Kerlinger, teori adalah “*A set of interrelated construct (concepts), definition, and propositions that a present a systematic view of phenomena by specifying relations among variables, with the purpose of explaining predicting the phenomena*”.²³

Jadi teori adalah seperangkat proposisi yang berisi konstruk (konsep abstrak) atau konsep yang sudah didefinisikan dan saling berhubungan antar variabel sehingga menghasilkan pandangan sistematis dari fenomena yang digambarkan oleh satu variabel lainnya dan menjelaskan bagaimana hubungan antar variabel tersebut.²⁴

Sedangkan fungsi teori adalah untuk mensistematisasikan penemuan-penemuan penelitian, membuat ramalan atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan dalam hal ini untuk menjawab pertanyaan “mengapa”.²⁵ Artinya teori merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya dan harus didukung fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.²⁶ Di dalam formulasi Radbruch, tugas teori hukum adalah untuk membuat jelas nilai-nilai hukum dan postulat-postulatnya sehingga sampai pada dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam.²⁷

²²M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hal.80.

²³F.N Kerlinger. *Foundation of Behavioral Research*, (New York: Holt, Rinehart and Winston Inc, 1973), hal.9.

²⁴Maria S. W Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan*, (Yogyakarta: makalah, 1989), hal.12-13.

²⁵Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1999), hal.35.

²⁶M. Solly Lubis, *Op.cit.*, hal.27.

²⁷W. Friedman, *Legal Theory : Teori dan Filsafat Hukum (Telaah Kritis)*

Dalam penelitian hukum kerangka teori diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.²⁸ Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidak-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.²⁹

Definisi landasan teori pada suatu penelitian merupakan dasar-dasar operasional penelitian. Landasan teori dalam suatu penelitian bersifat strategis artinya memberikan realisasi pelaksanaan penelitian.³⁰ Landasan teori yang digunakan untuk membahas permasalahan dalam penelitian ini terdiri dari teori Negara Kesejahteraan (*welfare state*) dari Kranenburg, dan Teori Hukum Pembangunan oleh Mochtar Kusumaatmaja.

Pada akhir abad XIX, muncul pelopor negara hukum modern, yaitu Kranenburg yang dikenal dengan istilah "*welfare state*" (negara kesejahteraan). Teori ini dikenal dengan negara hukum material, karena pandangannya yang menyatakan bahwa negara selain bertugas membina ketertiban hukum, ia juga ikut bertanggungjawab dalam membina dan mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Dengan demikian, pemerintahan bukan lagi sebagai penjaga malam (*nachtwachterstaat*) melainkan turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin. Hal ini berarti bahwa dengan pertumbuhan negara kesejahteraan modern, telah membawa pengaruh pada keterlibatan pemerintah dalam segala lapangan kehidupan

²⁸Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999), hal.254.

²⁹*Ibid.*, hal.253.

³⁰Kaelan M.S, *Metode Penelitian Kualitatif Bidang Filsafat (Paradigma Bagi Pengembangan Penelitian Interdisipliner Bidang Filsafat, Budaya, Sosial, Sastra Hukum dan Seni)*, (Yogyakarta: Paradigma, 2005), hal.239.

masyarakat, sehingga pemerintah mempunyai tugas pelayanan publik (*bestuurszorg*).³¹ Sebagai catatan, teori negara hukum material inilah yang kemudian banyak dipraktekkan di negara-negara berkembang.

Konsep Negara hukum menurut Hans Kelsen adalah dalam suatu negara tiap-tiap manusia memiliki kebebasan, tapi dalam hidup bersama ia memikul tanggung jawab menciptakan hidup bersama yang tertib, dan untuk mewujudkan hidup bersama yang tertib itu, perlu pedoman-pedoman obyektif yang harus dipatuhi bersama pula. Pedoman inilah yang disebut hukum. Menurut Kelsen, jika hukum telah menentukan pola perilaku tertentu, maka setiap orang seharusnya berperilaku sesuai pola yang ditentukan itu. Keharusan dan kewajiban mentaati hukum ada karena telah ditentukan demikian (secara yuridis formal).³²

Terkait dengan teori Negara Hukum, menurut Ahmad M. Ramli, yang menjadi persoalan mendasar, terkait dengan *grand design* pembangunan sistem dan politik hukum nasional, adalah bagaimana membuat struktur sistem hukum (*legal system*) yang kondusif bagi keberagaman sub-sistem, keberagaman substansi, pengembangan bidang-bidang hukum yang dibutuhkan masyarakat, juga kondusif bagi terciptanya kesadaran hukum masyarakat dan kebebasan untuk melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan aturan yang berlaku. Tegasnya, harus ada kebijakan hukum (*legal policy*) yang jelas untuk menciptakan kondisi di atas.³³ Di sini tampak bahwa prinsip negara hukum adalah

³¹ E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1990), hal.18.

³² Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hal.127.

³³ Ahmad M. Ramli, *Reformasi bidang hukum; menuju negara hukum yang demokratis*, (Jakarta: Makalah, 2008), hal.2-4.

mengabdikan pada kepentingan masyarakat dan bangsa dan menjadi pilar demokrasi bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakatnya. Berdasarkan tujuan Negara pada Alinea Keempat UUD 1945, Indonesia adalah termasuk Negara Hukum kesejahteraan, oleh karena itu produk hukum yang dihasilkan adalah hukum yang konsisten dengan falsafah Negara, mengalir dari landasan konstitusi UUD 1945 dan secara sosiologis menjadi sarana untuk tercapainya keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Meskipun konsep negara kesejahteraan tidak tercantum secara normatif (tegas) dalam UUD 1945, bukan berarti dapat disimpulkan bahwa Indonesia bukan sebagai negara yang mengusung konsep negara kesejahteraan. Harus diingat bahwa membaca sebuah teks hukum tidak cukup hanya dengan melihat apa yang tertuang secara tekstual.

Terkait dengan masalah ini, Philipus M Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati menjelaskan³⁴ bahwa menjelaskan norma harus diawali dengan pendekatan konseptual, karena norma sebagai suatu bentuk proposisi tersusun atas rangkaian konsep. Dengan demikian membaca UUD 1945 tidak cukup hanya dengan melihat pasal-pasal saja, tetapi juga harus melihat bagaimana dialektika yang terjadi pada saat merumuskannya, karena melalui jalan ini dapat ditangkap spirit yang terdapat dibalik setiap pasal-pasal itu. Sistem hukum di Indonesia dibangun berdasarkan asas-asas hukum, Mariam Darus mengemukakan bahwa sistem

³⁴ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi hukum*, (Yogyakarta: Gajah mada University Press, 2010), hal.38-39.

hukum merupakan kumpulan asas-asas hukum yang terpadu di atas mana dibangun tertib hukum.³⁵

Teori lain yang berkaitan dengan penulisan tesis ini adalah Teori Hukum Pembangunan oleh Mochtar Kusumaatmadja, dimana hukum diharapkan dapat berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat, "*law as a tool of social engeneering*" atau sarana pembangunan, dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

"Hukum merupakan "sarana pembaharuan masyarakat" didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan".³⁶

Dikaji dari perspektif sejarahnya maka sekitar tahun tujuh puluhan pada saat lahirnya teori hukum pembangunan dan elaborasinya bukanlah dimaksudkan oleh penggagasnya sebagai sebuah "teori" melainkan merupakan suatu "konsep" pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound "*Law as a tool of social engineering*" yang berkembang di Amerika Serikat (minus konsepsi mekanisnya), Mochtar mengolah dan menyesuaikannya dengan kondisi Indonesia.³⁷

³⁵ Mariam Darus Badruzaman, *Hukum Benda Nasional*, (Bandung: Alumni, 1990), hal.15.

³⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Binacipta, 1995), hal.13.

³⁷ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, (Jakarta: Penerbit CV. Utomo, 2006), hal.411.

Mengikuti pendapat Mochtar Kusumaatmaja, penting dipahami tujuan hukum dan fungsi hukum adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat.³⁸ Hukum berfungsi sebagai sarana pembaruan atau sarana pembangunan didasarkan atas anggapan, bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan.³⁹

Untuk melaksanakan tujuan negara RI, negara mempunyai hubungan hukum dengan tanah diseluruh wilayah RI atas nama bangsa melalui peraturan perundang-undangan, yaitu UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960) dan peraturan pelaksanaannya.⁴⁰ Hubungan hukum tersebut dinamakan hak menguasai negara. Hak ini tidak memberi kewenangan secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam pasal 2 UUPA.⁴¹

Negara diberikan kewenangan untuk mengatur tanah dan unsur-unsur sumber daya alam lainnya yang merupakan kekayaan nasional. Dalam hal ini negara berwenang mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan, dan penggunaan tanah, serta pemeliharaan tanah atas seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia dengan tujuan agar dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan tersebut dilaksanakan negara dalam

³⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Op.cit.*, hal.2-3

³⁹ *Ibid.*, hal.13.

⁴⁰ Penjelasan Umum UUPA.

⁴¹ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*, Ed. 1, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 23.

kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia atau berkedudukan sebagai badan penguasa.⁴²

Pasal 2 ayat (2) UUPA No. 5 Tahun 1960 memberikan penjabaran lebih lanjut tentang pengertian hak menguasai negara yaitu :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa,
- b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan kepada pasal 2 UUPA tersebut di atas dapat diartikan bahwa UUPA menganut konsep negara menguasai, bukan memiliki dalam hubungan antara negara dengan tanah.⁴³ Bachsan Mustapa mengatakan, “Istilah dikuasai yang digunakan oleh pasal 2 ayat 1 UUPA bukan berarti dimiliki, sebab negara tidak berfungsi sebagai pemilik tanah”⁴⁴

Hak menguasai negara meliputi seluruh tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau maupun sudah dihaki dengan hak perorangan. Tanah yang belum dihaki dengan hak perorangan oleh UUPA disebut dengan tanah-tanah yang dikuasai langsung negara atau tanah negara. Tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak atas tanah disebut tanah hak.⁴⁵ Dengan demikian tidak ada sejengkal tanah pun di negara ini merupakan apa yang disebut

⁴² *Ibid.* hal. 24.

⁴³ Maria. S.W. Soemardjono, *Kasus-Kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan Suatu Tinjauan Yuridis*, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1996), hal. 88.

⁴⁴ Bachsan Mustafa, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), hal.136.

⁴⁵ Blog Spot, “Hak Menguasai Negara”, <http://pengurusan-hat.blogspot.com/2008/08/hak-menguasai-negara.html>, terakhir diakses tanggal 11 November 2013.

“*res nullius*” atau tanah tak bertuan atau tanah liar (*woeste gronden*).⁴⁶

Beranjak dari hak menguasai negara dan sebagai perwujudan asas fungsi sosial hak atas tanah, negara mempunyai kewenangan untuk kepentingan pembangunan demi kepentingan umum, mengambil hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat melalui lembaga pengadaan tanah. Pengadaan tanah hanya merupakan salah satu cara negara untuk memenuhi kebutuhan tanah guna melaksanakan pembangunan dan ditempuh negara ketika perbuatan hukum keperdataan mengalami kebuntuan.

Gunanegara mengatakan, “Adalah keliru apabila negara tidak mempunyai hak, karena pada dasarnya negara adalah pemegang hak (hak publik)”.⁴⁷ *J.J.Rousseau* mengatakan bahwa “Ketika individu yang satu bergabung dengan individu yang lain, maka jadilah mereka masyarakat, dan ketika masyarakat yang satu bergabung dengan masyarakat yang lain jadilah mereka suatu negara, maka secara konseptual mereka telah menyerahkan sebagian hak individualnya kepada negara untuk diatur guna memberikan harmoni diantara mereka atau *social order*”.⁴⁸

Konsep hak menguasai negara menurut teori perjanjian masyarakat (*du Contract Social*) sebagaimana dikemukakan oleh *J.J. Rosseau* yang didukung pendapat *M. Kaser* dan *P.B.J Wubbe* menyatakan, “Bahwa milik perseorangan atas tanah diserahkan berdasarkan perjanjian masyarakat yang dijemakan dengan hukum. Dalam kehidupan bernegara, seluruh kekayaan yang ada adalah milik

⁴⁶ Syafruddin Kalo, *Kapita Selektta Hukum Pertanahan Studi Tanah Perkebunan Di Sumatera Utara*, (Medan: USU Press, 2005), hal.124.

⁴⁷ Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Cet. Pertama, (Jakarta: Tata Nusa, 2008), hal.18.

⁴⁸ *Ibid.*

publik dan dikuasakan oleh negara. Hal ini berlaku pula terhadap setiap hubungan hukum termasuk negara sehingga negara mempunyai kewenangan hukum atas kepunyaan negara”.⁴⁹ Kewenangan negara untuk mengambil tanah-tanah masyarakat melalui lembaga pengadaan tanah tidak lain adalah sebagai implementasi hak menguasai negara, tentunya pengambilan tanah-tanah tersebut dimanfaatkan untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Berbicara masalah kepentingan umum bukanlah hal yang mudah untuk memberikan rumusannya, karena penilaiannya sangat subjektif yang terlalu abstrak untuk memahaminya.⁵⁰ Selain itu istilah kepentingan umum merupakan suatu konsep yang bersifat begitu umum yang belum memberikan penjelasan secara lebih spesifik dan terinci untuk operasionalnya sesuai dengan makna yang terkandung di dalam istilah tersebut.⁵¹

Persoalan mengenai kepentingan umum secara konsepsional memang sulit untuk dirumuskan dan lebih-lebih kalau dilihat secara operasionalnya. Akan tetapi dalam rangka pengambilan tanah-tanah masyarakat, penegasan tentang kepentingan umum yang akan menjadi dasar dan kriterianya perlu ditentukan secara tegas sehingga pengambilan tanah-tanah dimaksud benar-benar sesuai dengan landasan hukum yang berlaku.⁵² Jika tidak dirumuskan atau diberikan kriteria dengan tegas, dikhawatirkan dapat menimbulkan penafsiran yang

⁴⁹ Achmad Rubaie, *Op.cit.* hal. 14-15.

⁵⁰ Achmad Rusyaidi, “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan HAM”. [http:// prp makasar.Wordpress.com/2009/02/13](http://prp.makasar.wordpress.com/2009/02/13), terakhir diakses tanggal 11 November 2013.

⁵¹ AA. OK. Mahendra. *Menguak Masalah Hukum Demokrasi Dan Pertanahan*, Cet. 1, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hal.279.

⁵² Abdurrahman. *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1994), hal.36.

beragam.

Pasal 1 butir 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa “Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Jika dicermati rumusan kepentingan umum tersebut di atas, definisi yang diberikan masih belum tuntas, batasannya tidak dirumuskan dengan tegas, masih memerlukan penjelasan lebih lanjut siapa yang dimaksud dengan sebagian besar lapisan masyarakat itu.⁵³ Maria Sumardjono mengatakan “Rumusan kepentingan umum pada Perpres pengadaan tanah tersebut tanpa pembatasan”. JanGijssel mengemukakan pendapatnya bahwa “Kepentingan umum tidak mudah dirumuskan, karena kepentingan umum itu merupakan pengertian yang kabur (*vage begrif*) sehingga tidak mungkin diinstusionalisasikan ke dalam suatu norma hukum, yang apabila dipaksakan akibatnya akan menjadi norma kabur (*vage normen*)”.⁵⁴

J.J.H. Bruggink menyatakan, “Bahwa kepentingan umum sebagai suatu pengertian yang kabur artinya suatu pengertian yang isinya tidak dapat ditetapkan secara tepat, sehingga lingkungannya tidak jelas”. Menurut Gunanegara cara cepat untuk mengenali arti kepentingan umum hanya dengan cara menemukan kriteria-kriteria dari kepentingan umum itu sendiri, dengan memberikan kriteria kepentingan umum yang tepat, maka kepentingan umum dalam pengadaan tanah

⁵³ Eka Irene Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta : Universitas Trisakti, 2009), hal.141.

⁵⁴ Gunanegara, *Op.cit.*, hal. 11.

tidak lagi berkembang atau dikembangkan sesuai kepentingan negara semata.⁵⁵

Ada tiga prinsip yang dapat disimpulkan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu :⁵⁶

- a. Kegiatan pembangunan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah,
- b. Kegiatan pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah,
- c. Kegiatan pembangunan tersebut tidak mencari keuntungan (*non profit*).

Mengenai bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum, disebutkan dalam pasal 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 yaitu :

- 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 pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- 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 Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Di Malaysia dalam akta Pengambilan Tanah disebutkan “Bahwa tanah dapat diambil untuk prasarana umum yang meliputi : 1). jalan, 2). transportasi kereta api, 3). penyediaan air, 4). gas perpipaan, 5). telekomunikasi, 6).

⁵⁵ *Ibid.*, hal.12.

⁵⁶ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Cet. Kedua*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal.75-76.

penerangan jalan, 7). sistem pembuangan air limbah, 8). pekerjaan publik, 9). dan pelayanan publik sejenis”.⁵⁷

Menurut *The Acquisition of land Act 1967, Queensland, Australia*, menentukan tanah dapat diambil alih untuk tujuan kepentingan umum antara lain : “1). pembangunan sekolah, 2). rumah sakit, 3). pelabuhan, 4). jembatan, 5). penerbangan, 6). lapangan parkir, 7). jalan, 8). saluran pembuangan limbah”.⁵⁸

Kegiatan pembangunan nasional khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah yang cukup. Usaha-usaha pengembangan perkotaan baik berupa perluasan, pembukaan tempat pemukiman baru di pinggir kota, senantiasa membutuhkan tanah, hanya saja kebutuhan tersebut tidak dengan mudah dapat dipenuhi.

Untuk memenuhi kebutuhan akan pembangunan fisik tersebut, masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah diharapkan dapat berperan serta dengan cara merelakan tanah yang dimilikinya untuk diserahkan kepada pihak yang membutuhkan, tentunya dengan mengikuti ketentuan yang ada, sebab pada dasarnya hak atas tanah itu mempunyai fungsi sosial, sebagaimana disebutkan di dalam pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960.

Fungsi sosial berarti sesuatu dapat dimanfaatkan oleh orang lain dalam kehidupan sosial atau kehidupan bersama. Fungsi sosial hak atas tanah maksudnya adalah setiap hak atas tanah dapat dimanfaatkan oleh orang lain kalau dibutuhkan, bukan hanya oleh pemiliknya sendiri.⁵⁹

⁵⁷ Gunanegara, *Op.cit.*, hal.49.

⁵⁸ *Ibid.*, hal.50.

⁵⁹ Maria. S.W. Soemardjono dan Martin Samosir, *Hukum Pertanahan Dalam berbagai Aspek*, (Medan: Bina Media, 2000), hal. 60.

Menurut Adrian Sutedi “Konsep fungsi sosial hak atas tanah menurut UUPA tidaklah berpangkal pada hak yang bersifat individualistis, tetapi UUPA beranggapan bahwa konsepsi fungsi sosial itu adalah sebagai jalan kompromi antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat. Ini lah sifat hak atas tanah yang dualistis”.⁶⁰

AP. Parlindungan berpendapat bahwa “Prinsip yang terdapat dalam pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960 tersebut adalah prinsip dwi tunggal, artinya di dalam hak seseorang itu terkandung juga hak masyarakat, semakin kuat tekanan dari masyarakat (kepentingan umum) maka kepentingan perorangan harus mengalah”.⁶¹

Walaupun hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum berfungsi sosial, hak atas tanah tersebut sesuai dengan hukum tanah nasional dilindungi dari gangguan pihak mana pun dan hak atas tanah tersebut tidak boleh dirampas dengan sewenang-wenang serta dengan secara melawan hukum termasuk oleh penguasa.

Perlindungan hukum terhadap hak atas tanah seseorang, dapat dicermati dari pasal 28 H ayat 4 UUD 1945 menyebutkan “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”.

Pasal 28 G ayat 1 UUD 1945 menyatakan “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari

⁶⁰ Adrian Sutedi, *Op.cit.*, hal. 80.

⁶¹ AP. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Pelaksanaan Landreform, Bahagian I*, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hal.192.

ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.

Apabila pemerintah menginginkan hak atas tanah masyarakat yang akan dipergunakan untuk pembangunan berbagai fasilitas bagi kepentingan umum, maka pengambilannya harus berpedoman kepada peraturan yang ada, sehingga dapat dirasakan adil oleh masyarakat. Bahwa di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pemilik atau pemegang hak atas tanah harus mendapatkan apa yang menjadi haknya yaitu ganti rugi yang adil tatkala mereka telah melepaskan hak atas tanahnya. Maria Sumardjono mengatakan, ganti rugi dapat disebut adil apabila keadaan setelah pengambilalihan tanah paling tidak kondisi sosial ekonominya setara dengan keadaan sebelumnya, disamping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur.⁶²

Sejalan dengan apa yang dikemukakan di atas Achmad Rubaie mengatakan, “Asas keadilan dikonkritkan dalam pemberian ganti rugi, artinya dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi miskin dari sebelumnya”.⁶³

Dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak, yaitu instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan dimaksud. Oleh karena itu pengadaan tanah dimaksud haruslah dilakukan melalui proses yang menjamin tidak adanya pemaksaan kehendak dari satu pihak terhadap pihak yang lain, pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan tersebut harus dilakukan dengan mengindahkan

⁶² Maria Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, *Op.cit.*, hal.89.

⁶³ Achmad Rubaie, *Op.cit.*, hal. 31.

asas keadilan.⁶⁴

Dengan asas keadilan dimaksudkan bahwa kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun non fisik.⁶⁵ Kerugian yang bersifat non fisik misalnya, hilangnya bidang usaha atau sumber penghasilan, hilangnya pekerjaan, dan lain-lain. Disisi lain prinsip keadilan juga harus meliputi pihak yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukannya dan memperoleh perlindungan hukum.⁶⁶

1.5.2. Kerangka Konsep

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori, peranan konsepsi dalam penelitian ini untuk menggabungkan teori dengan observasi, antara abstrak dan kenyataan. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatukan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus yang disebut defenisi operasional.⁶⁷ Menurut Burhan Ashshofa, suatu konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu.⁶⁸

Adapun uraian dari pada konsep yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

⁶⁴ Maria Soemardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, *Op.cit.*, hal. 282.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Syafruddin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, *Op.cit.*, hal. 156.

⁶⁷ Samadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), hal.31.

⁶⁸ Burhan Ashshofa, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), hal.19.

Untuk mendapatkan pengertian yang sama terhadap istilah yang ditemui pada judul penelitian dan permasalahan, maka berikut ini akan dijabarkan definisi dari beberapa istilah yang digunakan.

- a. Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.⁶⁹
- b. Kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak yang bersifat non profit.
- c. Ganti rugi adalah penggantian atas kerugian yang diderita oleh pemilik tanah yang diberikan terhadap hak atas tanah, bangunan, tanam-tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sebagai akibat pengadaan tanah.
- d. Perlindungan hak atas tanah bagi pemilik tanah adalah perlindungan yang diberikan oleh Perpres RI No. 36 Tahun 2005 dan Perpres RI No. 65 Tahun 2006 terhadap hak-hak pemilik tanah.
- e. Konsinyasi adalah penitipan uang ganti rugi di dalam pengadaan tanah kepada Pengadilan Negeri setempat.
- f. Hak-hak ganti rugi adalah hak-hak seorang untuk mendapat pemenuhan atas penggantian yang layak dan adil dalam proses proses pengadaan tanah.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu :

Bab I : Pendahuluan.

⁶⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 butir 2.

Pada bab ini diuraikan mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, kerangka konsep, dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka.

Pada bab ini diuraikan tentang pengertian hak-hak atas tanah, kepentingan umum, pengadaan tanah, landasan hukum pengadaan tanah, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan tata cara pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan.

Bab III: Metode Penelitian

Pada bab ini diuraikan tentang tempat dan waktu penelitian, tipe dan jenis penelitian, data dan sumber data, metode pendekatan, alat pengumpulan data, dan analisis data.

Bab IV: Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada bab ini diuraikan mengenai pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, ganti rugi/kompensasi pengadaan tanah, pemberian ganti kerugian terhadap masyarakat atas pengadaan tanah, dan sinkronisasi antara Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Bab V : Kesimpulan dan Saran.

Sebagai bab penutup, dalam bab ini akan diuraikan beberapa kesimpulan dan sejumlah saran-saran terkait hasil penelitian mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.