

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah selaku pemangku kebijakan dalam menyelenggarakan suatu negara mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam pembangunan nasional pemerintah mengacu pada Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, didalam peraturan perundang-undangan tersebut yang mana tertulis pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi sebagaimana berikut: “Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilakukan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.”

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut, pembangunan nasional bertujuan untuk sebagaimana berikut:

- a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan,
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah,
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan,
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan
- e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Yang mana tujuan tersebut termaktub pada Pasal 2 ayat (4), dapat dipahami bahwa pembangunan nasional memiliki itikad baik dalam berjalannya sebuah negara.

Tanah, disamping mempunyai nilai ekonomis dalam kehidupan masyarakat juga mempunyai nilai sosial yang tinggi. Pentingnya keseimbangan antara kepentingan individu (pemilik, penguasa, penyewa) dengan kepentingan masyarakat dan negara, dalam pendayagunaan tanah tersebut.¹ Oleh karena itu, sepanjang perkembangan zaman masyarakat harus mengesampingkan kepentingan pribadi atas tanah tersebut untuk kepentingan umum. Pelepasan hak atas tanah dengan mengganti rugi yang berupa uang, tanah, bangunan atau fasilitas lain.

Pengambilan hak atas tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum dibahas dalam Undang-Undang Pokok Agraria sendiri Pasal 16 bahwa kepentingan umum yang dimaksud ini adalah untuk kepentingan umum,² termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti rugi yang layak menurut cara yang ditentukan oleh Undang-undang.

Pada tahun 2012, Pemerintah mengeluarkan Undang-undang bagi pembangunan untuk kepentingan umum yaitu Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-undang tersebut menjelaskan dan menjamin hak-hak untuk pemerintah dan masyarakat dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

¹ G. Kartasaputra dkk, *Hukum Tanah*, PT Melton Putra, Jakarta, 1994, hlm.53.

² Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 64.

Kepentingan umum menonjol sekali dalam pencabutan hak atas tanah dalam hal ini.³ Persetujuan dari pemilik hak atas tanah tersebut harus didahulukan terlebih dahulu. Maka dalam permasalahan permintaan dan penawaran pemerintah terbatas kewenangannya untuk membayar harga yang layak itu dari anggaran atau akan disediakan untuk pembayarannya. Penelitian terhadap besarnya nilai ganti rugi diatur dalam Undang-undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 33 ayat (1) yang berbunyi sebagaimana berikut:

Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

1. Tanah
2. Ruang atas tanah dan bawah tanah
3. Bangunan
4. Tanaman
5. Benda yang berkaitan dengan tanah
6. Kerugian lain yang dapat dinilai

Proses ganti rugi harus diikuti dengan kegiatan untuk mengembalikan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomi mereka yang sebelumnya dengan memperhitungkan kerugian yang dialami warga yang terkena dampak pembebasan tanahnya. Bagi warga masyarakat yang sebelumnya tanah merupakan aset yang berharga, sebagai tempat usaha, bertani, kebun dan sebagainya, terpaksa kehilangan aset ini karena mereka pindah ke pemukiman yang baru. Layak yang dimaksud dalam hal ini

³ Dr. Nurus Zaman., *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 1992, hlm. 5.

bahwa orang yang dicabut hak nya itu tidak menjadi lebih miskin setelah dicabut haknya, minimal harus dapatlah dia pengganti yang wajar.⁴

Secara teoritik, hukum tanah yang dibangun berdasarkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat,⁵ dan pencabutan hak atas tanah oleh negara untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan pemberian ganti rugi yang layak dan sebaiknya harus diperoleh melalui musyawarah, maka pengembalian hak atas tanah untuk kepentingan umum, seharusnya akan diterima dan dipatuhi oleh masyarakat.⁶ Hal yang paling rumit dalam pengadaan tanah bagi pembangunan apabila tidak tercapainya kesepakatan antara pemilik lahan tanah dengan pihak yang membangun, sementara pembangunan harus dilaksanakan. Salah satu solusi yang dapat diambil pemerintah adalah dengan cara menyelesaikan pembangunan dengan cara yang dapat diterima dan dipahami warga.

Pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum harusnya dilakukan melalui musyawarah dengan tujuan memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan di lokasi yang ditentukan. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-undang No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan:

Pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan
- b. Penilaian ganti kerugian

⁴ A.P.Parlindungan., *Berakhirnya hak-hak atas tanah*, Mandar Maju Bandung, Bandung, 1990, hlm.45.

⁵ Satjipto Raharjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006, hlm.164.

⁶ Reza A.A.Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Locke-Rousseau-Habermas, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. xvi-xvii.

- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian
- d. Pemberian ganti kerugian
- e. Pelepasan tanah instansi

Musyawarah yang dilakukan oleh panitia pengadaan tanah dan warga ditujukan agar memastikan bahwa warga memperoleh ganti kerugian yang layak dan adil terhadap tanahnya tersebut.⁷ Penetapan harga ganti rugi yang layak harus mempertimbangkan dari harga terjadinya jual beli biasa, atas dasar-dasar komersil sehingga pencabutan hak tersebut bukan sebagai suatu ancaman dan pemilik bersedia menerima harga tersebut. Penilaian uang ganti rugi harus sesuai dengan Pasal 33 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan yang menjelaskan bahwa:

“Penilaian besar nilai ganti kerugian oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan kerugian lain yang dinilai”.

Musyawarah menjadi parameter utama dalam pengadaan tanah, tanpa diawali musyawarah kegiatan pengadaan tanah tersebut dapat dikategorikan tidak sah dan batal demi hukum.⁸ Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak menjelaskan secara terperinci tentang apa yang dimaksud dengan musyawarah dalam pengadaan tanah tetapi dalam Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwa:

“Musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan

⁷ G. Kartasaputra dkk, *Hukum Tanah*, PT Melton Putra, Jakarta, 1994, hlm. 43

⁸ Dr. Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 1992, hlm. 11

masalah lain yang berkaitan dengan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara para pihak yang mempunyai tanah, bangunan, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, dengan pihak yang memerlukan tanah.”

Musyawarah dipimpin oleh ketua panitia. Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, musyawarah dapat dilaksanakan bergiliran secara parsial atau dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh mereka. Panitia menentukan pelaksanaan musyawarah secara bergilir atau dengan perwakilan berdasarkan pertimbangan yang meliputi banyaknya peserta musyawarah, luas tanah yang diperlukan, jenis kepentingan yang terkait dan hal-hal lain yang dapat memperlancar pelaksanaan musyawarah dengan tetap memperhatikan kepentingan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Namun dengan adanya perubahan Undang-undang No.2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 menentukan bahwa:

“Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak”.

Pasal 86 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 menentukan bahwa apabila tidak terjadi suatu kesepakatan di dalam musyawarah dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi maka panitia pengadaan tanah akan menitipkan ganti rugi kepada ketua pengadilan negeri yang wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam proses pengadaan tanah tersebut perlu adanya tahap pemberitahuan kepada sasaran subyek yang dituju dalam hal ini adalah

masyarakat yang obyeknya dalam hal ini berupa tanah beserta bangunan di atasnya yang direncanakan akan diadakan pengadaan tanah. Dibutuhkan proses dialog atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, Pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1). Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Hal-hal tersebut yang menjadi pertimbangan bagi warga yang merasa keberatan atas nilai ganti rugi dan menyebabkan terhambatnya Proyek Pembangunan.⁹ Pengadaan tanah seharusnya berjalan dengan lancar tanpa adanya kendala apapun. Panitia pengadaan tanah seharusnya tidak berkehendak

⁹ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1987, hlm.170.

sewenang-wenang, melainkan harus menjalankan kebijakan tersebut sesuai dengan apa yang diatur dalam undang-undang guna mensejahterakan masyarakat umum.¹⁰

Terdapat beberapa kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah antara lain Pembangunan Jalan Tol Jakarta Outer Ring Road (JORR) II. Pembangunan Tol Jakarta Outer Ring Road (JORR) II ini terdapat banyak masalah yang berkaitan dengan pembebasan tanah. Pelaksanaan pembebasan tanah dari segi sosialisasi, musyawarah penetapan uang ganti rugi dan nilai ganti rugi dinilai warga tidak sesuai dengan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Adapula pembangunan Jalur Rel Ganda Kereta Api di Kabupaten Batang. Proses tersendatnya masalah pelaksanaan musyawarah didalam pengadaan tanah yaitu kebanyakan warga yang menolak tanahnya untuk dibongkar. Pentingnya forum Musyawarah tanpa mengurangi rasa percaya terhadap warga pemilik tanah. Upaya pemerintah daerah dalam rangka pembangunan jalur rel ganda kereta api, tapi sangat diharapkan agar pemerintah daerah dan instansi perlu pendekatan dari hati ke hati dengan masyarakat pemilik lahan/tanah. Suara masyarakat perlu didengar. Apa yang mereka harapkan dan apa yang bisa disanggupi oleh pemerintah. Musyawarah untuk mufakat tidak boleh disepelekan atau dianggap remeh.

¹⁰Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 61.

Berdasarkan pada uraian latar belakang, terdapat landasan yuridis dan sosiologis untuk diteliti dalam bentuk skripsi yang berjudul: **“PELAKSANAAN MUSYAWARAH PENETAPAN GANTI KERUGIAN TERHADAP PENGADAAN TANAH DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan musyawarah penetapan ganti kerugian terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan menurut undang-undang no. 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?
2. Bagaimana akibat hukum yang terjadi dalam musyawarah penetapan ganti kerugian terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?
3. Bagaimana kendala-kendala dan upaya-upaya dalam proses musyawarah penetapan ganti kerugian terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini selain untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan penyusun, juga diantara lain sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan musyawarah penetapan ganti kerugian terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan menurut undang-undang

- no. 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Untuk mengetahui akibat hukum yang terjadi dalam musyawarah penetapan ganti kerugian terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
 3. Untuk mengetahui kendala-kendala dan upaya-upaya dalam proses musyawarah penetapan ganti kerugian terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini baik secara teoritis maupun praktis adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Secara Teoritis
 - a. Berguna untuk pembangunan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Agraria pada khususnya mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
 - b. Berguna untuk memperkaya referensi penulis tentang hukum agraria khususnya hukum pertanahan tentang pengadaan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Secara praktis penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat maupun negara dalam menyelesaikan persoalan, khususnya instansi pada jajaran tim pelaksana pengadaan tanah dalam hak pengadaan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

- b. Guna mengembangkan penalaran dan membentuk pola pikir yang dinamis sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh, serta memberi jawaban atas permasalahan yang diteliti.

Hasil penulisan ini diharapkan dapat membantu dan memberi masukan kepada semua pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait masalah yang diteliti.

E. Kerangka Pemikiran

Peruntukan dan pendaaygunaan tanah diatur secara langsung oleh negara sebagaimana Konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa sebagaimana berikut:

“Bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Setiap warga negara berhak atas hak tanah yang dimiliki untuk dipergunakan sebaik-baiknya.¹¹

Di negara kita, dimana segala bidang kehidupan didasari oleh nilai-nilai pancasila, maka hak pemilikan tanah pun tidak dapat berlaku mutlak seperti *eigendom* pada zaman penjajahan. *Eigendom* ialah hak pemilikan mutlak atas tanah, pemiliknya dapat melakukan mendayagunakan tanah atau tidak mendayagunakan tanah sesuai kehendaknya demi untuk kepuasan si pemilik yang bersangkutan. Kepentingan individu lebih diutamakan daripada kepentingan

¹¹ Umar Said Sugiharti dkk, *Hukum Pengadaan Tanah*, Setara Press, Malang, 2015. 73

masyarakat banyak.¹² Hak milik (*eigendom*) di atur dalam Pasal 570 KUHPerdara yang berbunyi:

“Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan itu dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalahan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu dengan tak mengurangi kemungkinan atas pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.”

Dapat dinyatakan secara singkat bahwa hak milik (*eigendom*) atas tanah, pemilik tanah mempunyai hak mutlak atas tanahnya, mengingat konsepsi hukum barat didasari dari jiwa dan pandangan hidup yang bersifat individualistis-materialistis.

UUPA berpangkal dalam artian negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat bertindak selaku badan penguasa. Negara diberi wewenang untuk masyarakatnya, sesuai dengan UUPA Pasal 2 ayat (2). Pasal 2 ayat (2) UUPA menjelaskan bahwa wewenang hak menguasai dari negara ini dalam tingkatan tertinggi:¹³

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Setiap warga negara berhak atas hak tanah yang dimiliki untuk dipergunakan sebaik-baiknya. “Tanah mempunyai nilai fungsi sosial” dengan hal ini harus

¹² G. Kartasaputra dkk, *Hukum Tanah*, PT Melton Putra, Jakarta, 1994, hlm. 52

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm.6.

adanya keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat luas dan negara, dalam pendayagunaan tanah tersebut. Tercantum dalam Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Hak-hak yang diperoleh harus diimbangi dengan kewajiban-kewajiban, dengan dipenuhinya kewajiban-kewajiban tersebut maka pemerintah dapat melakukan pembangunan-pembangunan dan rehabilitasi prasarana dan sarana lainnya untuk lebih meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat, dengan demikian maka kepentingan individu akan diatas keseimbangannya dengan kepentingan masyarakat.¹⁴

Teori Hukum Pembangunan banyak mengundang banyak atensi, yang apabila dijabarkan aspek tersebut secara global adalah sebagai berikut: Pertama, Teori Hukum Pembangunan sampai saat ini adalah teori hukum yang eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi dan kultur masyarakat Indonesia.¹⁵ Oleh karena itu, dengan tolak ukur dimensi teori hukum pembangunan tersebut lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia maka hakikatnya jikalau diterapkan dalam aplikasinya akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik. Kedua, secara dimensional maka Teori Hukum Pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan maka terhadap norma, asas, lembaga dan kaidah yang terdapat dalam Teori Hukum Pembangunan tersebut relatif sudah merupakan

¹⁴ G. Kartasaputra dkk, *Hukum Tanah*, PT Melton Putra, Jakarta, 1994, hlm.54

¹⁵ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1997, hlm. 7.

dimensi yang meliputi struktur, kultur dan substansi sebagaimana dikatakan oleh Lawrence W. Friedman. Ketiga, pada dasarnya Teori Hukum Pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” dan hukum sebagai suatu sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang.

Teori hukum nasional adalah hak penguasaan tanah berdasarkan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria. Dalam UUPA penguasaan atas tanah berlaku secara yuridis di Indonesia. Dengan berlakunya UUPA maka peraturan- peraturan pertanahan yang merupakan produk pemerintah Hindia Belanda tentang pertanahan sudah tidak berlaku lagi, karena dengan adanya UUPA sebagai pengganti ketentuan-ketentuan produk pemerintah Hindia Belanda yang terkesan imperealistik, kapitalistik, dan feodalistik.¹⁶

Menurut Maria S.W. Sumardjono, hubungan antara negara dengan rakyat, bukan hubungan subordinasi tetapi hubungan yang setara, karena negara memperoleh hak menguasai dalam kedudukannya sebagai wakil seluruh rakyat. Sesuai dengan prinsip hak asasi manusia, maka apa yang menjadi hak setiap orang merupakan kewajiban bagi negara dan fungsinya sebagai wasit yang adil harus dapat dijamin.¹⁷

Menurut A.P. Parlindungan, Pasal 18 UUPA mengatur tentang pencabutan hak yang harus mengandung unsur kepentingan umum, baru hak atas tanah dapat

¹⁶ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1997. hlm. 4.

¹⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi, sosial dan Budaya*, Jakarta, Buku Kompas, 2008, hlm.72-73.

dicabut, harus dengan suatu ganti rugi, harus layak dan melalui cara-cara yang sudah diatur lebih dahulu dengan suatu undang-undang. Peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum bagian kecil dari format hukum yang dijadikan sebagai parameter oleh negara dalam mencapai tujuan pembangunan.

Sebagaimana yang diatur oleh undang-undang dalam hal pengadaan tanah oleh pemerintah atau pemerintah daerah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, atau juga dengan pencabutan hak atas tanah. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan prinsipnya bermuara adanya musyawarah antara pemegang hak dan pihak yang membutuhkan tanah dengan tujuan memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan di lokasi yang ditentukan, beserta bentuk dan besar ganti kerugian. Sebelum diadakannya musyawarah antara pemegang hak dan pihak yang membutuhkan tanah harus adanya pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 11 ayat (1):

“Tim Persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan”.

Dasar musyawarah menjadi parameter utama dalam pengadaan tanah, tanpa diawali musyawarah kegiatan pengadaan tanah tersebut dapat dikategorikan tidak

sah dan batal demi hukum.¹⁸ Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak menjelaskan secara terperinci tentang apa yang dimaksud dengan musyawarah dalam pengadaan tanah tetapi dalam Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwa:

“Musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan masalah lain yang berkaitan dengan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara para pihak yang mempunyai tanah, bangunan, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, dengan pihak yang memerlukan tanah.”

Proses musyawarah yang dilakukan oleh panitia pembebasan tanah dan pemegang hak memperoleh ganti kerugian yang layak terhadap tanahnya diatur dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Pasal 8 ayat (1) yang menyatakan:

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai :

- a. Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut
- b. Bentuk dan besarnya ganti rugi

Ganti rugi itu dapat berupa uang, tanah pengganti (*ruslag*), pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Menurut Schenk memberikan penjelasan bahwa ganti rugi itu sepenuhnya meliputi:

1. Setiap kerugian sebagai akibat langsung dari pencabutan hak harus diganti sepenuhnya.

¹⁸ Dr. Nurus Zaman., *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 1992, hlm. 11.

2. Kerugian disebabkan karena sisa yang dicabut haknya jadi berkurang nilainya.
3. Kerugian karena tidak dapat mempergunakan benda tersebut ataupun karena kehilangan penghasilan.
4. Kerugian karena harus mencari tempat usaha lain sebagai penggantian.

Pemberian ganti kerugian selain harus layak juga harus mengandung unsur adil. Aristoteles menggolongkan keadilan menjadi dua macam, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif adalah keadilan dalam hal pendistribusian kekayaan atau kepemilikan lainnya pada masing-masing anggota masyarakat. Keadilan distributif yang ditekankan Aristoteles adalah keseimbangan anatar apa yang diperoleh oleh seseorang (*he gets*) dengan apa yang patut didapatkannya (*he deserve*). Sedangkan, keadilan korektif adalah keadilan yang bertujuan untuk mengoreksi kejadian yang tidak adil dalam hubungan antara satu orang dengan orang lain. Keadilan di sini berarti keseimbangan anatar apa yang diberikan dengan apa yang diterimanya.¹⁹

Asas pengadaan tanah bagi pembanguna untuk kepentingan umum dalam ketentuan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 meliputi:²⁰

1. Asas kemanusiaan
Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan kepada hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
2. Asas keadilan

¹⁹ Sukarno Aburare, Muhadar, Maskun, *Filsafat Hukum*, Prenamedia Group, Depok, 2018, hlm. 211.

²⁰ Dr. Nurus Zaman., *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 1992, hlm. 50.

Memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupannya dengan lebih baik.

3. Asas kemanfaatan
Hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
4. Asas kepastian
Memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian yang layak.
5. Asas keterbukaan
Pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
6. Asas kesepakatan
Proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
7. Asas keikutsertaan
Dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
8. Asas kesejahteraan
Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
9. Asas keberlanjutan
Kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
10. Asas keselarasan
Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Namun dalam prakteknya, rakyat seringkali tidak diikutsertakan dalam musyawarah dan mengambil suatu kebijaksanaan yang menyangkut nasib dan masa depan rakyat. Pada umumnya memang pemerintah memberikan arahan untuk diterima dan harus dipatuhi sepenuhnya, bahkan karena ketidaktahuan rakyat tentang pelaksanaan pengadaan tanah seringkali di bodoh-bodohi dengan janji-janji yang menggiurkan, sehingga mereka merasa kecewa dan merasa dirugikan karena mendapatkan perlakuan yang tidak adil.

Masalah seperti ini seharusnya mendapatkan perhatian khusus yang akan membawa dampak sosial dan politik. Karena hal-hal tersebut dapat merugikan rakyat dari segi formil dan materil. Oleh karena itu dalam pengadaan tanah kepentingan umum atau pembangunan diperlukan suatu pendekatan yang bersifat terpadu melalui *Legal Approach* (pendekatan dari segi hukum), *Prosperity Approach* (pendekatan dari segi kesejahteraan), *Security Approach* (pendekatan dari segi ketertiban umum), dan *Humanity Approach* (pendekatan dari segi kemanusiaan). *Legal approach* (pendekatan dari segi hukum) dimaksudkan bahwa prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan hukum tetap dijadikan landasan sesuai dengan prinsip bahwa negara kita adalah negara hukum. *Prosperity approach* (pendekatan dari segi kesejahteraan) dimaksudkan kita harus memperhatikan asas-asas ketertiban keamanan, sehingga stabilitas nasional akan tetap terpelihara.²¹

Berdasarkan pada beberapa hal yang telah dijabarkan di atas ada 2 teori yang akan penulis jabarkan. Diantara lain :

1. Teori Perlindungan Hukum²²

Menurut Philipus M. Hadjon dengan “tindak pemerintahan” sebagai titik sentral, (dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat), dibedakan dua macam perlindungan hukum yaitu: perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif. Pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (inspraak)

²¹ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm.51.

²² Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1997, hlm.2.

atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

2. Teori Adat

Teori pemilikan tanah berdasarkan hukum adat, adalah tanah merupakan milik komunal atau persekutuan hukum. Yang dimaksud dalam hal ini, setiap anggota persekutuan dapat mengerjakan tanah dengan jalan membuka tanah terlebih dahulu dan jika mereka mengerjakan tanah tersebut secara terus-menerus maka tanah tersebut dapat menjadi hak milik mereka secara individual.²³ Hak ulayat adalah hak suatu persekutuan hukum (desa dan suku) dimana para warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak menguasai tanah/sebidang tanah yang ada disekitar lingkungannya dimana pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa) yang bersangkutan.

Sebagai tanah ulayat persekutuan hukum adat, maka pada prinsipnya hanya anggota hukum adat (persekutuan) itu sendiri yang boleh menggarap tanah ulayat tersebut. Berdasarkan teori ini maka hak- hak individual dan persekutuan terhadap tanah dan tetap di akui keberadaannya yang mana hak itu diwariskan secara turun-menurun terhadap anggota keturunan masyarakat persekutuan adat tersebut.

²³ Reza Rafiansa, “*Modul Hukum Agraria*”,
Melalui: <https://www.academia.edu/29061502/MODUL_HUKUM_AGRARIA, diakses
pada tanggal 30 November 2018, pukul 16.45 WIB.

F. Langkah-langkah Penelitian

Metode penelitian merupakan unsur mutlak yang harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Untuk memperoleh suatu hasil penelitian yang maksimal dan baik diperlukan ketelitian, kecermatan, dan usaha yang gigih, maka dalam mengumpulkan dan mengolah data-data dan bahan-bahan, penulis menggunakan metode sebagai berikut :

1. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Deskriptif Analitis, yaitu metode penelitian dengan cara mengumpulkan data-data sesuai dengan yang sebenarnya kemudian data-data tersebut disusun, diolah dan dianalisis untuk dapat memberikan gambaran mengenai masalah yang ada.²⁴ Dalam penelitian ini, fakta-fakta dianalisis untuk memperoleh gambaran menyeluruh dan sistematis mengenai aspek-aspek yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menurut undang-undang, kemudian dianalisis berdasarkan teori-teori hukum.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris yang dengan kata lain adalah jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji dengan ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 97.

dalam keadaan masyarakat. Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan yang sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat yang dimaksud untuk menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.²⁵

3. Sumber Data dan Jenis Data

a. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi sejumlah bahan informasi yang terdapat dalam buku-buku dan informasi lainnya baik buku yang memiliki hubungan dengan penelitian maupun buku-buku penunjang. Penelitian ini terdiri dari dua sumber data yaitu :

- 1) Sumber data primer, yaitu sumber data yang berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- 2) Sumber data sekunder, yaitu data yang berupa informasi yang telah ada sebelumnya dan dengan sengaja dikumpulkan oleh peneliti mengenai bahan hukum primer yang mencakup dokumen-dokumen resmi, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.

b. Jenis Data

²⁵ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 17.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data kualitatif. Kualitatif adalah data yang dikumpulkan berupa jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan dan menjadi tujuan. Dalam ini mengenai pelaksanaan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

G. Teknik Pengumpulan Data

Studi Kepustakaan adalah segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang akan atau sedang diteliti. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku, laporan penelitian, karangan-karangan ilmiah, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, dan sumber-sumber tertulis lainnya yang berhubungan dengan penelitian.

H. Analisis Data

Setelah data di peroleh dan terkumpul secara lengkap baik data primer maupun sekunder, lalu data tersebut diolah dengan cara mengelompokkan dan menyusun menurut jenisnya berdasarkan masalah pokok penelitian. Selanjutnya data disajikan dengan membandingkan ataupun menghubungkan dengan ketentuan Undang-undang dan pendapat para ahli serta teori-teori yang mendukung, dan hasil perbandingan kemudian akan terlihat perbedaan dan persesuaian antara hasil dan penelitian dengan ketentuan hukum yang berlaku.