

**PRAKTIK PEMBERIAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN
TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**



SKRIPSI

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA**

YOGYAKARTA

**UNTUK MEMENUHI SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH GELAR
SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM**

OLEH:

SEYLIN BIHROY MUHAMMAD

NIM. 16340067

PEMBIMBING:

ISWANTORO,S.H.,M.H.

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA

YOGYAKARTA

2020

ABSTRAK

Indonesia sebagai negara yang mengadopsi konsep *negara kesejahteraan* selalu berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Hal itu telah diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa tanah, air, dan ruang angkasa dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari amanat UUD 1945 tersebut, negara diberi hak untuk menguasai atas tanah, melalui hak itulah kemudian negara menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum demi mendorong pemerataan kesejahteraan rakyat secara menyeluruh. Untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut, tentunya tetap berpijak pada nilai-nilai keadilan yang dipegang teguh dalam penyelenggaraan pembangunan. Pembangunan lalu dikonstruksikan dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak. Akan tetapi, dalam proses pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah, masih jauh dari apa yang diharapkan untuk mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan. Dari proses penetapan dan pemberian ganti rugi masih belum mencerminkan spirit yang layak, adil, dan humanis.

Penyusunan skripsi ini bertujuan untuk mengetahui nilai-nilai filosofis dalam ketentuan proses pemberian ganti kerugian yang dilaksanakan oleh pemerintah. Penelitian ini bersifat deskriptif-analitik, yaitu merupakan penelitian yang berusaha untuk mengumpulkan data dan mendeskripsikan data yang telah diperoleh yang kemudian dilakukan analisis terhadap data yang diperoleh menggunakan teori. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual, yang menggunakan sumber dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang, dengan kemudian mempelajari pandangan dan doktrin tersebut sehingga dapat diperoleh ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum, serta asas hukum yang relevan dengan isu yang diangkat.

Dari penelitian kepustakaan yang dilakukan, dapat diperoleh kesimpulan bahwa sebagian proses pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum masih diwarnai dengan kasus pelanggaran HAM terhadap warga terdampak. Pemberian ganti kerugian secara filosofis belum secara utuh mencerminkan atau mematuhi daripada prinsip, asas, dan konsep yang dianut yang berkembang untuk mewujudkan suatu keadilan. Proses musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besaran ganti kerugian tidak memberikan ruang dialogis bagi warga terdampak. Prosesnya cenderung represif dengan penggunaan TNI dan POLRI untuk menekan dan mempengaruhi kondisi psikologis warga. Sehingga bentuk dan besaran ganti kerugian tidak didasarkan kesepakatan atas kebebasan berkehendak. Ganti rugi dalam bentuk uangpun yang pada akhirnya diberikan, walaupun secara esensi uang tidak serta merta menjadi keinginan/kebutuhan warga yang dapat menjamin kesejahteraan mereka dikemudian hari.

Kata kunci : filosofis, ganti kerugian, tanah, prinsip

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal: Persetujuan Skripsi

Kepada Yth.,

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

UIN Sunan Kalijaga

Yogyakarta

Assalamu 'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti, dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Seylin Bihroy Muhammad
NIM : 16340067
Judul : "Praktik Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum"

sudah dapat diajukan kepada Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi atau tugas akhir saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu 'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 6 J u l i 2020 M

14 Ramadhan 1441 H

Pembimbing,



Iswantoro, S.H., M.H.

HALAMAN PENGESAHAN



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-705/Un.02/DS/PP.00.9/08/2020

Tugas Akhir dengan judul : PRAKTEK DALAM PEMBERIAN GANTI KERUGIAN PADA PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : SEYLIN BIHROY MUHAMMAD
Nomor Induk Mahasiswa : 16340067
Telah diujikan pada : Jumat, 10 Juli 2020
Nilai ujian Tugas Akhir : A-

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Valid ID: 5f311349acb1d

Ketua Sidang
Iswantoro, S.H., M.H.
SIGNED



Valid ID: 5f361d19326ba

Penguji I
Prof. Dr. Euis Nurlaelawati, M.A.
SIGNED



Valid ID: 5f2be2ce712e5

Penguji II
Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.Hum.
SIGNED



Valid ID: 5f34e8e78be44

Yogyakarta, 10 Juli 2020
UIN Sunan Kalijaga
Plt. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Dr. H. Agus Moh. Najib, S.Ag., M.Ag.
SIGNED

PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Seylin Bihroy Muhammad
NIM : 16340067
Prodi : Ilmu Hukum
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya, dan bebas dari plagiarisme. Jika dikemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi maka saya siap ditindak seseuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 6 Juli 2020

Saya yang menyatakan,



Seylin Bihroy Muhammad

NIM: 16340067

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

HALAMAN MOTTO

“ Menjadi Manusia yang bermanfaat bagi semesta (rahmatan lil alamin)”

“Perjuangan mahasiswa bukan sekadar menurunkan harga bensin, tapi juga menegakkan keadilan dan kejujuran. Jika mahasiswa mundur dalam pergulatan sekarang, maka akan kalah untuk selama-lamanya”

(Soe Hok Gie, 1966)

*“Amenangi zaman edan, ewuh boya ing pambudi,
Melu edan ora tahan, yen tan melu anglakoni,
Boya kaduman melik, kaliren wekasanipun,
Ndilalah kersaning Allah, sakbegjabegjane-begjane wong kang lali,
Luwih begja wong kang eling lan waspada”*

(Serat Kalathida karya R.Ng. Ranggawarsita)



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

HALAMAN PERSEMBAHAN

Untuk:

Seseorang yang tanpanya aku bukan siapa-siapa di dunia yang fana ini, bakti padanya akan menjadikan hidup ini lebih bermakna

Ibunda (Emy Tri Lestari)

Sosok yang mengajarkanku bagaimana perjuangan, kesabaran dan ketaatan dalam hidup yang penuh cobaan

Ayahanda (Syafaul Mudawam)

Kepada Kakakku Feylebby Muhammad, Rozadika Muhammad, Zarihul Anja Muhammad, dan Putri Meylia AnNajiyah terimakasih atas panutan yang selama ini kau berikan

Dan yang ku semogakan, terimakasih atas semangat dan inspirasinya, semoga engkau menjadi takdir terbaik untukku dan masa depanku

Tak lupa kepada kawan-kawanku yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu, terimakasih telah banyak membantu dan memberikan semangat untukku untuk segera menyelesaikan tugas askhirku

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum Wr, Wb

الحمد لله

اللهم صل على سيدنا محمد و آله

Segala puji bagi Allah SWT Tuhan pemilik alam semesta yang telah memberikan karunia pikiran dan kesempatan kepada penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “PRAKTIK PEMBERIAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM”. Tak lupa sholawat serta salam senantiasa penutur haturkan kepada baginda Rasulullah, Nabi besar Muhammad SAW yang telah memberikan suri tauladan bagi kita semua. Tujuan dari penulisan skripsi ini untuk memenuhi tugas akhir sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Penulisan skripsi ini tentunya tidak dapat terselesaikan tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak yang berkenan memberikan informasi, masukan, serta saran kepada penulis selama masa penulisan. Dalam kesempatan kali ini, penyusun mengucapkan terimakasih dan rasa hormat sedalam-dalamnya kepada:

1. Bapak Dr. Sahiron, M.A., selaku Plt. Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

2. Bapak Dr. H. Agus Muh. Najib, S.Ag., M.Ag. selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Faisal Lukman Hakim, S.H., M.Hum. selaku ketua Program Studi Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Dr. Mochamad Sodik, S.Sos., M.SI. selaku Dosen Pembimbing Akademik.
5. Bapak Iswantoro, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah memberikan dukungan dan arahan selama proses penyusunan skripsi ini.
6. Seluruh Dosen Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta yang telah memberikan bekal ilmu kepada saya.
7. Seluruh karyawan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta yang telah membantu saya dalam proses penyusunan skripsi ini.
8. Kepada kedua orang tuaku tercinta, serta kakak-kakak saya yang telah membimbing dan memberikan motivasi.
9. Teman-teman seperjuangan Ilmu Hukum 2016.
10. Dan segenap pihak yang tidak dapat penyusun sebutkan satu-persatu yang telah membantu dalam penulisan, serta dalam kehidupan penyusun.

Penyusun menyadari bahwa dalam skripsi ini masih banyak kekurangan, untuk itu kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat. *Aminnn.*

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 6 Mei 2020

Penulis,



Seylin Bihroy Muhammad

NIM: 16340067



DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIARISME	iii
HALAMAN MOTTO.....	v
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	12
D. Telaah Pustaka	14
E. Kerangka Teoritik	18
F. Metode Penelitian.....	40
G. Sistematika Pembahasan	47
BAB II.....	49
TINJAUAN TEORITIS PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DAN PEMBERIAN GANTI KERUGIAN .	49
A. Tinjauan tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	49
B. Tinjauan tentang Pemberian Ganti Kerugian	74
BAB III.....	95
PRAKTIK PEMBERIAN GANTI KERUGIAN DAN PROBLEMATIKANYA	95
A. Gambaran tentang Pemberian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum	95
B. Problematika dalam Pemberian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.....	100
1. Proses Pembebasan Tanah yang Alot.....	100
2. Nilai ganti Kerugian yang Tidak Adil.....	101
3. Sosialisasi Kurang Transparan.....	105

4. Menafikan Proses Musyawarah	107
5. Intimidasi dan Penggunaan Kekerasan	109
6. Persoalan Konsinyasi	111
BAB IV	114
TINJAUAN YURIDIS FILOSOFIS DALAM PRAKTIK PEMBERIAN GANTI KERUGIAN:	114
PRINSIP KEADILAN DAN KESEJAHTERAAN.....	114
A. Analisis Filosofis tentang Proses Pemberian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.....	114
1. Keterpenuhan Prinsip Keadilan	116
2. Keterpenuhan Prinsip Kesejahteraan	128
B. Analisis terhadap Aspek Yuridis dalam Pemberian Ganti Kerugian	135
1. Kepastian Hukum terhadap Kriteria Ganti Rugi yang Adil dan Layak	135
2. Penyempitan Makna Musyawarah dalam Dasar Penentuan Besaran Ganti Rugi	137
3. Asas Konsensualisme dan Asas Itikad Baik sebagai Syarat Sahnya Suatu Perjanjian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	139
BAB V	141
PENUTUP	141
A. Kesimpulan	141
B. Saran	144
DAFTAR PUSTAKA	145
CURRICULUM VITAE	151

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap hajat hidup orang dipengaruhi dengan aspek ekonomi. Kehidupan seseorang di era yang semakin maju ini mau tidak mau harus mengikuti perkembangan agar dapat meningkatkan kesejahteraan dan dapat bersaing secara sehat dengan manusia yang lain. Dalam melangsungkan kegiatan ekonomi tersebut, seseorang perlu melakukannya secara efektif dan efisien demi mendorong target sehingga bisa mendapatkan keuntungan yang maksimal didalam mekanisme pasar. Dalam rangka menjamin kelangsungan proses pembangunan ekonomi jangka panjang dengan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan. Yaitu pada beberapa sektor ekonomi seperti perbankan, pertanian, industri, pariwisata, perdagangan, dan transportasi. Dari alasan komersial itu, maka dibutuhkan sarana infrastruktur yang mendukung kegiatan ekonomi tersebut.¹

Pembangunan infrastruktur sudah menjadi suatu kausalitas dari suatu negara dalam menciptakan kemajuan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat disuatu daerah. Sebab, ketersediaan infrastruktur dalam praktiknya membantu pemerintah daerah dan pemerintah pusat

¹ H.Mustofa,dkk. *Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri*, (Sinar Grafika, Jakarta Timur:2013), hlm. 1.

dalam menjalankan roda perekonomian. Lebih dari itu, ketersediaan infrastruktur, baik jalan layang, jalan tol, jembatan, sistem irigasi, pada era kekinian (dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pertumbuhan penduduk) telah menjadi kebutuhan primer untuk masyarakat perkotaan.² Pembangunan infratrstruktur yang dimaksud guna memberikan keuntungan bagi masyarakat secara luas atau sering disebut juga dengan konsep kepentingan umum.

Adapun konsep mengenai kepentingan umum yakni berdasarkan Pasal 6 dan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa tanah mempunyai fungsi sosial karena secara langsung maupun tidak langsung hak-hak individual atas tanah bermuara pada “hak bangsa”, adapun kepentingan umum meliputi kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat sehingga hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang.³ Kemudian dari hak bangsa tersebut dituangkan dalam konsep kepentingan umum yang berorientasi pada kepentingan bersama masyarakat secara luas.

Disamping itu juga, Pasal 33 UUD 1945 yang menyebutkan “bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran

² Majalah Partnership Bappenas, Edisi Pembangunan Infrastruktur Daerah Tahun 2017, hlm.1.

³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 6 dan Pasal 18.

rakyat”⁴, telah memberikan hak kepada negara untuk menguasai tanah dan memberikan wewenang, diantaranya untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Dari beberapa kewenangan negara tersebut yang kemudian melatar belakangi adanya pengadaan tanah oleh pemerintah yang berprinsip pada kepentingan umum. Dengan adanya hal tersebut setiap pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk senantiasa memperhatikan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum dalam pemanfaatan serta penggunaan tanahnya.⁵

Dalam proses pembangunan infrastruktur perlu diperhatikan juga ketersediaan lahan yang akan digunakan, maka dari itu pemerintah melalui Instansi Pertanahan akan mengupayakan penyediaan lahan guna pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur seringkali memerlukan lahan yang relatif luas, namun ketersediaan lahan yang dikuasai pemerintah jumlahnya terbatas. Bidang-bidang tanah relatif sudah terbagi penguasaannya, sehingga untuk memperolehnya, pemerintah harus melakukan pengadaan tanah, yang sudah dikuasai atau dimiliki oleh warga masyarakat dengan hak atas tanah tertentu yang dimilikinya⁶. sehingga dalam penyediaanya terkadang mengorbankan kepemilikan individu atas

⁴ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33

⁵ Andrian Sutedi. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum (Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum)*, (Sinar Grafika, Jakarta:2007), hlm.48.

⁶ Tim Penelitian Hukum BPHN, Jurnal :*Pelaksanaan Pengadaan Tnah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta:2013), hlm.32

tanah mereka untuk dicabut, dibebaskan, dan dilepaskan hak-hak atas tanahnya untuk pembangunan tersebut.

Maka dari itu pengadaan tanah juga sepatutnya dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan sebaiknya harus diperoleh melalui musyawarah berdasarkan prinsip ganti rugi yang diatur dalam undang-undang. Sehingga pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum akan dibarengi dengan penerimaan dan pematuhan dari masyarakat.⁷ Dari sudut pandang pemikiran HAM dalam UUD 1945 Bab X A tentang Hak-hak Dasar dan Kebebasan-kebebasan Dasar yakni dalam Pasal 28 ayat (4) bahwa setiap orang berhak untuk memiliki milik, tidak boleh dirampas milik secara sewenang-wenang; dan pencabutan hak untuk kepentingan umum tidak dibenarkan kecuali dengan mengganti kerugian.⁸

Pemberian ganti kerugian merupakan bentuk upaya atau sebagai jalan tengah untuk mengharmonisasikan antara kepentingan individu dengan kepentingan umum agar tidak melanggar hak asasi dari pemegang hak atas tanah yang digunakan. Istilah ganti rugi yang dimaksud adalah pemberian ganti kerugian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak atas tanah tersebut. Akan tetapi, masalah pemberian ganti kerugian sebagai upaya untuk melindungi hak individual tidak selalu berujung manis karena menjadi suatu tahap yang sensitif dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah apabila tidak dilaksanakan berdasarkan asas-

⁷ *Ibid*, hlm.2

⁸ Agus Suntoro, *Kajian Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Komnas HAM, Jakarta Pusat, 2018), hlm.21

asas ganti rugi yang digunakan dalam pengadaan tanah. Sehingga pembahasan terkait bentuk dan besarnya ganti kerugian yang seringkali mengalami proses yang panjang dan membutuhkan waktu yang lama akibat tidak adanya kesepakatan antara pihak yang berkepentingan.⁹

Tujuan Negara Republik Indonesia adalah kesejahteraan. Kesejahteraan dapat dinikmati jika keadilan sudah diperoleh. Keadilan hanya bisa terjadi jika ada hukum, aturan main yang mengatur hak dan kewajiban setiap orang sekaligus alat pembaharuan masyarakat. Untuk bisa memperbaharui masyarakat, hukum selalu berkembang mengikuti nilai-nilai (*values*) tuntutan kebutuhan masyarakat (*living law*).¹⁰ Akan tetapi menyangkut aspek ganti rugi, kenyataannya regulasi yang ada belum secara konkret memberikan jaminan kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya kepada pemegang hak atas tanah serta memberikan keadilan bagi masyarakat terdampak. Fakta menunjukkan bahwa terjadi proses pemiskinan terhadap pemegang hak atas tanah dalam setiap proyek pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Hal tersebut disebabkan karena regulasi maupun pelaksanaannya di lapangan masih jauh dari ideal, baik secara yuridis, sosiologis, maupun filosofis.¹¹ Padahal secara yuridis, diatur dalam Pasal 18 UUPA yang telah tegas mengatur dan memberi amanat bahwa ganti rugi yang diberikan itu harus layak bagi

⁹ Bernard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi, dan Penagakkan Hukum*, (Margaretha Pustaka, Jakarta:2011), hlm. 172-173

¹⁰ *Ibid*, hlm. iv.

¹¹ *Ibid*, hlm.9

warga yang hak atas tanahnya dicabut serta dengan cara yang ditentukan oleh undang-undang.¹²

Maka dari itu, untuk mewujudkan pemberian ganti kerugian yang adil bagi masyarakat pemegang hak atas tanah, perlu adanya perlindungan hukum. Perlindungan hukum yang dimaksud harus tetap berpedoman dari nilai filosofis konstitusional yang tercermin dalam perumusan sila kelima Pancasila yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Dalam pengadaan tanah perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Terkait dengan hal itu, sangat tepat maksud dalam Pasal 2 TAP MPR Nomor IX Tahun 2001 yang mengatakan: “pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan pemilikan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.¹³

Sehingga dalam proses pemberian ganti rugi maupun permukiman kembali harus diikuti dengan kegiatan untuk memulihkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomi mereka dengan memperhitungkan kerugian yang dialami oleh warga yang terkena dampak pembebasan tanahnya. Bagi warga

¹² Undang-Undang Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 18.

¹³ Bernard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi, dan Penagakkan Hukum*, hlm. 11-13.

masyarakat yang sebelumnya tanah merupakan aset yang berharga, sebagai tempat usaha, bertani, berkebun dan sebagainya, yang terpaksa kehilangan asetnya karena mereka dipindahkan ketempat pemukiman yang baru atau diberi ganti kerugian dalam bentuk lainnya.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk lain maupun pemulihan lokasi pemukiman yang baru bagi warga masyarakat seharusnya dibarengi dengan perencanaan pembangunan infrastruktur yang mendukung kegiatan dalam upaya pemulihan kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat. Setidak-tidaknya masyarakat tidak akan menjadi lebih miskin setelah tanah dibebaskan. Perlu adanya pemikiran tentang lokasi tempat pemukiman yang baru, harus ditata sesuai dengan rencana tata ruang daerah atau kota, dengan diikuti oleh proyek konsolidasi tanah perkotaan atau pedesaan.¹⁴

Dalam persepektif negara kesejahteraan, konsep yang tepat dalam mengistilahkan ganti kerugian adalah kompensasi. Kompensasi dinilai lebih etis karena di satu sisi, sepatutnya tidak ada pihak yang merasa dirugikan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Lebih lanjut, pemegang hak atas tanah sudah seharusnya mendapat pergantian yang setimpal dari keikhlasannya untuk melepas hak atas tanah mereka. Skema, bentuk, dan dasar perhitungan kompensasi harus lengkap, jelas, dan menyeluruh. Selain aspek kerugian fisik (bangunan, tanaman, dan aset yang terdapat pada tanah) harus pula dihitung aspek kerugian nonfisik

¹⁴ Handoyo Setiyono, <http://cahwaras.wordpress.com/2010,04,25>, "pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum", diakses pada tgl 7 Feb 2020

(sosiologis dan filosofis). Kerugian sosiologis terkait ketercabutnya kehidupan sosial pemegang hak atas tanah di tempat yang lama. Sedangkan kerugian filosofis antara lain terkait nilai sejarah tanah, kenyamanan, ketenangan, kenangan, dan kenikmatan-kenikmatan ditanah yang dimiliki mereka.¹⁵ Mengingat substansialnya aspek perhitungan kerugian fisik dan nonfisik bagi pihak yang terdampak pembebasan lahan, maka dari itu peran Tim Appraisal yang ditunjuk untuk menilai harga tanah. Guna sebagai acuan pemberian ganti kerugian sangat menentukan nilai tanah yang layak dan tidak merugikan warga pemegang hak atas tanah.

Musyawarah merupakan sebuah mekanisme yang dijunjung tinggi dalam negara yang menganut sistem demokrasi, dimana musyawarah menjadi sebuah ruang dialektis bagi para pihak demi menghasilkan keputusan yang tidak merugikan para pihak yang berkepentingan. Dengan adanya ruang dialektis tersebut yang kemudian memberikan kesempatan bagi para pihak untuk mengemukakan pendapat sehingga dapat diperoleh mekanisme yang adil. Maka dari itu, untuk mencapai kesepakatan demi kebaikan bersama antara para pihak maka musyawarah perlu dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dengan melibatkan seluruh *stakeholder* dengan tetap menjunjung tinggi prinsip ganti kerugian. Hal tersebut dilakukan agar ganti rugi yang dilaksanakan tidak merugikan salah satu pihak sekalipun serta menuntut peran aktif pemerintah melalui instansi yang

¹⁵ Bernard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi, dan Penagakkan Hukum*, hlm. x-xi.

ditunjuk sebagai pelaksana. Peran aktif untuk memperoleh kesepakatan sangatlah penting dengan tidak mengandalkan konsinyasi di pengadilan. Karena pemberian ganti kerugian selama ini tidak serta merta akan memberikan dampak yang positif dan memberikan kepastian kehidupan secara berkelanjutan kepada pihak yang menerima ganti kerugian.

Dari hasil laporan penelitian yang dilakukan oleh Komnas HAM pada Tahun 2017 di tiga Provinsi yakni Jawa Barat, Sulawesi Selatan, dan DI.Yogyakarta. Dalam hasil observasi di lapangan menemukan fakta bahwa pembayaran ganti kerugian hampir seluruhnya diberikan dalam bentuk uang. Hal itu tercermin dari 8 (delapan) proyek di Jawa Barat semua ganti kerugian dalam bentuk uang, padahal skema lain tersedia seperti saham maupun bentuk lainnya. Demikian, halnya di Sulawesi Selatan dari 3 (tiga) pengadaan tanah yang pembayaran ganti rugi telah selesai yaitu Bandara Sultan Hasanudin dan jalan tol, maupun yang masih berjalan dalam pembangunan bendungan di Kabupaten Wajo semuanya dalam bentuk uang. Jika tidak dapat pelatihan dan pendampingan maka dikhawatirkan dalam pengelolaan keuangan mereka menjadi konsumtif dan pada akhirnya pembangunan justru membuat mereka menderita.¹⁶

Dilansir oleh media online Tirto.id bahwa ternyata pemberian ganti kerugian bahkan dimanfaatkan oleh broker atau pialang tanah untuk mendapatkan keuntungan dari proyek pengadaan tanah dengan membeli tanah milik warga yang kemudian menaikkan harga tanah tersebut.

¹⁶ Agus Suntoro, *Kajian Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, hlm.43.

Selain membeli tanah untuk sendiri, Ambar menerima sejumlah pembelian tanah dari kenalannya dari Jakarta. Mereka membeli tanah melalui Ambar dan tak cuma memakai nama Ambar pada sertifikat tanah, tapi juga nama anaknya. Dari permainan jual beli tanah inilah uang Rp170 miliar tak seluruhnya milik Ambar. Ia membaginya dengan pemilik tanah sebenarnya, sesuai luasan tanah dan ganti rugi yang diberikan oleh Angkasa Pura I, BUMN yang ditunjuk Presiden Joko Widodo untuk menjalankan proyek Bandara NYIA. Ambar berkata "lupa" soal rincian luasan lahan dan berapa hektare yang dibeli oleh "orang-orang Jakarta" atas namanya. Namun, ia masih mengingat untuk sejumlah pembeli. Misalnya, kenalannya dari Jakarta yang bernama Andi Irawan mendapatkan ganti rugi Rp37 miliar, Hartanto Rp78 miliar, dan Ibu Totok Rp12 miliar. "Kalau ibu Totok itu belinya sama seperti anak saya, belinya Rp900 ribu, terima ganti ruginya Rp12 miliar," kata perempuan berusia 65 tahun ini. Semua uang ganti rugi tanah atas namanya itu kini sudah diberikan kepada pemilik sebenarnya. Ekspansi orang-orang membeli tanah di Kulon Progo ini dibenarkan oleh Hasib Aqil, broker tanah di perusahaan Property Today. Sejak kabar pembangunan Bandara NYIA, "banyak orang dari Kulon Progo" mencari tanah di sana untuk "investasi." "Banyak sekali". Dalam beberapa tahun ke depan, harganya pasti sudah naik pesat," kata Hasib kepada Tirto pada 14 Agustus 2018.¹⁷

Dari berita yang penyusun kutip diatas, menunjukkan bahwa pemberian ganti kerugian tidak secara esensial menyentuh aspek-aspek pokok dalam tujuan pemberian ganti kerugian. Yang seharusnya dapat memberikan implikasi yang positif dikemudian hari. Disamping itu juga pemberian ganti kerugian juga harus mewujudkan kepastian hukum, keadilan serta perwujudan negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana dicita-citakan dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Peraturan Perundang-undangan. Perataan keadilan dan keseimbangan kepentingan seperti yang telah diuraikan sebelumnya tidak akan dapat

¹⁷ <https://tirto.id/permainan-broker-dan-harga-tanah-selangit-di-dekat-bandara-nyia>, diakses pada tgl 7 Februari 2020

timbul jika lebih memberikan tekanan pada kepentingan umum sehingga mengabaikan kepentingan individu.

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan diatas penyusun tertarik untuk mengetahui dan memahami lebih lanjut tentang analisis filosofis pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Mengenai bagaimanakah tinjauan teoritis terhadap pemberian ganti kerugian yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. serta apakah dalam pelaksanaannya sudah sesuai secara ideal pemberian ganti kerugian diberikan dalam bentuk dan nilai yang telah disepakati. Maka dengan demikian, penyusun mengajukan sebuah penulisan hukum yang berjudul: “PRAKTIK PEMBERIAN GANTI KERUGIAN PADA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, penyusun merumuskan permasalahan untuk dikaji lebih lanjut. Adapun permasalahan yang akan dibahas dan dijawab dalam penelitian ini yaitu terfokus pada bagaimana tinjauan filosofis terhadap pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang bersumber dari hasil kajian lembaga dan LSM dalam kurun waktu 5 tahun terakhir. Berikut beberapa rumusan masalah yang penyusun angkat:

1. Apakah praktik pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah sesuai atau merujuk pada ketentuan hukum yang berlaku?
2. Apakah proses pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum sudah mewujudkan keadilan dan kesejahteraan serta mencerminkan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil bagi para warga terdampak?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan penyusun melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan memahami tinjauan filosofis dan yuridis terhadap proses pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Untuk mengetahui dan memahami sejauh mana praktik pemberian ganti kerugian dapat mencerminkan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil sehingga memberikan keadilan serta kesejahteraan kepadapara warga terdampak.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun beberapa kegunaan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran yang berkaitan dengan hukum agraria. Khususnya dalam bidang pemberian ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi kalangan akademisi yang membutuhkan informasi terkait tinjauan teoretis pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah khususnya kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang sesuai dengan teori yang ideal serta peraturan perundang-undangan. Sehingga dalam implementasinya kedepan tidak mengabaikan hak-hak masyarakat. Disamping itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberi masukan kepada instrumen pembentuk peraturan perundang-undangan yakni meliputi DPR serta Pemerintah agar kedepannya dalam membuat suatu produk hukum bisa responsif serta progresif tanpa menegasikan spirit pembangunan hukum dibidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.¹⁸

¹⁸ Saif Ali, "Tinjauan Filosofis Hak Tanggungan Dengan Objek Hak Pakai Atas Tanah Negara", *Skripsi*, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, hlm. 6.

D. Telaah Pustaka

Dalam rangka mendukung penelitian agar tercapai tujuan dalam penelitian, serta membuktikan bahwa judul ini belum pernah dijadikan objek penelitian sebelumnya oleh peneliti yang lain. Maka penyusun berusaha mencari karya-karya ilmiah yang mempunyai relevansi terhadap tinjauan teoritis mengenai pelaksanaan pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dari beberapa penelitian dan pembahasan terdahulu yang telah ditelusuri oleh penyusun, sudah cukup banyak yang membahas mengenai mekanisme pemberian ganti kerugian dengan mengkaji terkait pelaksanaannya di lapangan. Namun masih minim yang membahas secara lebih mendalam terkait tinjauan filosofis serta teoritis dalam implementasinya di lapangan.

Terkait kualitas penelitian, maka penyusun kiranya menghindari plagiasi dan duplikasi penulisan data dengan cara menyertakan sumber-sumber penulisan. Untuk itulah dibutuhkan telaah pustaka didalam karya yang penyusun tulis, dengan tujuan agar menjadi pembeda serta perbandingan antara penelitian yang penyusun tulis dengan penelitian terdahulu. Serta memberikan perbedaan-perbedaan yang menonjol diantara judul atau pembahasan lain yang hampir serupa. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesamaan terhadap penelitian yang telah ada. Adapun karya-karya yang menjadi sumber rujukan penyusun diantaranya sebagai berikut:

Zainal Arifin dalam skripsinya yang berjudul “Mekanisme Pemberian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk

Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Kabupaten Probolinggo Jawa Timur). Dalam penyusunannya Zainal Arifin lebih memfokuskan pembahasan terkait bagaimana mekanisme pembangunan dan tinjauan yuridis tentang pembangunan jalan tol khususnya di Desa Jorong Kabupaten Probolinggo.¹⁹

Fauziah Nur 'Aini dalam skripsinya yang berjudul “ Perhitungan dan Penetapan Nilai Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan New Yogyakarta International Airport Di Kulon Progo”. Dalam penyusunannya, Fauziah Nur 'Aini lebih memfokuskan pembahasan terkait pada proses perhitungan dan penetapan ganti rugi pada pengadaan tanah bagi pembangunan New Yogyakarta Internatinal Airport.²⁰

Qodlizaka Fatahillah dalam skripsinya yang berjudul “Pemberian Ganti Rugi Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Jalur Lintas Selatan (JJLS) Tahun 2012 (Studi Kasus Pengadaan Tanah Di Desa Jetis Kec. Saptosari, Kab. Gunung Kidul)”. Dalam penyusunannya, Qodlizaka Fatahillah lebih memfokuskan pembahasan terkait pelaksanaan pembangunan Jalan Jalur Lintas Selatan dengan ganti rugi oleh pemerintah terhadap tanah yang dimiliki oleh warga yang terdampak pembangunan

¹⁹ Zainal Arifin, “Mekanisme Pemberian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Kabupaten Probolinggo Jawa Timur)”, *Skripsi*, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syaria'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, 2017.

²⁰ Fauziah Nur' Aini, “Perhitungan dan Penetapan Nilai Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan New Yogyakarta International Airport Di Kulon Progo”, *Skripsi*, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, 2017.

untuk kepentingan umum, apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memenuhi rasa keadilan masyarakat yang terdampak pembangunan tersebut.²¹

Rezky Ameliah dalam skripsinya yang berjudul “Tinjauan Hukum Pelaksanaan Ganti Rugi Terhadap Pencabutan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Rel Kereta Api Di Kabupaten Barru”. Dalam penyusunannya, Rezky Ameliah lebih memfokuskan pembahasan terkait sejauh mana proses pelaksanaan serta apa saja kendala yang dialami dalam pemberian ganti rugi yang diberikan pemerintah terhadap pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan rel kereta api di Kabupaten Barru.²²

Rizky Amalia dalam jurnal yang ditulisnya dengan judul “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum”. Dalam penulisannya Rizky Amalia lebih memfokuskan pembahasan terkait dengan bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam penetapan ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum, serta akibat hukum seperti apa dengan adanya konsinyasi bagi pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah, sehingga dapat

²¹ Qodlizada Fatahillah, “Pemberian Ganti Rugi Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Jalur Lintas Selatan (JLS) Tahun 2012 (Studi Kasus Pengadaan Tanah Di Desa Jetis Kec. Saptosari, Kab. Gunung Kidul)”, *Skripsi*, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, 2016.

²² Rezky Ameliah, “Tinjauan Hukum Pelaksanaan Ganti Rugi Terhadap Pencabutan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Rel Kereta Api Di Kabupaten Barru”. *Skripsi*, Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Alauddin Makassar, 2017.

memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak-hak masyarakat terdampak dari pengadaan tanah.²³

Chamim Tohari dalam jurnal yang ditulisnya dengan judul “Analisis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pemberian Ganti Rugi Atas Proyek Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Perspektif Hukum Islam”. Dalam penulisannya Chamim Tohari lebih memfokuskan pembahasan terkait analisa terhadap peraturan tentang pelaksanaan pemberian ganti rugi atas pembebasan lahan dalam proses pengadaan tanah yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam perspektif Hukum Islam, apakah dalam aturan pemberian ganti kerugian tersebut sudah sejalan dengan konsep ganti rugi dalam Hukum Islam.²⁴

Dari beberapa poin uraian diatas terkait karya ilmiah yang masih berkaitan dengan penelitian yang penyusun susun mengenai pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka dapat diambil perbedaan penyusunan skripsi ini dengan penyusunan-penyusunan sebelumnya yaitu penyusun akan membahas secara khusus mengenai tinjauan filosofis implementasi pemberian ganti kerugian yang ditinjau dari beberapa teori dan beberapa pandangan hukum yang sehingga dapat disimpulkan pelaksanaan pemberian yang mewujudkan daripada cita-cita negara dalam

²³ Rizky Amalia, “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum”, Jurnal Yuridika, Volume: 3 (September-Desember 2012).

²⁴ Chamim Tohari, “Analisis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pemberian Ganti Rugi Atas Proyek Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Perspektif Hukum Islam”, Jurnal Hukum Islam, Volume: XVIII No.1 ,(Juni 2018).

pembangunan yang berbasis kemanusiaan, keadilan, dan mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat yang hak atas tanahnya dicabut guna pembangunan untuk kepentingan umum.

E. Kerangka Teoritik

1. Keadilan

Pentingnya akses masyarakat terhadap sumber daya agraria menjadi suatu hal pokok yang mendasari adanya pembaruan agraria demi mewujudkan keadilan agraria. Pembaruan agraria sendiri mendasarkan pada distribusi aset (tanah) yang adil, karena bagi masyarakat tanah merupakan bagian dari simbol kehidupan yang melekat statusnya pada diri seseorang, bahkan didalam UUPA juga menyebutkan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan tanah merupakan hubungan yang bersifat abadi.²⁵

Hal ini menunjukkan hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah memiliki dampak yang cukup besar dan signifikan terhadap kesejahteraan, kemakmuran, keadilan sosial masyarakat dan keberlanjutannya sebagai sumber daya agraria. Jika pembaruan agraria dijalankan dengan baik, maka dapat diartikan bahwa pemerintah telah mendorong proses terwujudnya keadilan agraria sebagai implementasi daripada keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam UUD Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai

²⁵ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

tujuan dari negara. Dalam pemahaman ini pula, maka agar pembaruan agraria dapat berjalan efektif, harus didasarkan pada 4 (empat) prinsip, yakni:²⁶

- a. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan hidup berkeadilan;
- c. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia;
- d. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk menata kehidupan yang harmonis dan mengatasi berbagai konflik sosial.

Lebih lanjut mengenai tujuan utama pembaruan agraria adalah tercapainya keadilan dalam memperoleh akses untuk perolehan dan pemanfaatan tanah.²⁷ Noer Fauzi menyatakan bahwa tujuan yang hendak dicapai oleh pembaruan agraria adalah keadilan agrarian, yaitu suatu keadaan di mana tidak ada konsentrasi yang berarti dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria yang menjadi hajat hidup orang banyak. Selain itu, terjamin pula kepastian hak masyarakat setempat (termasuk masyarakat hukum adat) atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan

²⁶ Joyo Winoto, *Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat*, www.bpn.go.id diakses pada tanggal 16 April 2020.

²⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta, Kompas:2008), hlm. 106.

pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, serta terjamin keberlangsungan dan kemajuan sistem produksi masyarakat setempat (termasuk masyarakat hukum adat) yang menjadi sumber penghidupannya. Pendapat Noer Fauzi mengenai keadilan agraria bertitik tolak dari terjaminnya akses masyarakat termasuk masyarakat atas sumber daya agraria yang ada di sekitar wilayah tempat mereka tinggal.²⁸

Tujuan daripada pembangunan hukum adalah keadilan. Antara hukum dan keadilan sulit dipisahkan karena pada keadilanlah hukum bermuara. Bahkan beberapa pakar hukum berpendapat bahwa hukum yang tidak merepresentasikan keadilan bukanlah sebuah hukum. Membicarakan hukum adalah membicarakan hubungan antarmanusia. Membicarakan hubungan antar manusia adalah membicarakan keadilan. Setiap pembicaraan mengenai hukum senantiasa merupakan pembicaraan tentang keadilan pula. Membicarakan hukum tidak cukup hanya sampai wujudnya saja sebagai sautu bangunan yang formal, melainkan juga perlu melihatnya sebagai ekspresi dari cita-cita keadilan masyarakat.²⁹

Aristoteles mendefinisikan hukum sebagai suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang menjadi hak dan

²⁸ Noer Fauzi, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: Dari Lokal Hingga Kecenderungan Global*, (Yogyakarta, Insist Press:2003), hlm. 19.

²⁹ Sajipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung, Citra Aditya Bakti:2006), hlm.159.

apa yang bukan.³⁰ Dengan demikian, agar terciptanya keadilan, orang harus memperoleh keuntungan dengan cara-cara yang wajar dan keadilan itu sendiri merupakan keutamaan moral. Dengan pemahaman tersebut, Aristoteles membedakan makna keadilan atas beberapa pengertian, yakni:³¹

- a. Keadilan Distributif (*distribution justice*) mengarahkan distribusi barang dan penghargaan untuk masing-masing sesuai dengan tempatnya di masyarakat;
- b. Keadilan Korektif (*corrective justice*): pada dasarnya adalah ukuran dan prinsip-prinsip teknis yang mengatur administrasi. Serta mengatur hubungan hukum yang menjadi standar umum untuk memperbaiki konsekuensi tindakan yang harus ditemukan tanpa memperhatikan orang, dan untuk tujuan itu tindakan dan objek harus diukur oleh standar yang objektif.
- c. Keadilan menurut undang-undang (*legal justice*): yakni memiliki kekuatan yang bersumber dari hukum, tentang adil atau tidak adil, itu menjelaskan kepadatan hukum positif.
- d. Keadilan Alam (*natural justice*) kekuatannya didapatkan dari apa yang ada berdasarkan sifat manusia di setiap tempat dan disetiap saat.

³⁰ *Ibid*, hlm.163.

³¹ Lawrence M. Friedman, *American Law: an Introduction, second edition*: diterjemahkan Wishnu Basuki, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, (Jakarta, Tata Nusa:2001), hlm.10-11.

- e. Keadilan yang Abstrak (abstract justice) perlunya hukum yang general (abstrak) dan dapat diakses pada sebuah aplikasi internet mengenai kasus individual.
- f. Ekuitas: mengurangi dan memperbaiki kekerasannya dengan mempertimbangkan kasus individual. Semua pembahasan tentang masalah ekuitas interpretasi yang tepat dari statuta preseden berasal dari pernyataan mendasar dari sebuah masalah.

Keenam makna keadilan diatas menjadi sumbangan pemikiran yang berarti dari Aristoteles untuk perkembangan unsur keadilan dalam hukum, terutama dalam hal pembedaannya antara hukum positif dan hukum alam (*legal justice* dan *natural justice*). Hukum positif mendapat kekuatan berlaku dari penetapannya sebagai hukum sedangkan hukum alam mendapat kekuatan keberlakuannya dari apa yang didasarkan pada tabiat manusia yang abadi.³²

Lebih lanjut, menurut Aristoteles, keadilan adalah memberikan kepada setiap orang sesuatu yang menjadi haknya (*unicuique suum tribuere*) dan tidak merugikan orang lain (*neminem ledere*). Immanuel Kant merumuskan keadilan dengan *honeste vivere, neminem ledere, suum quique tribuere/tribuendi* (hiduplah dengan jujur, jangan merugikan orang lain, berikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya).

³² Myrna A.Safitri dan Tristam Moeliono, *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia*, (Jakarta: HuMA, Van Vollenhoven Institut, KITLV:2010), hlm. 13.

Jhon Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* bahwa “keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran, dan sebagai kebajikan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat”.³³ Lebih lanjut, Rawls mengatakan bahwa perlu adanya keseimbangan, kesebandingan, dan keselarasan (*harmony*) antara kepentingan pribadi dengan kepentingan masyarakat termasuk di dalamnya negara. Keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar karena hanya dengan keadilanlah ada jaminan kestabilan dan ketenteraman dalam hidup manusia.³⁴

Dalam bukunya yang berjudul "Etika", 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 antara apa yang diperoleh oleh seseorang (*he gets*) dengan apa yang patut didapatkannya (*he deserves*). 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

³³ Jhon Rawls, *A Theory of Justice*, (Yogyakarta, Putaka Pelajar:2006), hlm.3.

³⁴ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, (Surabaya, Laksbang Justitia:2010), hlm.78.

keseimbangan antara apa yang diberikan (*what is given*) dengan apa yang diterimanya (*what is received*).³⁵

2. Negara Kesejahteraan (Welfare State)

Menurut Bessant, Watts, Dalton, dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan bermula dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah *utility* (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan sebanyak mungkin kebahagiaan bagi orang-orang.

Selanjutnya, R.Kranenburg salah satu pencetus teori *welfare state*, menyatakan bahwa negara harus secara efektif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan menyejahterakan golongan tertentu, namun seluruh rakyat. Sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi dinafikan dan pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasikan pada angka presentase belaka. Kesejahteraan rakyat

³⁵ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, (Jakarta, GHlmlia Indonesia:2007), hlm.109.

adalah indikator yang sesungguhnya. Sebagaimana yang dituturkan oleh seorang penulis AS, Mark Lut.

“Economics can no longer be seen as the theory maximum possible production with consequent effects on welfare, but rather, in the opposite manner, as the theory maximum possible welfare with consequent effects on production” (Ekonomi tidak lagi dapat dilihat sebagai teori produksi semaksimal mungkin dengan efek konsekuensi pada kesejahteraan, tetapi sebaliknya, sebagai teori kesejahteraan maksimum yang mungkin dengan konsekuensi-konsekuensi produksi).

3. Hak Menguasai Negara dan Fungsi Sosial Tanah dalam Pembangunan

Tanggal 24 September 1960 merupakan tonggak sejarah pertanahan di Indonesia dengan diterbitkannya UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar

kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.

Mengenai dasar filosofi yang menjadi asal-usul dari Hak Menguasai Negara Atas Tanah dijelaskan dalam penjelasan umum II angka (1) UUPA, bahwa hak – hak bersama tersebut pada tingkatan tertinggi diangkat menjadi hak Bangsa Indonesia yang meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia. Sifat Komunalistik Religius hak atas tanah didalam UUPA ditunjukkan oleh Pasal 1 yang menyatakan:

- i. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh Rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- ii. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang maha Esa adalah Bumi, air dan Ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 1 UUPA menyatakan bahwa: “bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi pula hak dari bangsa Indonesia, jadi semata-mata tidak hanya menjadi hak dari pemiliknya saja. Pernyataan bahwa Hak bangsa adalah semacam Hak ulayat berarti bahwa dalam

konsepsi hukum tanah nasional, hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang bersumber pada hak bangsa.

Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa atas dasar Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Menurut Notonegoro, konsepsi hubungan antara Negara dengan tanah dapat dibedakan menjadi 3 macam, yakni sebagai berikut:³⁶

- a. Negara sebagai subyek, yang kita persamakan dengan perseorangan, sehingga dengan demikian hubungan Negara dengan tanah itu mempunyai sifat *privatrechtelijk*. Hak Negara atas tanah sama dengan perseorangan atas tanah.
- b. Negara sebagai subyek diberi kedudukan tidak sebagai perseorangan tetapi sebagai Negara, jadi sebagai badan kenegaraan sebagai badan *publiekrechtelijk*.
- c. Hubungan antara Negara langsung dengan tanah ini sebagai subyek perseorangan dan tidak didalam kedudukannya sebagai Negara yang menjadi personifikasi dari rakyat seluruhnya, sehingga dalam konsepsi ini Negara tidak terlepas dari rakyat,

³⁶ Rahayu Subekti, "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum", Jurnal Yustisia, Vol. 5 No. 2, (Mei-Agustus 2016). hlm. 5.

Negara hanya sebagai pendiri menjadi pendukung dari kesatuan 2 rakyat

Lebih lanjut, Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat diberikan hak untuk menguasai tanah dalam rangka untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Hal ini dikenal dengan konsep Hak Menguasai Negara. Adapun Hak Menguasai Negara termaksud dalam pasal 2 ayat (1) UUPA yang memiliki ruang lingkup kewenangan dalam hal:³⁷

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

³⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, Pasal 2.

Adapun beberapa pandangan substansial mengenai konsep Hak Menguasai Negara tentang ruang lingkungannya, yakni dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Menurut konsep UUPA pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki” melainkan hak yang memberikan wewenang kepada negara untuk menguasai seperti hal tersebut diatas. Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai sumber daya alam (SDA) oleh negara tersebut semata-mata bersifat publik, yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang dalam pembuatan regulasi) dan bukan menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang yang dimiliki pemegang hak atas tanah yang bersifat *private* (pribadi).³⁸
- b. Menurut Mohammad Hatta (salah satu penggagas dasar negara Indonesia) mengutarakan, bahwa konsep “dikuasai negara” tidak mengandung arti bahwa negara sendiri sebagai subyek tunggal hukum atas tanah, seperti halnya pengusaha, usahawan atau *oredernemer*. Kekuasaan negara itu terdapat pada kewenangan membuat peraturan untuk kelancaran jalannya

³⁸ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksanaannya)*, (Djambatan, Jakarta:2007), hlm. 234.

ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh kaum feodal.³⁹

- c. Menurut Mohammad Yamin (salah satu penggagas dasar negara Indonesia) mengutarakan, bahwa konsepsi “dikuasai oleh negara”, termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan, terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.⁴⁰
- d. Sementara menurut Bagir Manan (Mantan Ketua Mahkamah Agung), cakupan pengertian “dikusai negara” atau hak penguasaan negara yakni sebagai berikut. *Pertama*, penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. *Kedua*, mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan. *Ketiga*, penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.⁴¹

Sehubungan dengan itu, ada kewajiban yang harus diwujudkan oleh negara yakni. *Pertama*, segala bentuk pemanfaatan

³⁹ Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undan Dasar 1945*, (Mutiara, Jkarta: 1977), hlm.28.

⁴⁰ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi*, (Djembatan, Jkarta:1954), hlm. 42-43.

⁴¹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Mandar Maju, Bandung:1995), hlm. 12.

bumi dan air serta hasil yang diperoleh dari kekayaan alam, harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, melindungi dan menjamin segala hak rakyat yang terdapat di dalam atau diatas bumi, air, dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat. *Ketiga*, mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Tidak hanya itu, dalam menyelenggarakan wewenang yang telah diamanatkan melalui Pasal 2 ayat (2) UUPA, apabila ditinjau dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara menurut Philipus M. Hadjon, pemerintahan (*besturen*) sebagai yang membuat kebijaksanaan dalam arti "*sturen*" yakni adalah suatu kegiatan yang kontiniu atau berkelanjutan. Maka kekuasaan pemerintah tidak hanya sekedar melaksanakan undang-undang, melainkan pemerintah juga bersifat aktif. Sifat aktif tersebut dalam konsep Hukum Administrasi Negara secara intrinsik merupakan unsur utama dari "*sturen*", sehingga kekuasaan pemerintahan dalam hal membuat suatu kebijakan (keputusan, perizinaan, penetapan, dll) tidaklah berhenti hanya pada kegiatan tersebut melainkan juga meliputi kegiatan pengawasan dan penindakan agar kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah dapat berjalan sesuai dengan semestinya.

Jika dikorelasikan dengan Hak Mengasai negara menurut konsep tersebut yakni negara harus berperan aktif dalam penyelenggaraan pengaturan melalui kebijakan yang dibuatnya dalam bidang agraria serta bersifat aktif dalam mengawasi dan menindak setiap pelanggaran atau penyimpangan dalam hal penggunaan dan pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa.

Lebih lanjut, “*sturen*” berkaitan dengan penggunaan kekuasaan. Dalam konsep penggunaan kekuasaan dikenal sebagai konsep hukum publik. Sebagai konsep hukum publik, penggunaan kekuasaan pemerintah harus berlandaskan pada asas-asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Berkaitan dengan asas negara hukum adalah asas *wet-en rechtmatigheid van bestuur*. Sedangkan maksud dari asas demokrasi yakni dalam penyelenggaraannya tidak hanya tersentral pada perwakilan rakyat, diamping itu asas keterbukaan pemerintah dan lembaga serta peran serta masyarakat (*inspraak*) dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah adalah sangat penting artinya. Mengenai asas instrumental yakni berkaitan dengan hakikat hukum administrasi sebagai instrumen.⁴²

⁴² Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Raja Grafindo Persada, Jakarta:2016), hlm. 38-39.

Beberapa catatan penting tentang UUPA sebagai sebuah undang-undang pokok adalah :

- a. Dicabutnya *asas domein verklaring*,
- b. Tanah merupakan bagian dari agraria,
- c. Negara tidak memiliki tanah dan sumber daya agraria lainnya, namun menguasainya, yang disebut dengan Hak Menguasai Negara,
- d. Hukum adat sebagai dasar dari hukum agraria,
- e. Pengakuan akan keberadaan hak ulayat dengan beberapa pembatasan,
- f. Fungsi sosial hak atas tanah,
- g. Larangan penguasaan tanah secara berlebihan dan absentee,
- h. Dibentuknya hak-hak atas tanah yang baru,
- i. Adanya lembaga konversi, yaitu penyesuaian hak atas tanah yang lama ke hak atas tanah yang diatur secara limitatif dalam UUPA.⁴³

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti serta memiliki fungsi ganda, yakni sebagai *social asset* dan *capital asset*. Tanah sebagai *social asset* merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan memberikan kehidupan dalam ruang lingkup yang berkesinambungan. Sedangkan tanah sebagai *capital asset* merupakan faktor modal dalam

⁴³ Agus Suntoro, *Kajian Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, hlm.17-18

pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomis yang dinilai sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi.⁴⁴

Tanah sebagai bagian dari permukaan bumi yang merupakan karunia dari Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat, mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat tinggal atau ruang untuk kehidupan dengan segala kegiatannya, sebagai sumber kehidupan. Bahkan dalam kehidupan berbangsa, tanah merupakan unsur wilayah dalam kedaulatan negara. Selain itu, tanah juga dapat dijadikan sarana guna mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara untuk turut mengaturnya. Hal ini sesuai dengan amanat yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: *“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Oleh karena itu, tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai hubungan abadi dan bersifat magis religius, yang harus dijaga, dikelola, dan dimanfaatkan dengan baik.

Pasal 6 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ini dimaksudkan

⁴⁴Ahmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Bayumedia, Malang:2007), hlm.1

bahwa tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. ini berarti bahwa 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 hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam keadaan tertentu peraturan tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan- kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga akhirnya akan tercapai tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.⁴⁵

Ruang lingkup yang menjabarkan mengenai fungsi sosial atas tanah menurut Boedi Harsono yakni:⁴⁶

- a. Tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan atau tidak menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi menimbulkan kerugian;

⁴⁵Penjelasan II Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

⁴⁶Rahayu Subekti, “Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, Jurnal Yustisia, Vol. 5 No. 2, (Mei-Agustus 2016), hlm. 2-3.

- b. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara;
- c. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan Rencana Tata Ruang maupun instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang;
- d. Pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dengan baik dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut;
- e. “merelakan” hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik sekaligus bagi masyarakat dan negara. Ketentuan tersebut tidak berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum masyarakat. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi sehingga tercapainya tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat secara keseluruhan.

Konsep fungsi sosial atas tanah sejalan juga dengan hukum adat yang menyatakan bahwa tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat adalah tanah yang dipunyai bersama oleh seluruh warga masyarakat, yang dimanfaatkan untuk kepentingan bersama bagi warga masyarakat bersangkutan. Itu berarti bahwa kepentingan bersama dan kepentingan individu per individu harus saling terpenuhi dan penggunaannya dilakukan bersama-sama dibawah pimpinan kepala adat. Untuk dapat memenuhi kebutuhan, setiap warga diberi kesempatan untuk membuka, menguasai, dan memanfaatkan bagian-bagian tertentu dari tanah adat (*ulayat*).⁴⁷

Dengan demikian, tanah yang dimiliki oleh seseorang tidak hanya berfungsi bagi pemilik hak itu, tetapi juga bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Sebagai konsekuensinya, penggunaan tanah tersebut tidak hanya berpedoman pada kepentingan pemegang hak, tetapi juga harus mengingat dan memerhatikan kepentingan masyarakat, dengan catatan menjalankan prinsip keseimbangan kepentingan. Untuk itu, perlu adanya perencanaan, peruntukan, dan penggunaan hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 UUPA. Dengan menggunakan tanah sesuai rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah berarti fungsi sosial atas sesuatu hak atas tanah telah terpenuhi.

⁴⁷ Ahmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, hlm.17.

Penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah secara teknis ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, salah satunya Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum. Dalam undang-undang ini pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak dalam bentuk ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain.⁴⁸

Penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah secara teknis ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, salah satunya Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum. Dalam undang-undang ini pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak dalam bentuk ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain.⁴⁹

⁴⁸ Andrio Firstiana Sukma, 2014, Kepemilikan Saham Sebagai Salah Satu Bentuk Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan, Jurnal Sosek Pekerjaan Umum Vol. 6 No. 1.

⁴⁹ *Ibid.*

4. Ganti Rugi

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, istilah ganti rugi adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah, atas beralihnya haknya tersebut. Ganti rugi dibatasi sebagai penggantian terhadap kerugian, baik secara fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai hak atas tanah meliputi bangunan, tanaman, dan /atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.⁵⁰

Pengaturan mengenai ganti rugi menurut Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar dan Pokok-Pokok Agraria, yaitu “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”

Adapun mengenai pemberian kompensasi, merujuk dari laporan Tim Khusus tentang perumahan yang layak sebagai komponen hak atas standar kehidupan yang memadai *United Nation* (PBB) yakni *Basic Principles and Guidelines On Development-Based Evictions and Displacemen*. Terutama pada angka-60 mengenai kompensasi, menekankan ketentuan mengenai pemberian ganti

⁵⁰ Bernard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi, dan Penagakkan Hukum*, hlm. 172

kerugian bahwa ketika pengusiran tidak dapat dihindarkan, dan diperlukan untuk promosi kesejahteraan umum, Negara melalui pemerintah harus menyediakan atau memastikan kompensasi yang adil atas kerugian apa pun atas properti pribadi, nyata atau lainnya atau barang, termasuk hak atau kepentingan dalam properti. Kompensasi harus diberikan untuk setiap kerusakan yang dapat dinilai secara ekonomis, sesuai dan sebanding dengan beratnya pelanggaran dan keadaan setiap kasus, seperti: kehilangan nyawa atau anggota badan; gangguan fisik atau mental; kehilangan kesempatan, termasuk pekerjaan, pendidikan, dan manfaat sosial; kerusakan material dan kehilangan penghasilan, termasuk hilangnya potensi penghasilan; kerusakan moral; dan biaya yang diperlukan untuk bantuan hukum atau ahli, obat-obatan dan layanan medis, serta layanan psikologis dan sosial. Kompensasi uang tunai tidak boleh mengganti kompensasi nyata dalam bentuk tanah dan sumber daya properti umum. Ketika lahan telah diambil, penggusuran harus dikompensasi dengan tanah yang sepadan dalam kualitas, ukuran dan nilai, atau lebih baik.⁵¹

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

⁵¹ Terjemahan dari Article 60 United Nation, Basic Principles and Guidelines On Development-Based Evictions And Displacement Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living A/HRC/4/18, hlm. 13

Jenis penelitian yang penyusun gunakan dalam menyusun skripsi ini adalah penelitian normatif dengan studi pustaka (*library research*), yaitu serangkaian kegiatan yang berhubungan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan terkait konsep, teori, asas, aturan, dan dokumen yang berkaitan dengan penelitian ini. Dengan kata lain *library research* merupakan penelitian yang memanfaatkan sumber perpustakaan untuk memperoleh data penelitiannya.⁵²

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian menggunakan metode *deskriptif – analitis*, yakni usaha untuk mengumpulkan data dan menyusun suatu data, kemudian dilakukan analisis terhadap data tersebut. Seluruh data yang diperoleh akan diolah dengan menggunakan metode deduktif untuk menganalisis.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dipergunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan *yuridis-empiris*. Pendekatan yang berasal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dengan kemudian mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut, sehingga peneliti dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang diangkat yakni juga dengan menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-

⁵² Bambang Waluyo, *Penelitian dalam Praktik*, (Jakarta, Sinar Grafika, 1996), hlm. 17.

kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi.⁵³ Kasus-kasus yang dimaksud adalah kasus yang telah dikaji oleh beberapa lembaga pemerintah maupun non pemerintah yang terfokus pada kajian terhadap praktik pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Maksud daripada perspektif yuridis-empiris, yakni pembahasan keberlakuan hukum secara teoritik maupun keberlakuan hukum dalam ranah implementasi didasarkan pada cara berpikir deduktif, dimana keberlakuan sebuah aturan hukum harus dilandaskan pada keberlakuan hukum yang lebih tinggi, yang kemudian dilandaskan pada aturan hukum yang lebih tinggi lagi, hingga sampailah pada sumber yang bersifat meta yuridis. Dasar keberlakuan yang bersifat meta-yuridis itu berupa nilai-nilai (*values*) yang bersifat abstrak. Nilai-nilai (*values*) merupakan penuntun apa yang baik dan buruk, apa yang benar dan apa yang salah sehingga harus di jauhi manusia.⁵⁴ Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut yang kemudian dijadikan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi terkait pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.⁵⁵

⁵³ Raymond Aristyo dan Hasni, *Analisis Terhadap Masalah Penetapan Nilai Ganti Rugi Dalam Rangka Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Kunciran-Serpong*, Jurnal Hukum Adigama Vol. 2 No.2 :2019, hlm.9.

⁵⁴ FX. Adji Samekto, *Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen tentang Stufenbeautheorie dalam Pendekatan Normatif-Filosofis*, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 7 No. 1, April 2019, hlm. 5.

⁵⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (edisi revisi)*,(Jakarta, Prenada Media Group,2011), hlm.135-136.

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh melalui hasil penelitian di lapangan yang dilakukan dengan cara observasi.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari kepustakaan meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan yang mendukung sumber data primer. Sumber data sekunder meliputi:

1) Bahan Hukum Primer:

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.
- c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Guna Kepentingan Umum.
- d) UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah
- e) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum.

- f) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum sebagaimana terakhir kali diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- g) Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah
- h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 Tentang Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Swasta
- i) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- Bahan hukum yang berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku karangan ahli hukum, kamus-kamus hukum,

jurnal-jurnal hukum, dan beberapa kajian ilmiah yang berkaitan dengan fokus penelitian yang penyusun angkat yakni pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Adapun dalam penelitian ini penyusun menggunakan beberapa jurnal maupun hasil kajian beberapa badan negara, lembaga akademik, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang dijadikan bahan hukum sekunder. Beberapa kajian tersebut yang kemudian penyusun kerucutkan lagi pada kajian yang terfokus dalam pemberian ganti kerugian dalam bidang pembangunan jalan tol, waduk atau saluran irigasi dan bandara yang dilaksanakan dalam rentan waktu 5 tahun terakhir.

3) Bahan Non Hukum

Bahan yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti: Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, jurnal, ensiklopedia, website resmi, dan bahan elektronik lainnya yang mendukung penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini dengan:

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah studi yang dilakukan dengan jalan meneliti dokumen-dokumen yang ada, yaitu dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum dan informasi yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, karya ilmiah, peraturan perundang-undangan, dan bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu dengan mencari, mempelajari, mencatat, dan menyatukan hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian.

b. Dokumentasi

Dalam penelitian ini peneliti akan melakukan metode dokumentasi dengan mencari dokumen, buku-buku, pendapat, dan bahan lainnya yang berkaitan dengan pemberian ganti kerugian bagi pembangunan untuk kepentingan umum serta kajian yang membahas mengenai analisis filosofis yang ditinjau secara teori mengenai ganti kerugian.

6. Analisis Data

Dalam menganalisis data yang diteliti, penyusun menggunakan metode analisis kualitatif berdasarkan kualitas yang relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam penulisan penelitian ini. Secara kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak timpang tindih, dan efektif. Sehingga memudahkan pemahaman

dan interpretasi data.⁵⁶ Dari hasil analisis ini diambil suatu kesimpulan untuk menjawab isu tersebut dan diakhiri dengan saran yang harus dilakukan berkaitan dengan isu penelitian ini.

G. Sistematika Pembahasan

Untuk memberikan gambaran dan kemudahan dalam sistematika penulisan skripsi ini, maka penyusun membagi penyusunan skripsi ini menjadi lima bab. Adapun secara keseluruhan sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bab Pertama, berisi Pendahuluan sebagai pengantar secara keseluruhan untuk memberikan gambaran tentang pembahasan skripsi ini. Pendahuluan ini meliputi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Telaah Pustaka, Kerangka Teoritik, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

Bab Kedua, berisi mengenai tinjauan umum mengenai berbagai macam Hak-hak Atas Tanah. Kemudian tentang bagaimana Penggunaan Hak Atas Tanah beserta konsep dan prinsip tata guna tanah dan juga mengenai peralihan hak atas tanah dan berbagai macam mekanisme peralihannya.

Bab Ketiga, berisi mengenai tinjauan umum mengenai Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Pemberian Ganti Kerugian yang meliputi Pengertian Ganti Rugi, Prinsip-prinsip Ganti Rugi, Asas-asas Ganti Rugi, Mekanisme Pemberian Ganti Rugi, Bentuk-bentuk

⁵⁶ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 172.

Ganti Rugi, serta Pengaturan Hukum yang Mengatur Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi.

Bab Keempat, berisi mengenai analisis ganti kerugian dan penyampaian beberapa kritik para ahli mengenai pelaksanaan pemberian ganti kerugian, serta analisis terhadap aspek filosofis dan aspek yuridis atas pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum yang disinkronkan dengan teori yang berkaitan dengan pemberian ganti kerugian.

Bab Kelima, merupakan bab penutup, yang berisi tentang kesimpulan dan saran atas penulisan skripsi ini dengan dilengkapi daftar pustaka, dengan maksud untuk menjadi acuan dari semua sumber rujukan yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dari analisis dan uraian dari pembahasan yang penyusun dapatkan data-data sekunder dari hasil kajian beberapa lembaga dan LSM, dapat disimpulkan bahwa, dalam proses pengadaan tanah yang menjadi proyek pemerintah guna pembangunan untuk kepentingan umum, masih terdapat beberapa pelaksanaan yang cukup banyak menimbulkan persoalan, terkhusus pada proses pemberian ganti kerugian, Komnas HAM RI mencatat bahwa pada Tahun 2017 tercatat ada 67% pengaduan mengenai konflik agraria yang disebabkan karena pemberian ganti kerugian yang dinilai tidak layak dan adil.

Persoalan pemberian ganti kerugian masih menjadi faktor utama terhambatnya proses pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam pelaksanaannya masih diiringi dengan pelanggaran terhadap hak dari pemilik tanah, yang belum mencerminkan prinsip kemanusiaan, prinsip demokratis, dan prinsip keadilan sebagaimana beberapa prinsip tersebut menjadi landasan filosofis dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dimana secara faktual, masih terdapat persoalan yang meliputi proses pemberian ganti kerugian yakni:

- a. Proses pembebasan tanah yang alot, dan cenderung mengulur-ulur waktu;
- b. Nilai ganti kerugian yang tidak adil dan masih jauh dari kata layak;
- c. Sosialisasi yang dilakukan kurang transparan;
- d. Mengesampingkan proses musyawarah, dengan tidak memberikan kesempatan bagi pemilik untuk mengajukan keberatan sewaktu musyawarah. Dan apabila terdapat keberatan direkomendasikan untuk mengajukan keberatan ke pengadilan;
- e. Masih adanya tindakan yang melanggar HAM yakni perlakuan intimidatif, kriminalisasi penolak, dan pengusuran dan pembongkaran paksa dengan melibatkan aparat kepolisian dan militer TNI.

Jika ditinjau dari sudut pandang filosofis, proses pemberian ganti kerugian masih jauh dari apa yang di cita-citakan dan dijunjung dalam pelaksanaan pengadaan tanah, yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut, proses pemberian ganti kerugian juga masih jauh dari apa yang dikonsepsikan oleh beberapa ahli, mengenai keadilan dan negara kesejahteraan (*welfare state*).

Hal tersebut terbukti, dalam proses penetapan bentuk dan nilai ganti kerugian P2T masih jauh dari yang diharapkan dan tidak memperhatikan aspek non-fisik untuk menilai harga tanah serta aspek kelayakan bagi pemilik hak atas tanah yang menjamin hidup mereka dimasa mendatang. Selain itu, pemerintah juga dinilai gagal dalam menyelesaikan persoalan-persoalan mengenai pemberian ganti

kerugian secara *restorative justice*. Hal itu terlihat dari banyaknya penyelesaian sengketa yang berakhir dengan penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri (konsinyasi).

Selain itu, juga dalam pemberian ganti kerugian, pihak yang membutuhkan tanah kurang sadar mengenai betapa pentingnya bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah yang masih banyak diberikan dalam bentuk uang. Hal itu dapat menyebabkan kemunduran secara tingkat sosial dan ekonomi jika tidak didampingi dengan cermat dan diberi pelatihan. Maka dari itu, penetapan besaran dan bentuk ganti kerugian sangatlah penting karena menyangkut bagaimana nasib pemilik tanah dimasa mendatang, yang dimana tanahnya telah diambil oleh negara untuk pembangunan. Sehingga walaupun tanahnya telah diambil, akan tetapi masyarakat terdampak tidak merasa dirugikan dan telah mendapatkan keadilan yang akan berimplikasi kepada tingkat kesejahteraan mereka.

Lebih lanjut, persoalan-persoalan yang terjadi dalam proses pemberian ganti kerugian, penyusun juga dapat menyimpulkan bahwa yang menjadi faktor pokok dalam persoalan tersebut yakni berkaitan dengan anggaran pemerintah yang dialokasikan untuk proyek pembangunan. Mengapa demikian, karena dapat kita ketahui anggaran yang dimiliki pemerintah kurang, maka dari itu pemerintah akan meminjam uang dari investor atau pemilik modal melalui penerbitan obligasi maupun langsung, baik itu perusahaan dalam negeri maupun luar negeri. Efek dari peminjaman tersebut maka menuntut pengembalian yang cepat, sehingga berdampak pada proses pengadaan

tanah yang tergesa-gesa. Hal tersebutlah yang menyebabkan beberapa persoalan dalam pemberian ganti kerugian terjadi. Menjadi sulit ketika pemerintah dalam jangka waktu tertentu harus melakukan pembangunan dan mengembalikan hutang negara, dan dituntut untuk mengedepankan prinsip dan asas yang dijunjung tinggi dalam sebuah negara hukum.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, penyusun menyarankan sebagai berikut:

1. Saran bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, sebagai institusi yang diberikan mandat oleh rakyat untuk menjalankan kerja-kerja pemerintahan, termasuk dalam hal melaksanakan pembangunan infrastruktur. Dimana hal tersebut juga bertujuan untuk mensejahterakan rakyat maka dari itu, pemerintah dalam hal ini harus mengedepankan hak-hak sipil masyarakat yang telah diamanatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, sudah seharusnya Hak Asasi Manusia dijunjung tinggi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Agar dapat terwujud cita-cita negara.
2. Bagi Pemerintah dan DPR untuk melakukan evaluasi kebijakan dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Jika memang dirasa perlu untuk merevisi regulasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- A.Safitri, Myrna, dan Tristam Moeliono, *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia*, (Jakarta: HuMA, Van Vollenhoven Institut, KITLV:2010).
- Fauzi, Noer, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: Dari Lokal Hingga Kecenderungan Global*, (Yogyakarta, Insist Press:2003)
- Fuady, Munir, *Dinamika Teori Hukum*, (Jakarta, Ghalia Indonesia:2007).
- Harsono, Budi, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksanaannya)*, (Djambatan, Jakarta:2007)
- Hasan, Tholham, *Peratanahan dalam Perspektif Agama Islam dan Budaya Muslim*, (Yogyakarta, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional: 1999)
- Hatta, Mohammad, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undan Dasar 1945*, (Mutiara, Jakarta: 1977)
- Hatta, Moh, *Bab-bab Tentang Perolahan &Hapusnya Hak-Hak Atas Tanah*, (Liberty, Yogyakarta:2014)
- Januar Habibi, Tatit, *Pelaksanaan Penetapan Ganti Rugi dan Bentuk Pengawasan Panitia Pengadaan Tanah pada Proyek Pembangunan Terminal Bumiayu*, (Thesis, Universitas Diponegoro, Semarang: 2007).
- Limbong, Bernard, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi, dan Penagakkan Hukum*, (Margaretha Pustaka, Jakarta:2011)
- M. Ma'moen, Antje, *Pendaftaran Tanah sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-hak Atas Tanah di Kotamadya Bandung, Disertasi* (Universitas Padjajaran, Bandung: 1996).hlm. 74.
- Manan, Bagir, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Mandar Maju, Bandung:1995)

- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum (edisi revisi)*, (Jakarta, Prenada Media Group, 2011)
- Metokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Revisi Ketiga, (Yogyakarta, Liberty: 2007).
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004)
- Mustofa, dkk. *Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri*, (Sinar Grafika, Jakarta Timur: 2013).
- M. Friedman, Lawrence, *American Law: an Introduction, second edition*: diterjemahkan Wishnu Basuki, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, (Jakarta, Tata Nusa: 2001)
- Raharjo, Sajipto, *Ilmu Hukum*, (Bandung, Citra Aditya Bakti: 2006).
- Rato, Dominikus, *Filsafat Hukum Mencari, menemukan, dan Memahami Hukum*, (Surabaya, Laksbang Justitia: 2010)
- Rawls, Jhon, *A Theory of Justice*, (Yogyakarta, Putaka Pelajar: 2006)
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2016)
- Rubaie, Ahmad, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Bayumedia, Malang: 2007)
- S. Hutagalung, Arie, *Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta, LPHI: 2005).
- Suntoro, Agus, *Kajian Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Komnas HAM, Jakarta Pusat, 2018)
- Sutedi, Andrian., *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum (Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum)*, (Sinar Grafika, Jakarta: 2007).
- S.W. Sumardjono, Maria, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta, Kompas: 2008)

S.W. Soemardjono, Maria, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Kompas, Jakarta:2001)

Waluyo, Bambang, *Penelitian dalam Praktik*, (Jakarta, Sinar Grafika, 1996)

Yamin, Mohammad, *Proklamasi dan Konstitusi*, (Djembatan, Jakarta:1954)

2. Internet

Setiyono, Handoyo, <http://cahwaras.wordpress.com/2010,04,25>, “pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum”

Winoto, Joyo, *Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat*, www.bpn.go.id diakses pada tanggal 16 April 2020.

<https://tirto.id/permainan-broker-dan-harga-tanah-selangit-di-dekat-bandaranya>

<https://tirto.id/minim-pekerjaan-untuk-warga-tergusur-di-bandara-baru-yogyakarta-cU5v>

3. Jurnal

Andrio Firstiana Sukma, 2014, Kepemilikan Saham Sebagai Sala Satu Bentuk Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan, *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum* Vol. 6 No. 1.

Chamim Tohari, “Analisis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pemberian Ganti Rugi Atas Proyek Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Perspektif Hukum Islam”, *Jurnal Hukum Islam*, Volume: XVIII No.1 ,(Juni 2018).

Forest Watch Indonesia, “*Lembar Fakta Angka Deforestasi sebagai Alarm Mmiburuknya Hutan Indonesia*” *Jurnal*, (Forest Watch Indonesia, Jakarta: 2019)

FX. Adji Samekto, *Menelusuri Akar Pemikiran Hans Kelsen tentang Stufenbeautheorie dalam Pendekatan Normatif-Filosofis*, *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 7 No. 1, April 2019.

Rahayu Subekti, “Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”, Jurnal Yustisia, Vol. 5 No. 2, (Mei-Agustus 2016).

Raymond Aristyo dan Hasni, *Analisis Terhadap Masalah Penetapan Nilai Ganti Rugi Dalam Rangka Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Kunciran-Serpong*, Jurnal Hukum Adigama Vol. 2 No.2 :2019.

Rizky Amalia, “Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum”, Jurnal Yuridika, Volume: 3 (September-Desember 2012).

Tim Penelitian Hukum BPHN, *Jurnal :Pelaksanaan Pengadaan Tnah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta:2013)

4. Lain-lain

Konsorsium Pembaruan Agraria, *Catatan Akhir Tahun 2019 KPA “Dari Aceh Sampai Papua: Urgensi Penyelesaian Konflik Struktural dan Jalan Pembaruan Agraria ke Depan”*, (Catahu, Konsorsium Pembaruan Agraria, 2019)

Majalah Partnership Bappenas, Edisi Pembangunan Infrastruktur Daerah Tahun 2017.

Tayangan acara televisi, *Menolak Lupa “Kiprah Militer dalam Kehidupan Politik Di Indonesia”*, (Metro TV, 2018)

Terjemahan dari Article 60 United Nation, Basic Principles and Guidelines On Development-Based Evictions And Displacement Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living A/HRC/4/18.

Iswantoro.,S.H.,M.H., “Hukum Agraria”, Bahan Ajar melalui Microsoft Power Point, Program Studi Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga: 2017. Hlm 73-74.

5. Skripsi

Fauziah Nur'Aini, "Perhitungan dan Penetapan Nilai Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan New Yogyakarta International Airport Di Kulon Progo", Skripsi, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, 2017.

Rezky Ameliah, "Tinjaun Hukum Pelaksanaan Ganti Rugi Terhadap Pencabutan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Rel Kereta Api Di Kabupaten Barru". Skripsi, Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Alauddin Makassar, 2017.

Qodlizaka Fatahillah, "Pemberian Ganti Rugi Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Jalur Lintas Selatan (JJLS) Tahun 2012 (Studi Kasus Pengadaan Tanah Di Desa Jetis Kec. Saptosari, Kab. Gunung Kidul)", Skripsi, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, 2016.

Zainal Arifin, "Mekanisme Pemberian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Kabupaten Probolinggo Jawa Timur), Skripsi, Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga, 2017.

5. Disertasi

Ediwarman, *Perlindungan Hukum bagi Korban Kasus-kasus Pertanahan di Sumatera Utara*, *Disertasi*, (Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan: 2001).

6. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.