



**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM PENGADAAN
TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK
KEPENTINGAN UMUM**

UJIAN TERBUKA DISERTASI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh
Gelar Doktor Ilmu Hukum**

**OLEH:
SRI YANTI ACHMAD, SH., MKn
NPM. 20.1003.74001.0205**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945
SEMARANG
2024**



PERSETUJUAN PROMOTOR DAN KO-PROMOTOR

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM PENGADAAN
TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK
KEPENTINGAN UMUM**

UJIAN TERBUKA DISERTASI

**Oleh:
SRI YANTI ACHMAD, SH., MKn
NPM. 20.1003.74001.0205**

**Semarang,Maret 2024
Telah Disetujui Untuk Diuji Oleh**

Promotor

Ko-Promotor

**Prof. Dr. Retno Mawarini, S, S.H., M.Hum
NIDN. 0628026602**

**Dr. Mashari, S.H., M.Hum
NIDN.0607056401**

**Mengetahui,
Ketua Program Studi Hukum Program Doktor**

**Prof. Dr. Sigit Irianto, SH. M.Hum
NIDN. 0613016201**

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : SRI YANTI ACHMAD, SH., MKn
NPM : 20.1003.74001.0205
Alamat : Perumahan Plamongan Indah Blok I-7 No. 1, Batusari,
Mranggen, Demak

Dengan ini saya menyatakan :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik, baik di Universitas 17 Agustus 1945 Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor dan masukan Tim Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebut nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, Maret 2024
Yang membuat pernyataan

SRI YANTI ACHMAD, SH., MKn
NPM. 20.1003.74001.0205

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

Susah Bukan Berarti Tidak Bisa
(Sri Yanti Achmad)

Banyak kegagalan dalam hidup ini dikarenakan orang-orang tidak menyadari betapa dekatnya mereka dengan keberhasilan saat mereka menyerah.
(Thomas Alfa Edison)

KU PERSEMBAHKAN

Kepada:

1. Almamaterku
2. Ibu Tercinta
3. Suami Tersayang
4. Anak Terkasih
5. Kakak dan Adik yang selalu support
6. Para Sahabat yang baik budi

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, yang telah memberikan Berkah, Rahmat, dan Hidayah-Nya, akhirnya Peneliti dapat menyelesaikan Disertasi yang berjudul “Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”. Naskah hasil penelitian ini merupakan karya ilmiah Disertasi sebagai wujud keprihatinan Peneliti terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk kepentingan umum yang menimbulkan permasalahan bagi masyarakat pemilik tanah.

Peneliti mengharapkan sumbangan pemikiran dari berbagai pihak demi kesempurnaan karya ilmiah Disertasi tersebut. Peneliti dalam menyusun penelitian ini mendapat arahan dan masukan dari berbagai pihak yang telah memberikan bantuan, baik materiil maupun spiritual dalam penyelesaian penelitian karya ilmiah Disertasi ini, untuk itu Peneliti mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Drs. Suparno, MSi, selaku Penguji Eksternal dan Rektor Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang, yang telah memberikan ijin untuk Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang dan memberikan arahan serta motivasi yang sangat besar dalam penyelesaian Disertasi ini.
2. Bapak Prof. Dr. Edy Lisdiyono, SH. MHum, selaku Ketua Sidang, Penguji dan Dekan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG)

Semarang, yang telah memberikan motivasi dan arahan yang sangat besar bagi Peneliti dalam penyelesaian Disertasi ini.

3. Prof. Dr. Sigit Irianto, SH., MHum, selaku Sekretaris Sidang, Penguji dan Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang, yang telah memberikan bimbingan dan semangat dengan penuh kesabaran dan masukan-masukan yang berharga bagi Peneliti dalam penyelesaian Disertasi ini.
4. Ibu Prof. Dr. Retno Mawarini Sukmariningsih, SH., MHum, selaku Promotor dan Penguji yang telah memberikan bimbingan dan semangat dengan penuh kesabaran dan masukan-masukan yang berharga bagi Peneliti dalam penyelesaian Disertasi ini.
5. Bapak Dr. Mashari, SH., MHum, selaku Ko-Promotor dan Penguji yang telah memberikan bimbingan dengan menerima kehadiran Peneliti setiap saat dengan penuh kesabaran dan masukan-masukan yang berharga bagi Peneliti dalam penyelesaian Disertasi ini.
6. Ibu Dr. RR. Widyarini Indriasti Wardani, SH., MHum, selaku Penguji yang telah memberikan arahan kepada Peneliti setiap saat dengan penuh kesabaran dan masukan-masukan yang berharga dalam penyelesaian Disertasi ini.
7. Bapak Dr. Johan Erwin Isharyanto, SH., MHm, selaku Penguji yang dengan penuh kesabaran memberikan arahan dan masukan-masukan yang berharga bagi Peneliti dalam penyelesaian Disertasi ini.
8. Ibu Dr. Sri Mulyani, SH, M.Hum, selaku Sekeretaris Administrasi dan Keuangan Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum

Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang yang telah memberikan motivasi dan dorongan serta masukan-masukan yang berharga bagi Peneliti dalam penyelesaian Disertasi ini.

9. Bapak/Ibu Dosen Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang, yang telah memberi bekal pengetahuan yang berharga kepada Peneliti.
10. Bapak/Ibu Rekan Mahasiswa Program Studi Hukum Program Doktor Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Semarang seangkatan yang sedang menyelesaikan studinya, atas kebersamaan serta terjalinnya rasa kekeluargaan kepada Peneliti.
11. Ibu Tercinta, Suami Tersayang dan Anak Terkasih, kaka adik yang telah mendorong dalam penyusunan disertasi ini hingga selesai.
12. Bapak/Ibu Semua Pihak yang telah ikut membantu hingga terselesainya naskah hasil penelitian ini.

Dengan segala kerendahan hati, Peneliti mengucapkan terima kasih dengan iringan doa semoga bantuan, motivasi, saran, dan kritikan dari semua pihak akan menyempurnakan Disertasi ini. Peneliti berharap semoga naskah hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat untuk semuanya, Aamiin Yaa Rabb.

Peneliti,

SRI YANTI ACHMAD, SH., MKn
NPM. 20.1003.74001.0205

ABSTRAK

Negara Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila, bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan, keadilan, keamanan, ketentraman, dan ketertiban bagi seluruh kehidupan bangsa dan negara, serta menjamin perlindungan hukum yang sama bagi setiap warga negara. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sering terjadi penolakan warga yang menuntut ganti rugi atas tanah yang digunakan untuk Pembangunan. Permasalahan dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini ? (2) Mengapa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan efektif ? (3) Bagaimana tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum? Metode penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif empiris dengan data sekunder sebagai data utamanya dan data primer sebagai data pendukung. Penelitian ini dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Pengaturan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan oleh Pemerintah melalui UU Cipta Kerja mencoba menyelaraskan pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan peraturan pelaksanaannya agar saling berkesinambungan. Masalah bentuk Ganti Rugi seringkali menimbulkan konflik dalam Pengadaan Tanah, diperlukan perundang-undangan yang lebih menjamin asas kepastian dan keadilan. (2) Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan efektif dipengaruhi faktor internal yaitu penetapan ganti rugi dilaksanakan tidak maksimal, khusus untuk pelaksanaan pengadaan tanah dalam pembangunan perlu pendekatan yang lebih intensif dari pemerintah terhadap para pemegang hak atas tanah. Faktor eksternal yaitu sengketa yang timbul dalam pembebasan tanah milik masyarakat yang terkena proyek pembangunan infrastruktur pada umumnya menimbulkan konflik, pertentangan, dan ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti rugi yang diberikan pihak pelaku pembebasan tanah. (3) Tanggung Jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi asas-asas dasar diantaranya kemanusiaan dan keadilan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah harus bertanggung jawab kepada para pihak yang telah dirugikan, tanggung jawab berupa penggantian kerugian secara materiil dan immaterial yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kebijakan Pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan bernama PSN yang dalam perencanaannya dengan melibatkan pemerintah dan badan usaha serta masyarakat.

Kata Kunci: Tanggung Jawab Pemerintah; Pengadaan Tanah; Pembangunan; Kepentingan Umum

ABSTRACT

The Indonesian state as a legal state based on Pancasila, aims to realize prosperity, justice, security, peace and order for the entire life of the nation and state, as well as guaranteeing equal legal protection for every citizen. Procurement of land for development for public purposes often results in resistance from residents who demand compensation for the land used for development. The problems in this research are: (1) What are the current arrangements for land acquisition for development in the public interest? (2) Why has land acquisition for development in the public interest not been effective? (3) What are the government's responsibilities in procuring land for development in the public interest? This research method uses empirical normative juridical research with secondary data as the main data and primary data as supporting data. This research uses a statutory regulatory approach, conceptual approach, comparative approach, and case approach. The research results show that: (1) The government currently regulates land for development in the public interest by revoking land rights. The implementation of land procurement for development by the Government through the Job Creation Law tries to harmonize the regulations in Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development in the Public Interest with its implementing regulations so that they are mutually sustainable. The issue of the form of Compensation often causes conflict in Land Acquisition, legislation is needed that better guarantees the principles of certainty and justice. (2) Land procurement for development in the public interest has not been effective, influenced by internal factors, namely that the determination of compensation has not been carried out optimally, specifically for the implementation of land acquisition for development, a more intensive approach is needed from the government towards land rights holders. External factors, namely disputes that arise in the acquisition of land belonging to communities affected by infrastructure development projects, generally give rise to conflicts, contradictions and disagreements regarding the amount of compensation given by the perpetrator of the land acquisition. (3) The Government's responsibility in procuring land for development in the public interest based on Pancasila by upholding basic principles including humanity and justice. Land procurement for public purposes carried out by the government must be responsible to the parties who have been harmed, responsibility in the form of compensation for material and immaterial losses based on Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development in the Public Interest. The government's policy in procuring land for development is called PSN, which in its planning involves the government, business entities and the community.

Keywords: Government Responsibility; Land Acquisition; Development; Public interest

RINGKASAN

Negara Indonesia sebagai negara hukum dan bukan berdasarkan pada kekuasaan belaka, maka dalam menjalankan segala kehidupan bernegara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku demi terciptanya suatu ketertiban hukum dalam masyarakat. Hal ini sesuai dengan istilah negara Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila.

Setiap negara memiliki tujuan nasional yang merupakan bagian dari cita-cita negara yang bersangkutan. Peran negara yang utama dalam suatu negara mewujudkan cita-cita dari bangsa itu sendiri yang tercantum disetiap Konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang bersangkutan. Cita-cita Bangsa Indonesia tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar Konstitusi Negara Republik Indonesia, baik sebelum maupun sesudah diamandemen, mempunyai semangat yang kuat untuk kesejahteraan Warga Negara Indonesia dan membentuk negara kesejahteraan.

Fungsi sosial dalam UUPA, bahwa hak atas tanah digunakan harus ada keseimbangan antara kepentingan perorangan dan kepentingan umum. Tanah dipakai untuk kepentingan umum, maka akan bermanfaat bagi semua orang. Dalam Penjelasan Pasal 2 Huruf (c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Pengadaan tanah harus memenuhi syarat ada ganti rugi, untuk kepentingan umum dan satu lagi harus berdasarkan undang-undang.

Konsep kepentingan umum menjadi penting, agar tidak terjadi perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, sehingga harus dibedakan dengan jelas antara pembangunan untuk kepentingan umum dan pembangunan yang tujuannya untuk bisnis hanya mencari keuntungan (*profit oriented*). Dalam Penjelasan Pasal 2 (d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tersebut terdapat salah satu asas pengadaan tanah yaitu asas kepastian yang mempunyai makna, tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

Permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: (1) Bagaimana pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini ? (2) Mengapa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan efektif ? (3) Bagaimana tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif empiris, yaitu penelitian dengan data sekunder sebagai data utamanya dan data primer sebagai data pendukung. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani/diteliti. Selain itu juga pendekatan konseptual dan pendekatan kasus.

Metode penelitian yuridis normatif empiris merupakan suatu penelitian

yang mengajak para penelitiannya tidak hanya memikirkan masalah-masalah hukum berdasarkan penerapan peraturan hukum yang berlaku melainkan juga dapat ditinjau dari perspektif kehidupan sosial masyarakat yang penuh gejala sehingga menarik untuk dilakukan penelitian. Penelitian hukum empiris dilakukan untuk mengkaji tindak lanjut/implementasi hukum yang dapat diberikan terhadap Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah.

Desa Wadas merupakan lokasi penambangan batu andesit sebagai material dalam Pembangunan Bendungan Bener yang sudah direncanakan oleh pemerintah sejak 2013. Konflik kemudian terjadi antara warga melawan pemrakarsa proyek dalam hal ini Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Serayu Opak yang disebabkan oleh kekhawatiran warga atas dampak dari penambangan batuan andesit tersebut dan sekaligus ketiadaan partisipasi warga dalam penentuan desa mereka sebagai bagian dari rencana PSN.

Masyarakat dengan didampingi oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Yogyakarta, sejak 2018 warga Desa Wadas melakukan aksi-aksi penolakan yang lebih terorganisir baik melalui demonstrasi, penghadangan pengukuran lahan, pemasangan bener di sekeliling desa, gugatan pengadilan, hingga perlawanan budaya yakni mujahadah secara rutin sebagai medium refleksi dan koordinasi.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bendungan Jragung mendasarkan pada SK Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Gubernur Jawa Tengah No. 590/43

Tahun 2023 dilaksanakan penyelesaian pengadaan tanah atas sisa tanah bagi Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang. Jumlah sisa tanah yang akan diselesaikan pembebasannya 41 bidang tanah dan 61 pemilikan tegakan yang berada dalam Kawasan hutan..

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Pengaturan pelaksana penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia, diatur oleh Pemerintah melalui UU Cipta Kerja mencoba menyelaraskan pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan peraturan pelaksanaannya agar saling berkesinambungan. Upaya hukum ganti kerugian atas pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah tidak menyimpang dari amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum.

Masalah bentuk Ganti Rugi merupakan masalah yang seringkali menimbulkan konflik dalam Pengadaan Tanah, maka diperlukan perundang-undangan tentang Pengadaan Tanah yang lebih menjamin asas kepastian dan keadilan dalam pemberian ganti kerugian kepada Pihak yang Berhak. Ketidaktegasan dan ketidakjelasan acuan atau dasar yang akan digunakan pemerintah dalam menentukan besaran nilai Ganti Kerugian atau harga tanah tentunya akan selalu menimbulkan konflik dan selalu berujung pada ranah peradilan.

SUMMARY

Indonesia is a state of law and not based on mere power, so in carrying out all state life it must be in accordance with applicable legal rules in order to create legal order in society. This is in accordance with the term Indonesia as a legal state based on Pancasila.

Every country has national goals which are part of the ideals of the country concerned. The main role of the state in a country is to realize the ideals of the nation itself which are stated in each Constitution or Constitution of the Republic of Indonesia of 1945 (UUD NRI 1945) concerned. The ideals of the Indonesian nation are stated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as the basis for the Constitution of the Republic of Indonesia, both before and after amendments, which have a strong spirit for the welfare of Indonesian citizens and the creation of a welfare state.

The social function in the UUPA is that land rights are used there must be a balance between individual interests and the public interest. Land is used for public purposes, so it will benefit everyone. In the Elucidation of Article 2 Letter (c) of Law of the Republic of Indonesia Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development in the Public Interest, the principle of benefit is that the results of land acquisition are able to provide broad benefits for the interests of the community, nation and state. Land acquisition must meet the requirements for compensation, be in the public interest and must be based on law.

The concept of public interest is important, so that there are no differences in interpretation in its implementation, so that there must be a clear distinction between development for the public interest and development whose business objective is only to seek profit (profit oriented). In the Explanation to Article 2 (d) of Law of the Republic of Indonesia Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development in the Public Interest, there is one of the principles of land procurement, namely the principle of certainty which means the availability of land in the process of land procurement for development and providing guarantees to parties who are entitled to receive adequate compensation.

The problem in this research can be formulated as follows: (1) What are the current arrangements for land acquisition for development in the public interest? (2) Why has land acquisition for development in the public interest not been effective? (3) What are the government's responsibilities in procuring land for development in the public interest?

This research method uses a normative empirical juridical approach, namely research with secondary data as the main data and primary data as supporting data. This research uses a statutory approach, conceptual approach, comparative approach and case approach. The statutory approach is an approach taken by examining all laws and regulations related to the legal issue being handled/researched. Apart from that, there is also a conceptual approach and a case approach.

The empirical normative juridical research method is research that invites researchers not only to think about legal problems based on the application of

applicable legal regulations but can also be viewed from the perspective of social life in society which is full of symptoms, making it interesting to carry out research. Empirical legal research was conducted to examine the legal follow-up/implementation that could be given to the construction of the Bener Dam in Purworejo Regency and Wonosobo Regency and the Construction of the Jragung Dam in Semarang Regency, Central Java Province.

Wadas Village is the location for andesite mining as material for the construction of the Bener Dam which has been planned by the government since 2013. Conflict then occurred between residents and the project initiator, in this case the Serayu Opak River Basin Center (BBWS), which was caused by residents' concerns about the impact of mining. the andesite rocks and at the same time the lack of citizen participation in determining their village as part of the PSN plan.

The community, accompanied by the Yogyakarta Legal Aid Institute (LBH) and the Yogyakarta Indonesian Forum for the Environment (WALHI), since 2018 the residents of Wadas Village have carried out more organized resistance actions through demonstrations, blocking land measurements, correct installations around the village, court complaints, to cultural resistance, namely regular mujahadah as a medium for reflection and coordination.

The implementation of Land Acquisition for the Jragung Dam is based on the Decree on Determining the Location of Land Acquisition of the Governor of Central Java No. 590/43 of 2023. The completion of land acquisition for the remaining land for the construction of the Jragung Dam in Semarang Regency is

carried out. The remaining amount of land for which the acquisition will be completed is 41 plots of land and 61 standing holdings located in the forest area.

Data for 41 plots of land, at the time of the announcement of the results of the invention by the Chairman of P2T on June 9 2022, there was a denial from BPKH XI Yogyakarta via letter No. S.457/BPKH.XI/2/PLA.2/6/2022 dated 17 June 2022, because most of the plots announced are in forest areas (from map overlay results).

The research results show that the regulation of land acquisition for development in the public interest is currently regulated in Article 13 of Law Number 2 of 2012 which states that land acquisition for the public interest is carried out through the stages of planning, preparation, implementation and delivery of results. Land procurement for the construction of the Bener Dam in Purworejo Regency and Wonosobo Regency as well as the construction of the Jragung Dam in Semarang Regency, Central Java Province often causes conflict, because the unclear basis used by the government in determining the amount of compensation or land prices will always give rise to conflicts that end up in the realm of justice. . The issue of the amount and form of Compensation is a problem that often causes conflict in Land Acquisition, so the new legislation on Land Acquisition should better guarantee the principles of certainty and justice in providing Compensation to Entitled Parties.

Land procurement for the construction of the Bener Dam in Purworejo Regency and Wonosobo Regency as well as the construction of the Jragung Dam in Semarang Regency, Central Java Province has not been effective, this is

influenced by internal factors, the determination of compensation has led to disputes with the community that owns the land. The determination of compensation is not carried out optimally, especially for the implementation of land acquisition in the construction of dams, namely the need for a more intensive approach from the government, in this case the land acquisition committee, towards the holders of rights to land, buildings, plants and other objects related to it. land so that deliberations can be more effective, and can avoid obstacles.

The construction of the Bener Dam in Purworejo Regency and Wonosobo Regency and the Construction of the Jragung Dam in Semarang Regency, Central Java Province have not been effective, this is influenced by external factors, there is a negative impact on the people whose land is used for the construction of the dam because it does not go through simple, transparent and legal procedures. and a government with integrity and fairness. External factors need to be focused in efforts to find new breakthroughs to minimize negative impacts on people whose land is taken, as well as maximizing positive impacts on society at large, the role of comprehensive and applicable regulations, simple, transparent and certain procedures, and a government with integrity and fairness. Enforcement of Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Public Interest along with its derivative regulations as a legal umbrella is highly expected to ensure the smooth process of land acquisition for development in the public interest.

The Government's responsibility in procuring land for development in the public interest is based on Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for the Public Interest by adding special regulations related to the concept of land

acquisition and the concept of revoking land rights as well as procedures for revoking land rights during deliberations to achieve the construction location agreement failed.

The government's responsibility in procuring land for the construction of the Bener Dam in Purworejo Regency and Wonosobo Regency as well as the Construction of the Jragung Dam in Semarang Regency, Central Java Province through the National Strategic Project (PSN) whose planning involves the government and business entities. The interests of communities potentially affected by PSN are not considered at all, which causes conflicts over space. Concerns about inequality in the distribution of impacts and benefits from PSN which creates injustice for residents whose land is used for this development. Citizens' efforts to demand justice in this case had to be met with repressiveness from the authorities.

The government is procuring land for development in the public interest through a development policy called PSN, which in its planning only involves the government and business entities, less involving the community. As a consequence, the social interests of communities potentially affected by PSN are not considered at all, which then leads to conflicts over space, as happened in Wadas Village, Purworejo, Central Java. (recognition) of subjective and objective aspects of residents' relationship with their living space, residents' participation in PSN planning, and concerns over inequality in the distribution of impacts and benefits from Bener Bendungan PSN that Wadas Village residents will receive.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PROMOTOR DAN KO-PROMOTOR	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
RINGKASAN	x
SUMMARY	xv
DAFTAR ISI	xxiii
DAFTAR TABEL	xxviii
DAFTAR BAGAN	xxix
GLOSARI	xxx
SINGKATAN	xxxiii
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Fokus Studi dan Permasalahan	18
1.2.1 Fokus Studi.....	18
1.2.2 Permasalahan.....	20
1.3 Tujuan dan Kontribusi Penelitian	20

1.3.1 Tujuan Penelitian	20
1.3.2 Kontribusi Penelitian	21
1.4 Kerangka Pemikiran	22
1.5 Kerangka Teoritik	26
1.5.1 <i>Grand Theory</i> Menggunakan Teori Tanggung Jawab Negara	26
1.5.2 <i>Middle Theory</i> Menggunakan Teori Pengadaan Tanah	37
1.5.3 <i>Applied Theory</i> Menggunakan Teori Kepentingan Umum ..	42
1.6 Metode Penelitian	48
1.5.1 Titik Pandang (<i>Stand Point</i>)	48
1.5.2 Paradigma Penelitian.....	50
1.5.3 Metode Pendekatan	51
1.5.4 Teknik Pengumpulan Data	53
1.5.5 Teknik Analisis Data	54
1.5.6 Teknik Validitas Data	57
1.7 Orisinalitas Penelitian	57
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	63
2.1 Hak-Hak Atas Tanah Di Indonesia	63
2.1.1 PengertianTanah	63
2.1.2 Hak-Hak Atas Tanah.....	66
2.1.3 Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA	74
2.1.4 Hak Penguasaan Atas Tanah.....	75
2.1.5 Hak Menguasai Negara	77

2.1.6 Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat	79
2.2 Hak Atas Tanah Masyarakat Hutan Adat Di Indonesia.....	79
2.2.1 Pengertian Kehutanan	79
2.2.2 Pengertian Hukum Kehutanan	82
2.2.3 Perlindungan Hukum Terhadap Hutan	88
2.3 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia	92
2.3.1 Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum...	92
2.3.2 Asas-Asas Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum...	103
2.3.3 Dasar Hukum Pengadaan Tanah	107
2.3.4 Prosedur Penyelenggaraan Pengadaan Tanah	111
2.4 Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	116
2.4.1 Pengertian Kepentingan Umum	116
2.4.2 Dasar Hukum Pengadaaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	122
2.4.3 Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	129
2.5 Ganti Kerugian Atas Nilai Tanah	134
2.5.1 Pengertian Ganti Rugi	134
2.5.2 Prosedur Ganti Kerugian.....	137
2.5.3 Pemberian Ganti Kerugian Kepada Pihak Yang Berhak	140
2.5.4 Pelepasan Tanah Yang Dimiliki Oleh Pemerintah.....	142
2.6 Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	144

2.6.1 Pengertian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah	144
2.6.2 Asas-Asas Ganti Rugi	151
2.6.3 Bentuk Dan Dasar Penentuan Ganti Kerugian	153
2.6.4 Kedudukan Lembaga Penilai Tanah	163
2.7 Pemerintah Indonesia.....	177
2.7.1 Pengertian Pemerintah	177
2.7.2 Pemerintahan Daerah	182
2.7.3 Fungsi Pemerintahan Daerah	187
2.7.4 Wewenang Pemerintah Dalam Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	192
2.8 Tanggung Jawab Pemerintah	200
2.8.1 Pengertian Tanggung Jawab	200
2.8.2 Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab.....	201
2.8.3 Tanggung Jawab Pemerintah	206

BAB III : PENGATURAN PENGADAAN TANAH BAGI

PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

SAAT INI.....	211
3.1 Penguasaan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang- Undangan	211
3.2 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	223
3.2.1 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	223
3.2.2 Tata Cara Pengadaan Tanah	226

3.2.3 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk	
Kepentingan Umum Berdasarkan Pancasila	230
3.3 Pengaturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk	
Kepentingan Umum	234
3.3.1 Pengaturan Pengadaan Tanah	234
3.3.2 Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pengadaan	
Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	238
3.3.2.1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang	
Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk	
Kepentingan Umum.....	238
3.3.2.2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang	
Cipta Kerja	241
3.4 Kegiatan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk	
Kepentingan Umum	251
3.5 Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah	
Untuk Kepentingan Umum	264
3.5.1 Pemberian Ganti Kerugian Sebagai Kompensasi.....	264
3.5.2 Penilai Pertanahan dalam pelaksanaan penilaian	
Ganti Kerugian Pengadaan Tanah	267
3.5.3 Pemberian Ganti Kerugian Tanah Untuk Kepentingan	
Umum	268
BAB IV : PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK	
 KEPENTINGAN UMUM BELUM BERJALAN EFEKTIF.....	279

4.1 Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Indonesia	279
4.2 Pemerintah Menetapkan Pembangunan Bendungan Sebagai Proyek Strategis Nasional	285
4.3 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener Dan Pembangunan Bendungan Jragung.....	293
4.3.1 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener Di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah.....	293
4.3.2 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Jragung Di Kabupaten Semarang Semarang Provinsi Jawa Tengah	316
 BAB V : TANGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM	
5.1 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	327
5.2 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Beberapa Negara.....	340
5.2.1 Pengadaan Tanah Di Negara Cina	341
5.2.2 Pengadaan Tanah Di Negara India.....	350
5.2.3 Pengadaan Tanah Di Negara Malaysia	363
5.3 Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	369

BAB VI : PENUTUP	388
6.1 Kesimpulan	388
6.2 Rekomendasi.....	391
6.3 Implikasi Studi	392
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Penelitian Terdahulu	59
Tabel 2 : Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bendungan Bener	288
Tabel 3 : Progres Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bnedungan Bener Di Kabupaten Purworejo Dan Kabupaten Wonosobo.....	303
Tabel 4 : Bidang Tanah Masyarakat Yang Terkena Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bendungan Bener	318
Tabel 5 : Bidang Tanah Masyarakat Yang Terkena Pengadaan Tanah Dan Beririsan Dengan Kawasan Hutan	322
Tabel 6 : Perbandingan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Di Berbagai Negara.....	368
Tabel 7 : Temuan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	382

DAFTAR BAGAN

Bagan 1 : Kerangka Pemikiran	25
Bagan 2 : Permasalahan Legal Formal Dalam Masalah Tanah Di Indonesia.....	237

GLOSARI

Asset	:Semua Kekayaan Yang Dipunyai Oleh Individu Ataupun Kelompok Yang Berwujud Maupun Tidak Berwujud, Yang Memiliki Nilai Akan Manfaat Bagi Setiap Orang Atau Perusahaan.
Beleidsregel	:Konsekuensi Logis Penggunaan Asas Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Negara Kesejahteraan
Eigendom	:Hak Kepemilikan Seseorang Atas Sebidang Tanah.
Eksplanasi	:Teks yang berisi penjelasan mengenai suatu fenomena atau peristiwa, baik fenomena alam maupun fenomena sosial yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari.
Eksplorasi	:Suatu Tindakan Ataupun Aktivitas Yang Dilakukan Agar Dapat Mengambil Keuntungan Serta Memanfaatkan Suatu Hal Secara Berlebihan.
hegemoni	:Pengaruh kepemimpinan, dominasi, kekuasaan, dan sebagainya oleh suatu negara atas negara lain atau negara bagianya.
Hibah	:Pemberian Yang Dilakukan Seseorang Kepada Orang Lain Secara Sukarela Tanpa Mengharapkan Imbalan Atau Pamrih Dalam Bentuk Apapun.
Impeachment	:Pertanggungjawaban Yang Dapat Dikenakan Pada Semua Pihak (Pejabat Negara) Pada Yang Terkait Dalam Suatu System Ketatanegaraan.
Imputasi	:Solusi untuk mengganti suatu missing value dengan suatu nilai pengganti yang didapatkan dari teknik khusus tertentu.
Interprestasi	:Pemberian kesan, tafsiran, pendapat, atau pandangan teoritis terhadap sesuatu.

Inventaris	:Pencatatan atau pendaftaran barang-barang milik kantor, sekolah, rumah tangga dan sebagainya yang dipakai dalam melakukan tugas.
Investor	:Individu Yang Mengalokasikan Modal Dengan Tujuan Memperoleh Keuntungan Finansial.
Kadasteral	:Suatu Sistem Informasi Pertanahan Berbasis Persil Yang Memberikan Informasi Terkini Mengenai Pertanahan, Seperti Hak Atas Tanah Serta Batasan Dan Tanggung Jawab Pemilikan Serta Pengelolaan Tanah.
Komersial	:Sesuatu Yang Berhubungan Dengan Niaga Atau Perdagangan
Kompensasi	:Imbalan Yang Berupa Uang Atau Bukan Uang Yang Diberikan Kepada Karyawan Dari Perusahaan.
Kompleksitas	:Kualitas yang memungkinkan sesuatu tersusun dari sejumlah besar unsur, yang diatur secara lebih ketat diantara unsur-unsur itu.
Konkuren	:Urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota
Konstruksi	:Bentuk Bangun Yang Terdiri Dari Unsur-Unsur Dan Tersusun Secara Sistematis.
Konsiyasi	:Kerjasama Penjualan Yang Salah Satu Pihak Menitipkan Barangnya Untuk Dijualkan oleh Pihak Lainnya.
Preventif	:Upaya Pengendalian Sosial Dengan Bentuk Pencegahan Terhadap Adanya Gangguan Tanah Yang Merupakan Kepunyaan Bersama Para Warganya.
Proporsi	:Perbandingan Antara Satu Bagian Dengan Bagian Yang Lainnya.
Reegling	:Tindakan Pemerintah Dalam Hukum Publik Berupa Suatu Pengaturan Yang Bersifat Umum, Atau Abstrak.
Sinkronisasi	:Proses Pengaturan Jalannya Beberapa Proses Pada Saat Yang Bersamaan.

Society	:Kelompok Atau Kolektivitas Manusia Yang Melakukan Antar Hubungan, Sedikit Banyak Bersifat Kekal, Berlandaskan Perhatian Dan Tujuan Bersama, Serta Menempati Kawasan Tertentu.
Substansi	:Watak Yang Sebenarnya Dari Sesuatu.
Ulayat	:Hak Penguasaan Tertinggi Dalam Masyarakat Hukum Adat Tertentu Atas.
Wakaf	:Menahan Suatu Benda Yang Menurut Hukum, Tetap Di Wakif Dalam Rangka Mempergunakan Manfaatnya Untuk Kebajikan
Wanprestasi	:Tidak Memenuhi Atau Lalai Melaksanakan Kewajiban Sebagaimana Yang Ditentukan Dalam Perjanjian Yang Dibuat Antara Kreditur Dengan Debitur. Dapat Terjadi Baik Karena Disengaja Maupun Tidak Disengaja.

SINGKATAN

AMDAL	: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup
APH	: Aparat Penegak Hukum
APKL	: Aktual, Problematik, Kekhalayakan dan Kelayakan
BBWS SO	: Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BPNI	: Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
DPRD	: dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GEMPADEWA	: Gerakan Masyarakat Peduli Alam Desa Wadas
GK	: Ganti Kerugian
IPL	: Izin Penetapan Lokasi
IPPKH	: Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan
KPIIP	: Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas
KPPT	: Ketua Pelaksanaan Pengadaan Tanah
KSPN	: Kawasan Strategis Pariwisata Nasional
LBH	: Lembaga Bantuan Hukum
LMAN	: Lembaga Manajemen Aset Negara
MASTERBEND	: Masyarakat Terdampak Bendungan Bener
MP3EI	: proyek Master Plan Percepatan dan Perluasan Ekonomi

NJOP	: Nilai Jual Obyek Pajak
P4T	: Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Dan Pemanfaatan
PK	: Peninjauan Kembali
PP	: Peraturan Pemerintah
PPPT	: Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah
PPT	: Pelaksana pengadaan tanah
PSN	: Proyek Strategis Nasional
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
PUPR	: Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
PYB	: Pihak yang Berhak
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SHM	: Sertifikat Hak Milik Atas Tanah
SIPT	: Sistem Informasi Pengadaan Tanah
SOP	: Standar Operasional Prosedur
TKD	: Tanah Kas Desa
UGR	: Uang Ganti Rugi
UUCK	: Undang-Undang Cipta Kerja
UUPA	: Pokok-Pokok Agraria
WALHI	: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
YIA	: Yogyakarta International Airport

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia sebagai negara hukum dan bukan berdasarkan pada kekuasaan belaka,¹ maka dalam menjalankan segala kehidupan bernegara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku demi terciptanya suatu ketertiban hukum dalam masyarakat. Hal ini sesuai dengan istilah negara Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila.²

Setiap negara memiliki tujuan nasional yang merupakan bagian dari cita-cita negara yang bersangkutan. Peran negara yang utama dalam suatu negara mewujudkan cita-cita dari bangsa itu sendiri yang tercantum disetiap Konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang bersangkutan. Cita-cita Bangsa Indonesia tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar Konstitusi Negara Republik Indonesia, baik sebelum maupun sesudah diamandemen, mempunyai semangat yang kuat untuk kesejahteraan Warga Negara Indonesia dan membentuk negara kesejahteraan.³

Dalam Alinea Ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 bahwa tujuan Negara Republik Indonesia yaitu: “Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan

¹ Hilman Nur, 2017, *Peluang dan Ancaman Masyarakat Ekonomi ASEAN MEA Bagi Perkembangan Hak Kekayaan Intelektual Indonesia*, Jurnal Hukum Mimbar Justitia, Vol. 3 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Suryakencana, Cianjur, hlm. 161-162.

² Dedi Mulyadi, 2012, *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta, hlm. 19.

³ Chandrawulan, 2011, *Hukum Perusahaan Multinasional: Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, Alumni, Bandung, hlm. 15.

seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.” Tujuan Negara untuk mewujudkan kesejahteraan, keadilan, keamanan, ketentraman, dan ketertiban bagi seluruh kehidupan bangsa dan negara, serta menjamin perlindungan hukum yang sama bagi setiap warga negara.⁴ Hukum merupakan suatu alat untuk menjalankan sebuah negara melalui kekuasaan.⁵

Hukum sebagai institusi sosial, menjalankan fungsi-fungsi sosial untuk masyarakatnya, seperti mengintegrasikan perilaku dan kepentingan para anggota masyarakat.⁶ Dalam mencapai tujuan negara tersebut, khususnya untuk memajukan atau meningkatkan kesejahteraan/kemakmuran rakyat, maka Pemerintah Indonesia melaksanakan pembangunan. Pembangunan dilakukan melalui cara pengadaaan tanah atau dulu istilahnya pembebasan hak atas tanah (*prijsgeving*) salah satu cara pengambilan tanah oleh negara, cara yang lain yaitu pencabutan hak atas tanah (*onteigening*).⁷

Berdasarkan Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan pengadaaan tanah adalah: “Kegiatan menyediakan tanah dengan

⁴ Anita Kamilah dan M. Rendi Aridhayandi, 2015, *Kajian Terhadap Penyelesaian Sengketa Pembagian Harta Warisan Atas Tanah Akibat Tidak Dilaksanakannya Wasiat Oleh Ahli Waris Dihubungkan Dengan Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang Benda, Van Zaken*, Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 32 No. 1, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Bandung, hlm. 23.

⁵ Dedi Mulyadi dan M. Rendi Aridhayandi, 2015, *Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Dihubungkan Dengan Pencegahan Korupsi Politik*, Jurnal Hukum Mimbar Justitia, Universitas Suryakencana, Cianjur, hlm. 537.

⁶ Dwidja Priyatno dan M. Rendi Aridhayandi, 2016, *Resensi Buku Book Revie, Satjipto Rahardjo, 2014, Ilmu Hukum, Bandung, PT. Citra Aditya*, Jurnal Hukum Mimbar Justitia, Vol. II No. 02, Fakultas Hukum Universitas Suryakencana, Cianjur, hlm. 884.

⁷ Abdurrahman, 2001, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 10.

cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.” Hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”

Ketentuan Pasal 6 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.

Fungsi sosial dalam UUPA, bahwa hak atas tanah digunakan harus ada keseimbangan antara kepentingan perorangan dan kepentingan umum. Tanah dipakai untuk kepentingan umum, maka akan bermanfaat bagi semua orang. Dalam Penjelasan Pasal 2 Huruf (c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Pengadaan tanah harus memenuhi syarat ada ganti rugi, untuk kepentingan umum dan satu lagi harus berdasarkan undang-undang.

Tanah yang diambil dari masyarakat dengan cara pengadaan tanah harus untuk kepentingan umum, tetapi kenyataannya atau secara *das sein* menimbulkan permasalahan, yaitu timbul perdebatan mengenai pemaknaan

konsep kepentingan umum. Kepentingan umum berubah, tidak sama/berbeda sehingga tidak jelas, tidak tegas dan tidak baku, baik dalam peraturan-peraturan, menurut pendapat para ahli, dalam putusan pengadilan maupun dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Kepentingan umum tersebut ditafsirkan lain yaitu ditafsirkan untuk kepentingan swasta, bisnis (komersial) dan pemodal dalam rangka untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.

Konsep kepentingan umum menjadi penting, agar tidak terjadi perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya, sehingga harus dibedakan dengan jelas antara pembangunan untuk kepentingan umum dan pembangunan yang tujuannya untuk bisnis hanya mencari keuntungan (*profit oriented*). Dalam Penjelasan Pasal 2 (d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tersebut terdapat salah satu asas pengadaan tanah yaitu asas kepastian yang mempunyai makna, tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

Pemerintah sebagai unsur pelaksana negara merealisasikan amanat yang dituangkan dalam agenda pokok Pemerintahan Joko Widodo⁸ dikenal dengan nama Nawacita diambil dari bahasa Sansekerta yang berarti sembilan cita/harapan/keinginan. Nawacita adalah konsep besar untuk memajukan Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian. Pemerintah telah menetapkan proyek-proyek yang masuk kategori proyek strategis nasional,

⁸ Joko Widodo, *Agenda Pokok Pemerintahan Dengan Nama Nawacita*, Tanggal 8 Januari 2016.

yang tujuannya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan proyek strategis, diperlukan upaya percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Presiden Joko Widodo pada tanggal 8 Januari 2016 telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Dalam Perpres ini disebutkan bahwa Proyek Strategis Nasional adalah proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. Salah satu proyek yang masuk dalam proyek strategis nasional itu proyek pembangunan bendungan.

Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) mengungkapkan 5 (lima) isu permasalahan dalam pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN). Adapun 5 (lima) isi permasalahan dalam pembangunan PSN adalah sebagai berikut:

- a. Pertama terkait perencanaan dan penyiapan. Permasalahan tersebut diantaranya adanya rencana penambahan lingkup pembangunan dan adanya perubahan desain.
- b. Kedua, terkait perizinan. Permasalahan tersebut diantaranya adalah belum terbitnya perpanjangan penetapan lokasi, keterlambatan penerbitan Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) dan masih menunggu *review* dan persetujuan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL).

- c. Ketiga, terkait pendanaan dan pembiayaan. Permasalahan tersebut diantaranya adalah isu pendanaan dan pembiayaan, komitmen APBN, proyek membutuhkan penambahan anggaran, dan belum ditentukan skema pembiayaan proyek.
- d. Keempat, terkait konstruksi. Permasalahan tersebut diantaranya adalah kekurangan tenaga kerja dan ketersediaan material yang belum memadai dan kondisi cuaca/alam (hujan, tanah longsor) yang membuat pekerjaan konstruksi tertunda.
- e. Kelima, terkait pengadaan tanah. Permasalahan tersebut diantaranya adalah diantaranya karena belum selesainya proses pembebasan tanah, belum terbit izin pelepasan kawasan hutan, pengadaan tanah karakteristik khusus dan adanya sengketa lahan.⁹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah, dimana objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin

⁹ Agus Jatmiko, *Rancangan Aksi Pembangunan Proyek Strategis Nasional*, Tanggal 21 Mei 2023.

kepentingan hukum pihak yang berhak. Pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, serta Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang. Tugas dimaksud selanjutnya diwujudkan dalam bentuk penyelenggaraan pelayanan dan pengelolaan pertanahan secara menyeluruh di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan, Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.

Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang bersangkutan. Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan Bendungan Bener di

Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo, Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah menetapkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah Nomor 07/Pgd.Tnh/BPN.33/2018 tanggal 30 Juli 2018 tentang Penugasan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.¹⁰

Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bendungan Jragung. Berdasarkan SK Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Gubernur Jawa Tengah No.590/43 Tahun 2023 dilaksanakan penyelesaian pengadatan tanah atas sisa tanah bagi Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang. Jumlah sisa tanah yang akan diselesaikan pembebasannya 41 bidang tanah dan 61 bidang utuh pemilikan. Berdasarkan data 41 bidang tanah, 16 bidang utuh berada di dalam Kawasan hutan yang sudah dilepaskan, sedangkan yang 25 bidang sebagian berada di luar kawasan hutan, sebagian berada di dalam Kawasan hutan.

Berdasarkan Rapat Kerja Nasional Tahun 2023 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, yaitu Strategi Sinkronisasi Program Tata Ruang dan Pengadaan Tanah untuk mendukung pembangunan infrastruktur berkeadilan. Salah satu rekomendasinya adalah merumuskan kebijakan untuk memayungi pelaksanaan pengadaan tanah untuk PSN yang terkendala dalam proses identifikasi dan inventarisasi, maka pada rancangan aksi perubahan ini diambil tema terkait pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

¹⁰ Andri Kristanto, 2023, *Percepatan Penyelesaian Permasalahan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Bendungan Bener Melalui Peran Aktif Stakeholder Di Kabupaten Purworejo*, Tanggal 21 Mei 2023.

Ketentuan Pasal 10 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk Pembangunan Bendungan Bener, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya.

Bendungan Bener merupakan salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN) yang dicanangkan oleh pemerintah pusat di bawah pemerintahan Presiden Jokowi, yang diemban oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR) melalui Ditjen Sumber Daya Air, Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak (BBWS SO) selaku instansi yang memerlukan tanah. Dalam Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Bendungan ini akan menjadi bendungan tertinggi pertama di Indonesia dan kedua di Asia Tenggara yang tingginya mencapai 150 meter.¹¹

Gubernur Jawa Tengah selaku pemangku wilayah atas pembangunan PSN Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo memberikan kebijakan atas penetapan lokasi pengadaan tanah bagi pembangunan Bendungan Bener yang berlokasi di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo melalui Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590.41/2018 tanggal 7 Juni 2018 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah. Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 539/29 Tahun 2020

¹¹ Presiden Jokowi, *Mencanangkan Bendungan Bener Sebagai Proyek Strategis Nasional*, Tahun 2018.

Tanggal 5 Juni 2020 tentang Perpanjangan Atas Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah¹²

Pengadaan tanah untuk Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo terbagi menjadi 2 (dua) wilayah yaitu wilayah bendungan tergenang (lahan konstruksi) meliputi Desa Guntur, Desa Nglaris, Desa Kedungloteng, Desa Bener, Desa Karang Sari, Desa Limbangan, Desa Kemiri dan wilayah lahan quarry (lokasi pertambangan batuan) meliputi Desa Wadas.

Desa-desanya yang menjadi Penetapan Lokasi (Penlok) Bendungan Bener selain desa Wadas di Kabupaten Purworejo, warga yang terdampak membentuk suatu paguyuban yang dinamakan Masyarakat Terdampak Bendungan Bener (MASTERBEND). Sedangkan untuk desa Wadas, warga yang terdampak membentuk suatu kelompok yang dinamakan Gerakan Masyarakat Peduli Alam Desa Wadas (GEMPADEWA).

Kasus: Terdampak secara fisik untuk pembangunan Bendungan Bener yaitu terdapat 5 (lima) bidang tanah di luar Penlok yang mengalami kerusakan pada saat pelaksanaan pekerjaan fisik. Kondisi tersebut adalah munculnya gejala dari pemilik lahan karena tanah tersebut menjadi rusak sehingga pemilik lahan tidak bisa memanfaatkan kembali sebagai lahan pertanian. Ketua MASTERBEND menyampaikan surat permohonan kepada Kepala Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak Yogyakarta yang ditembuskan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo.

¹² Gubernur Ganjar Pranowo, Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah, tanggal 6 Juni 2023.

Surat permohonan juga disampaikan kepada KAPOLRES Purworejo Nomor 09/Mtb/07/2022 tanggal 18 Juli 2022 perihal Permohonan Memasang Patok Batas (*Trase*) antara lahan yang masuk dalam Penlok dengan yang diluar Penlok di seluruh Desa yang terdampak Bendung Bener agar tidak terjadi permasalahan baru dikemudian hari. Pada tanggal 4 Agustus 2022, masa yang tergabung dalam MASTERBEND melakukan aksi unjuk rasa dan memaksa memasuki area proyek di Dusun Kalipancer, Desa Guntur, Kecamatan Bener.

Massa usai melakukan aksi di dalam area proyek, kemudian menuju kantor pelaksana proyek dari PT. Waskita Karya yang tak jauh dari lokasi, disana massa kembali meluapkan emosinya, sebagian membakar ban bekas di dalam area proyek Bendungan Bener, dan melakukan perusakan terhadap fasilitas seperti ruang penjaga dan bangunan pelaksana proyek hingga alat berat.

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener, baik di Kabupaten Purworejo maupun Kabupaten Wonosobo juga tak lepas dari masalah yang muncul dan bisa menghambat kelancaran dalam pelaksanaannya. Beberapa permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo, diantaranya sebagai berikut:

1. Belum jelasnya penyelesaian terhadap 5 (lima) bidang tanah di desa Guntur yang berada di luar penlok;

2. Belum terlaksananya pemberian uang ganti kerugian Tanah Kas Desa (TKD) di desa Kemiri, Nglaris, Limbangan dan Bener sebanyak 5 (lima) bidang; dan
3. Belum terselesaikannya kegiatan pengadaan tanah di desa Wadas sebanyak 154 bidang tanah.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan efektif karena masih ada permasalahan yang muncul dalam pengadaan tanah dibutuhkan peran serta aktif dan kolaborasi dari stakeholder yang terkait untuk bekerja sama dengan Kantor Pertanahan selaku pelaksana pengadaan tanah. Pengadaan tanah ini telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perolehan tanah untuk pembangunan mulai dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, yang diatur secara teknis oleh Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2007, sampai pada tingkatan undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya.

Kasus: Penggugat Widodo, dkk sebanyak 76 orang dan Ketua Pelaksana Panitia Pengadaan Tanah (Tergugat I), KJPP Sih Wiryadi & Rekan (Tergugat II), Kakantah Kab. Purworejo (Turut Tergugat I), BBWS Serayu Opak (Turut Tergugat II) dalam Perkara No. 08/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020 yang telah diputus pada tanggal 9 September 2021.

Pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung

di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah sebaiknya mengacu pada prinsip: (1) tanah untuk pembangunan harus tersedia tanahnya, (2) masyarakat terjamin penguasaan atau kepemilikan atas tanahnya, (3) spekulasi tanah diminimalisir, (4) memperhatikan praktik pengadaan tanah di negara-negara lainnya, dan (5) mendasarkan pada sejarah, politik, dan hukum pertanahan nasional. Beranjak dari kelima prinsip dasar di atas, maka pengaturan pengadaan tanah harus dengan tataran undang-undang.

Pengaturan pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah wajib ada di dalam kerangka pembangunan negara dengan prinsip-prinsip kebangsaan yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945. Pelaksanaan pengadaan tanah harus dapat didekatkan pada keadilan, sekaligus eksplorasi nilai-nilai luhur yang tumbuh dan berkembang dalam praktik, dengan meninggalkan sisi-sisi lemahnya. Kondisi pengaturan saat ini sudah memadai untuk dijadikan acuan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Kompensasi sebagai pengganti dari istilah ganti kerugian.

Hak menguasai negara yang tertuang dalam UUPA, hak atas tanah dapat diberikan kepada perorangan maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum sesuai dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA. Hak-hak atas tanah yang dimaksud diklasifikasikan dalam Pasal 16 ayat (1) yaitu: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan. Hak-hak tersebut memberikan wewenang bagi yang

bersangkutan untuk mengambil manfaat dari tanah sesuai dengan kepentingannya dan dengan sebaik-baiknya, selama tidak melanggar aturan hukum yang telah ditetapkan.

Berdasarkan Pasal 2 UUPA melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24 Tahun 1997). Kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan untuk mengikat hubungan hukum antara subjek dan objek dalam wujud sertipikat hak atas tanah. Pasal 3 huruf (a) PP Nomor 24 Tahun 1997, menyebutkan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Payung hukum dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Kepentingan yang dimaksud dalam pasal ini merujuk pada tanah yang memiliki fungsi sosial.

Berdasarkan Pasal 10 huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan: waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya.

Masyarakat terdampak pembangunan harus bersedia mendukung penyelenggaraannya dengan melepaskan tanah miliknya. Atas perbuatan melepaskan tanah tersebut, pemilik tanah layak mendapatkan ganti kerugian yang adil dari negara sesuai dengan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Syah Iskandar¹³ menyatakan bahwa makna kepentingan umum harus meliputi kepentingan berbagai orang. Sebenarnya pengertian dari berbagai orang juga merupakan kepentingan masyarakat terdampak pengadaan tanah sehingga dua kepentingan dapat terpenuhi yakni kepentingan pemerintah dan kepentingan pemilik tanah. Berlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, maka kepentingan umum dimaknai secara definitif.

Ketentuan Pasal 122 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja dinyatakan bahwa kepentingan umum yang dimaksud lebih berfokus pada kepentingan penciptaan kerja. Pembangunan yang dilaksanakan adalah sebagai upaya terciptanya lapangan pekerjaan melalui usaha-usaha kecil, menengah bahkan peningkatan investasi dan kemudahan berusaha. Ketentuan Pasal 1 butir (7) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kepentingan umum mencakup pada kepentingan bangsa,

¹³ Syah Iskandar, 2015, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak, Edisi Revisi*, Jalan Permata Aksara, Jakarta, hlm. 15-16.

negara, dan juga kepentingan masyarakat untuk memperoleh kesejahteraan masyarakat sehingga wajib untuk direalisasikan oleh pemerintah.¹⁴

Tanggung Jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum guna menyejahterakan masyarakat. Pembangunan yang berhubungan dengan kepentingan umum pada intinya hanya menjadi peran dan kewajiban pemerintah, namun *best practices* di negara-negara yang sudah berhasil pembangunan infrastrukturnya, pemerintah mengajak peran serta swasta yang dikenal dengan *public-private partnership*.

Negara India sebelum pengadaan dilakukan, Menteri (dalam hal ini Kantor Pertanahan di Indonesia) dilaksanakan identifikasi para pemilik tanah atau yang berkepentingan dengan tanah itu, kemudian mengundang pihak-pihak tersebut untuk menjual kepentingannya kepada Pemerintah. Instansi Pemerintah lebih memilih untuk melakukan negosiasi pembelian terlebih dahulu. Jika dalam negosiasi pendahuluan tersebut tidak tercapai kesepakatan, maka dipublikasikan secara luas bahwa tanah tersebut dibutuhkan oleh Pemerintah.

Pengadaan tanah jika tidak ada peran negara, tidak ada pengawasan dari negara, dan tidak pula ada pengendalian dari negara, maka akan terjadi privatisasi besar besaran oleh swasta yang pada ujungnya negara tidak lagi mempunyai koridor hukum untuk melakukan peranannya secara baik. Pemerintah tidak mempunyai data yang valid dan terpercaya mengenai berapa

¹⁴ Gagasan atau pendapat hukum yang menjadi kesimpulan berdasarkan analisis hukum melalui proses pengidentifikasian masalah dan fakta hukum, kemudian dikaitkan dengan aturan hukum yang berlaku untuk dapat diaplikasikan terhadap permasalahan sehingga isu hukum yang terjadi dapat terjawab.

luas tanah yang dikuasai/dimiliki swasta yang diperoleh melalui pengadaan tanah. Kekosongan hukum mengenai tidak ada kewajiban bagi swasta untuk melaporkan tanah-tanahnya. Pemerintah perlu menjalankan peran pengendalian, peran pengawasan, dan peran pengaturan atas pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh swasta untuk kepentingannya dengan suatu undang-undang.

Pelaksanaan penghapusan hubungan hukum yang melekat antara orang dengan tanahnya sebaiknya dilakukan sebagaimana mestinya melalui kajian ketentuan perlindungan hukum yang konkret, guna terwujudnya cita-cita nyata atas pencapaian kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Pemegang hak atas tanah memiliki hak untuk memperoleh jaminan pengakuan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil sehingga terdapat kesetaraan di mata hukum dan terwujudnya kepastian hukum.¹⁵

Berdasarkan hal tersebut masyarakat pemegang sertifikat hak atas tanah tentunya akan mengharapkan bentuk pertanggungjawaban dari pemerintah dalam Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah, baik itu tindakan bersifat preventif maupun ganti kerugian yang wajar. Hal ini perlu dilakukan penelitian dengan judul “Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”.

¹⁵ Salindeho, 2003, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 42.

1.2 Fokus Studi Dan Permasalahan

1.2.1 Fokus Studi

Fokus Studi dalam penelitian ini menganalisis tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, meliputi 2 (dua) lokasi penelitian diantaranya: (1) Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo. Pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener tersebut dapat dilaksanakan oleh pihak yang berkepentingan dalam pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener tersebut. (2) Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang. Pengadaan Tanah Bendungan Jragung. Berdasarkan SK Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Gubernur Jawa Tengah No. 590/43 Tahun 2023 seluas 41 bidang tanah, 16 bidang utuh berada didalam Kawasan hutan yang sudah dilepaskan, sedangkan yang 25 bidang sebagian berada diluar kawasan hutan, sebagian berada di dalam Kawasan hutan.

Kegiatan pengadaan tanah tidak dapat dilepaskan dari proses administrasi pertanahan, baik terhadap tanah yang sudah bersertipikat maupun tanah yang belum bersertipikat. Salah satu bentuk hambatan administrasi pertanahan ketika pembuatan peta inventarisasi tanah oleh instansi yang berwenang tidak lancar karena ditolak masuk oleh pemilik tanah. Lembaga pertanahan tidak dapat membantu melakukan inventarisasi tanah apabila ditolak pemilik tanah. Pemetaan administrasi pertanahan

dengan basis data administrasi yang ada di Kantor Pertanahan setempat dan kantor desa/kelurahan.

Pengukuran tanah, bisa dilakukan jika kesepakatan nilai ganti kerugian tanah sudah disepakati, hal ini karena petugas ukur Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) baru bisa melakukan pengukuran ketika sudah mendapat ijin pemilik tanah. Persoalan musyawarah ganti kerugian seringkali didasarkan pada peta inventarisasi tanah yang tidak bersifat mengikat (Kadasteral). Masalah menjadi lebih besar, jika terjadi perbedaan luas antara luasan tanah yang dipetakan dalam daftar inventarisasi dengan hasil pengukuran Kadasteral oleh BPN-RI.

Tanggung Jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dalam penelitian ini Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah terdapat persoalan terkait penguasaan atau penggunaan tanah oleh orang, diantaranya: (1) Ada sebagian orang sudah menguasai dan menggunakan tanah dengan dasar sertipikat tanah, (2) sebagian yang lain menguasai dan menggunakan tanah negara yang sudah dikuasai/dipergunakan sekian lama, (3) sebagian orang lain menguasai dan menggunakan tanah milik adat yang bersifat individual, (4) tanah yang dikuasai dan dipergunakan untuk wakaf, dan (5) ada masyarakat hukum adat yang menguasai/menggunakan tanah ulayat dan masih ada ragam yang lainnya.

1.2.2 Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, peneliti mengajukan satu permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini ?
2. Mengapa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan efektif ?
3. Bagaimana tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ?

1.3. Tujuan dan Kontribusi Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini diharapkan dapat mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener sebagai berikut :

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini.
- b. Untuk mengkaji dan menganalisis pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan efektif.
- c. Untuk menemukan tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

1.3.2 Kontribusi Penelitian

1) Kontribusi Teoritis

Kontribusi secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut :

- a. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini.
- b. Bagi kalangan akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan kajian dan analisis mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan efektif.

2) Kontribusi Praktis

Kontribusi secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut :

- a. Bagi Pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran mengenai tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah.
- b. Bagi Badan Pertanahan Nasional, hasil penelitian ini diharapkan memberikan tertib administrasi pertanahan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di

Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah.

- c. Bagi Masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan memberikan sosialisasi dan pencerahan pada masyarakat dalam pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah.

1.4 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran mengenai tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah. Tim Pelaksana Pengadaan Tanah juga memanfaatkan penggunaan teknologi digital untuk mempermudah, mempercepat, dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah dalam mewujudkan tata kelola yang baik.

Sistem informasi yang digunakan dalam pengadaan tanah ini adalah Sistem Informasi Pengadaan Tanah (SIPT). Ketentuan Pasal 132 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang menyatakan bahwa pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan secara elektronik. Sejak terbitnya Surat Direktur Jenderal

Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan Nomor BP.01.01/1474/VIII/2022, seluruh pelaksana pengadaan tanah wajib menggunakan aplikasi SIPT.

Pengadaan tanah sering terjadi ketidaksepakatan antara harga yang dituntut pemilik tanah dengan panitia pengadaan tanah. Pembangunan konstruksi yang menjadi tertunda, dan berhenti, sebelum persoalan harga tanah tersepakati. Nilai ganti kerugian semakin bertambah besar jika ketidaksepakatan tidak segera diselesaikan. Proyek pembangunan yang besar, lintas wilayah, ikut melambungkan persepsi harga tanah setempat.

Persoalan tersebut dengan akar masalah yang beragam, antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, antara karakter sosial yang satu dengan karakter sosial yang lain, antara persepsi hak pribadi dengan hak publik, dan sebagainya. Pemilik Tanah menjadi lebih mudah terprovokasi dan menjadi sensitif terhadap pembangunan, apatis akan peran negara.

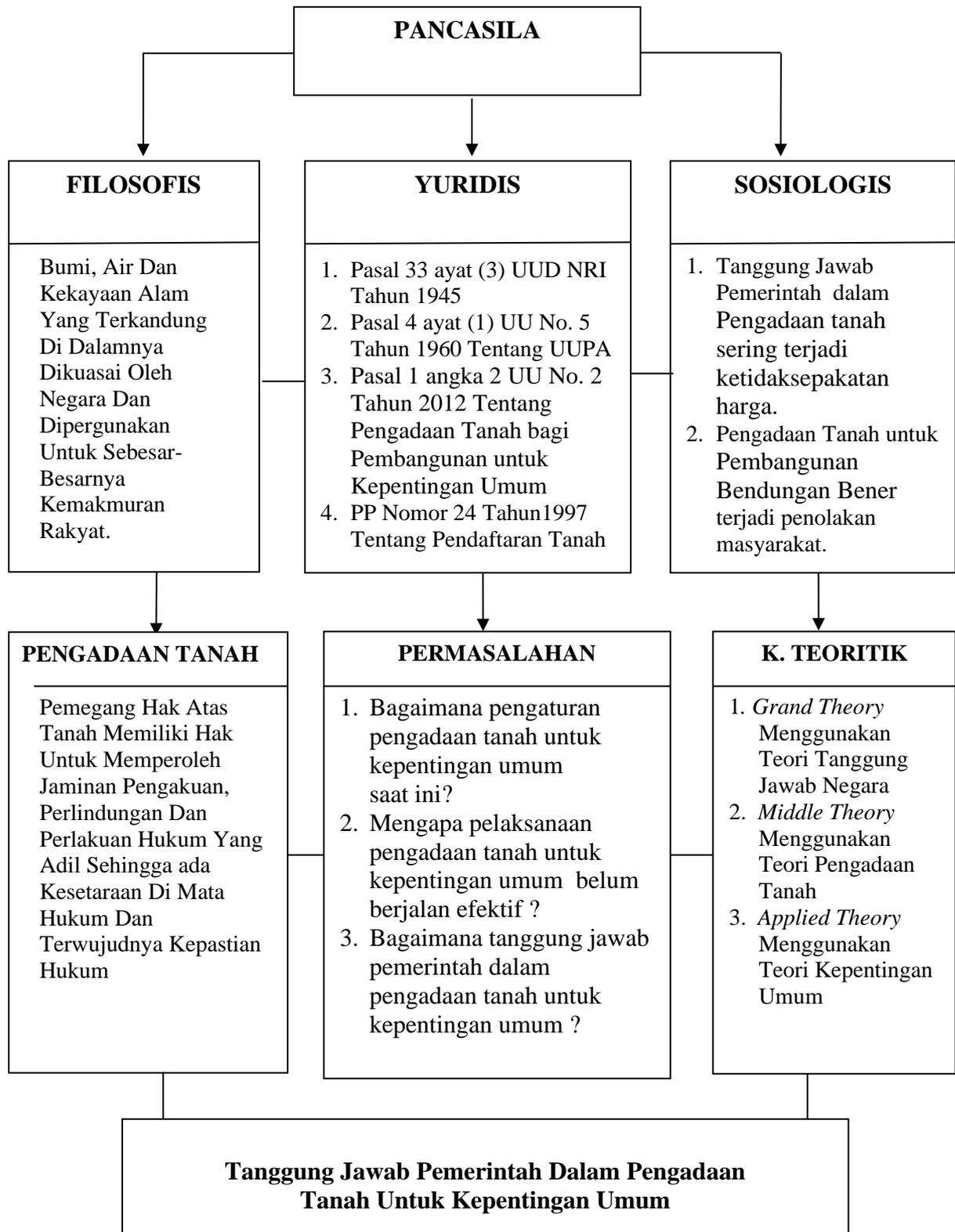
Tanggung Jawab Pemerintah dalam Pengadaan tanah sering terjadi ketidaksepakatan harga. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah terjadi penolakan masyarakat.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah suatu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang Berhak adalah pihak yang

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

Penelitian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dianalisis dengan menggunakan *Grand Theory* menggunakan Teori Tanggung Jawab Negara dari Jimly Assidique untuk memecahkan dan menjawab pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini. *Middle Theory* menggunakan Teori Pengadaan Tanah dari John Salindeho untuk memecahkan dan menjawab permasalahan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan efektif. *Applied Theory* menggunakan Teori Kepentingan Umum dari Notonegoro untuk menjawab dan memecahkan permasalahan mengenai tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana terlihat pada bagan di bawah ini.

Bagan : 1
Kerangka Pemikiran



1.5 Kerangka Teoritik

1.5.1 *Grand Theory* Menggunakan Teori Tanggung Jawab Negara

Grand Theory menggunakan Teori Tanggung Jawab Negara dari Jimly Assidique untuk memecahkan dan menjawab pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini. Menurut Hakim Huber dalam perkara *The Spanish Zone of Marocco Claim* Tahun 1925 mengemukakan bahwa tanggung jawab merupakan konsekuensi yang wajar dari adanya hak, dan sepanjang hak itu mempunyai sifat internasional, maka akan melahirkan tanggung jawab internasional Yang mengakibatkan adanya keharusan untuk mengadakan perbaikan.¹⁶

Pandangan ini menunjukkan bahwa tanggung jawab internasional merupakan konsekuensi dari adanya hak yang bersifat internasional sehingga keduanya merupakan dua elemen yang tidak dapat dipisahkan. Dalam hukum internasional tanggung jawab selalu dilekatkan dengan hak dan kewajiban negara sebagaimana diatur dalam Konvensi Kontevideo 1933 tentang hak dan kewajiban negara-negara. Tanggung jawab negara merupakan salah satu prinsip yang penting dalam hukum internasional sebagaimana dikemukakan oleh Malcomn N. Shaw bahwa tanggung jawab negara merupakan prinsip dasar dalam hukum internasional.¹⁷ Tanggung jawab negara menurut *Black Law Dictionary* diartikan bahwa “*The*

16 Yuda Bhakti, 2003, Hukum Internasional, Bunga Rampai, Alumni Bandung, hlm 6.

17 Malcomn. N. Shaw, 1991, *International Law, III, Ed, Grotius Publicatioan Limited*, Cambridge, hlm. 481.

*obligation of a state to make reparation arising from a failure to comply with a legal obligation under international law.*¹⁸

Tanggung jawab diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan perbaikan yang timbul ketika suatu negara melakukan kesalahan untuk mematuhi kewajiban berdasarkan hukum internasional. Selanjutnya menurut *International Law Commission* (ILC) dalam pasal-pasal tentang tanggung jawab negara menegaskan bahwa setiap tindakan negara yang tidak sah secara internasional melahirkan tanggung jawab negara. Secara operasional tanggung jawab negara secara khusus menunjuk posisi yuridis dari kewajiban negara sebagai pelanggaran suatu tindakan yang salah secara internasional yang mewajibkan negara yang melanggarnya untuk bertanggung jawab.¹⁹

Konsep tanggung jawab negara pada dasarnya tidak dilepaskan dari dua pandangan pakar yaitu Dionisi Anzilotti dan Roberto Ago. Anzilotti berpendapat bahwa tanggung jawab negara hanya timbul dalam hubungan bilateral negara, sehingga timbulnya tanggung jawab negara sebagai akibat adanya pelanggaran terhadap kewajiban yang mengikat antara dua pihak. Roberto Ago yang mewakili aliran hukum alam berpendapat bahwa setiap kejahatan tertentu masyarakat internasional secara keseluruhan dapat meminta pertanggung jawaban pada negara pelanggar hukum internasional,

¹⁸ Elizabeth A Martin, ed, 2002, *A Dictionary of Law*, Oxford University Press, New York, hlm. 477.

¹⁹ James Crawford, *The International Law Commission's Article on States Responsibility*, Introduction, text and Commentary, Cambridge University, First Published, 2002, hlm. 60.

sehingga atas kepentingan masyarakat internasional yang dilanggar dapat menimbulkan tanggung jawab negara.²⁰

Dalam berbagai putusan pengadilan nasional maupun internasional, bahkan dalam Draft ILC yang lama tentang tanggung jawab negara, pendapat Anzilotti lebih dominan. Hal ini didasarkan atas pendapat Edith Brown Weiss bahwa hal tersebut sangat wajar mengingat paca perdamaian Westphalia negara merupakan actor utama dalam hukum dan hubungan internasional sehingga tanggung jawab negara bersumber dari doktrin persamaan dan doktrin kedaulatan negara. Negara dengan persamaan derajatnya dapat menuntut pertanggung jawaban negara lain atas pelanggaran kedaulatannya.

Dalam rancangannya tanggung jawab Negara atas tindakan-tindakan salah secara internasional (*draft articles on responsibility of states for internationallty wrongfull acts*) (draft ILC) yang dirancang oleh komisi hukum internasional (*International Law Commission/ILC*) tahun 2001, yang dinyatakan bahwa adanya tanggung jawab Negara timbul karena terjadinya pelanggaran yang dikategorikan sebagai tindakan salah secara internasional dan menimbulkan akibat dari satu atau beberapa tindakan (*actions*) atau pengabaian (*omminissions*) atau adanya campuran antar keduanya.

Ketentuan Pasal 1 ILC yaitu sebagai berikut: “*every internationality wrongfyll act of a state entails the international responsibility of that state*”.

20 George Nolte, From Dioniso Anzilotti to Reberto Ago, *The ClassicalInternational of State Resonsibilitiy and the Traditional Primacy of a Bilateral Conception of Inter-state Relation*, dalam *European Journal of International LawiEMU* 2002, Volume 13 Nomor 5, hlm. 1083-1084.

Act adalah tindakan yang melanggar suatu kewajiban yang timbul dari kebiasaan atau perjanjian menyangkut kepentingan Negara tertentu.²¹

Ada lima kewajiban yang di emban oleh Negara berdasarkan instrument hukum internasional yaitu:

- a. Kewajiban untuk mengambil suatu tindakan (*obligation to conduct*);
- b. Kewajiban untuk menimbulkan hasil tertentu (*obligation to result*);
- c. Kewajiban untuk menghormati (*obligation ro respect*);
- d. Kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*);
- e. Kewajiban untuk memenuhi (*obligation to fulfill*).²²

Ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dalam Pasal 8 mengatur bahwa: “Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah”. Substansi dari Pasal di atas menjelaskan tentang peranan dan kewajiban yang dipangku dan dimiliki oleh Negara, sehingga tanggung jawab yang dimaksud adalah tanggung jawab akan pelaksanaan dan atau tidak melaksanakan kewajiban.

Konvenan Internasional tentang hak sosial, ekonomi, dan budaya telah diejlaskan menjelaskan bahwa Negara-Negara peserta atau yang sudah diratifikasi konvenan memilki tanggung jawab untuk mengambil langkah yang tepat dalam menjamin perwujudan hak atas suatu kehidupan

²¹ Rhoma K.M. Smith, *Op. cit.* hlm. 72.

²² Pranoto Iskandar, 2010, *Hukum HAM Internasional Sebuah Pengantar Kontekstual*, IMR Press, hlm. 511.

yang layak untuk dirinya sendiri dan keluarganya, termasuk kelayakan pangan, sandang serta papan.²³

Pedoman Maastricht memberikan penjelasan tentang tanggung jawab Negara (*state responsibility*) bahwa:²⁴ “*The violations referred to in section II are in principle imputable to the State within whose jurisdiction they occur, As a consequence, the State responsible must establish mechanisms to correct such violations, including monitoring investigation, prosecution, and remedies for victims.*”

Negara memiliki tanggung jawab untuk menerapkan mekanisme atau prosedur untuk memperbaiki suatu pelanggaran seperti itu, termasuk memantau jalannya penyelidikan, penuntutan, dan ganti rugi bagi para korban. Negara itu merupakan personifikasi yang berbentuk abstrak dan pemerintahlah yang berposisi sebagai individu atau organisasi yang berbadan hukum yang mewakili kepentingan-kepentingan Negara.

Pemerintah melakukan perbuatan dengan perantara orang-orang yang ada didalamnya, yang bertugas sebagai aparat Negara. Adanya usaha untuk menghubungkan tindakan yang dilakukan oleh orang-orang aparat Negara sehingga memenuhi kapasitas sebagai tindakan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan Negara disebut sebagai imputasi (*imputation*), imputabilitas (*imputability*), atau atribusi (*attribution*). Secara khusus membuat kelompok berdasarkan subjek-subjek yang bisa dianggap mempresentasikan sebuah Negara untuk melakukan tindakan-tindakan

²³ Konvenan Internasional Tentang Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya Pasal 11 Ayat 1.

²⁴ Pedoman Maastricht adalah kerangka normative internasional untuk mengatur suatu bentuk pelanggaran HAM dibidang hak ekonomi, social, dan budaya.

tertentu dengan konsekuensi Negara bertanggung gugat atas apa yang dilakukannya itu.²⁵

Konsepsi tanggung jawab negara adalah bahwa tidak satupun negara dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain. Tanggung jawab negara menurut hukum internasional timbul akibat adanya pelanggaran terhadap hukum internasional, walaupun hukum nasional menganggap suatu perbuatan bukan merupakan pelanggaran hukum, namun apabila hukum internasional menentukan sebaliknya maka negara harus tetap bertanggung jawab²⁶

Dalam perkembangannya melahirkan dua teori tanggung jawab negara, yaitu teori kesalahan dan teori risiko. Teori kesalahan mengatakan bahwa setiap tindakan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan maka negara mutlak bertanggung jawab walaupun kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang mempunyai legalitas hukum. Tanggung jawab mutlak atau tanggung jawab objektif, sedangkan teori kesalahan menyebutkan bahwa jika perbuatan tersebut dapat dibuktikan sebagai kesalahan, maka atas dasar perbuatan tersebut menimbulkan tanggung jawab negara.²⁷ Suatu perbuatan sengaja dengan itikad buruk atau dengan kelalaian yang tidak dapat dibenarkan adalah unsur suatu perbuatan dinyatakan adanya kesalahan. Prinsip tanggung jawab subyektif dan tanggung jawab atas dasar kesalahan muncul atas dasar teori ini.

²⁵ Eko Riyadi ed, 2012, *To Promote, Membaca Perkembangan Wacana Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, hlm. 331-332.

²⁶ F. Sugeng Istanto, *Hukum Internasional*, Univesitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm. 77.

²⁷ Huala Adolf, 1991, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, CV, Rajawali, Jakarta, hlm. 174.

Teori tanggung jawab negara sebagaimana disebutkan di atas, menunjukkan bahwa tanggung negara negara adalah kewajiban negara terhadap segala sesuatu atau berfungsi menerima pembebanan dalam bentuk memberikan ganti rugi manakala negara tersebut melakukan pelanggaran atas suatu kewajiban International untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, baik kewajiban tersebut berdasarkan suatu perjanjian International maupun kebiasaan International yang secara resmi dilakukan oleh pejabat negara.²⁸

Sejalan dengan pendapat Malcom. N. Shaw dalam teori tanggung jawab negara objektif mengungkapkan bahwa tanggung jawab negara timbul manakala terdapat tindakan tidak sah yang menyebabkan kerugian dan dilakukan oleh organ negara. Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut ornop atau organisasi Non Pemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut Non-Government Organization atau *Non-Governmental Organizatioan (NGO's)*. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif dan yudikatif, ataupun yang bersifat campuran²⁹

Menurut Monteque, dalam suatu negara terdapat tiga cabang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil. Dalam UUD NRI Tahun 1945, lembaga-lembaga negara dibedakan ke

28 TC Annual Report Third Edition.

29 Jimly Assidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 27.

dalam tiga kelompok yaitu lembaga lapis pertama yang disebut lembaga tinggi negara, yaitu lembaga yang pembentukannya mendapatkan kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945, lembaga lapis kedua adalah lembaga negara yang mendapat kewenangannya secara eksplisit dari UUD NRI Tahun 1945 ada pula yang mendapat kewenangan dari Undang-Undang, dan lembaga lapis ketiga yang disebut dengan lembaga daerah.

Berdasarkan uraian mengenai sumber lahirnya tanggung jawab negara serta teori tanggung jawab negara sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat dikatakan bahwa tindakan negara yang dapat dipertanggungjawabkan adalah adanya tindakan yang pelanggaran atas suatu kewajiban internasional untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, baik kewajiban tersebut berdsarkan suatu perjanjian internasional maupun hukum kebiasaan internasional diatribusikan kepada organ negara atau pemerintah yang menimbulkan pertanggung jawaban pemerintah³⁰

Menurut Braufgam dalam Anis Zakaria Kama, pertanggung jawaban pemerintah terdiri atas pertanggung jawaban hukum dan pertanggungjawaban politik.³¹ Pertanggung jawaban politik pada realitasnya berkaitan erat dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada tekanan demokrasi, di antaranya laporan pertanggung jawaban kepada pemerintah mengenai penyelenggaraan pemerintahan, yang digunakan untuk melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut.

30 Malcolm D. Evans, 2006, *International Law, second Edition, Oxford University Press*, New York, hlm. 459.

31 Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, hlm. 258.

Pertanggungjawaban hukum pemerintah mengandung arti bahwa pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya merugikan kepentingan rakyat atau pihak lain harus mempertanggung jawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakannya tersebut. Setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggung jawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.

Tanggung jawab negara terdapat didalamnya, istilah yang harus menjadi perhatian yaitu responsibility, yang menunjukkan kewajiban atau menunjukkan pada standar pemenuhan suatu peran sosial yang ditetapkan oleh suatu sistem hukum tertentu. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memikul tanggung jawab karena perbuatan yang melanggar hukum, pada prinsipnya yang mengembalikan kondisi seperti semula sebelum ada terjadinya pelanggaran hukum. Pengembalian pada posisi semula tersebut itu tidak dapat dilakukan, maka pemerintah dibebani kewajiban memberikan ganti rugi, sebagai tanggung gugat.³²

Prinsip umum untuk menggugat pemerintah itu bukan ada atau tidaknya kerugian tetapi apakah pemerintah tersebut melanggar hukum atau tidak melanggar hukum. Suatu perbuatan yang melanggar hukum dan menimbulkan kerugian bagi setiap warga negara, pemerintah itu dibebani tanggung gugat dan ia berkewajiban memberikan ganti kerugian bagi warga negaranya. Jika tidak terjadi perbuatan yang melanggar hukum, pemerintah tidak dibebani tanggung gugat dan tidak berkewajiban memberikan ganti

³² Ridwan, 2014, *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 194.

kerugian kecuali ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus menentukan pemberian ganti rugi tersebut.³³

Tanggung jawab dan tanggung gugat pemerintah adalah apabila negara dan pemerintah berkewajiban menjamin dan melindungi hak-hak warga negaranya, sedangkan asas yang mendasari tentang ganti rugi oleh pemerintah apabila pemerintah melakukan tindakan yang merugikan warga negaranya. Ada pengecualian dari asas ganti rugi ini yaitu misi publik yang dijalankan oleh pemerintah, dalam arti lain pemerintah tidak dibebani kewajiban memberikan ganti kerugian ketika tindakan yang dilakukan itu bertujuan melaksanakan tugas-tugas publik atau kepentingan umum yang didalamnya tidak ada peraturan perundang-undangan yang mewajibkan pemberian ganti rugi dalam pelaksanaan tugas-tugas publik tersebut.³⁴

Sebuah norma tentang tanggung gugat atas pelanggaran negara terhadap suatu hak tidak selalu disebut secara eksplisit dalam aturan hukum positif. Norma tentang tanggung gugat tersebut dapat dilakukan dengan nalar manusia sekalipun peraturan perundang-undangan tidak mengatakan sesuatu apapun tentang isu tersebut, proses tersebut disebut *legal reasoning* yang dapat berupa interpretasi ataupun berupa konstruksi hukum. Pada prosesnya, teori hukum berfungsi untuk menjelaskan kejumudaran dogmatic hukum yang tidak memberikan preskripsi yang logis.

Teori hukum bertujuan sebagai pisau analisis konsep tanggung gugat bertolak belakang dari '*ubi jus, ibi remedium*'. Konsep dari sebuah hak

³³ *Ibid.*, hlm. 196.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 197.

mempreskripsi kewajiban yang harus dijalankan oleh penanggung jawab hak. Hofeld menjelaskan bawah hak korelatif dengan kewajiban. Hak sebagai hak hukum akan kehilangan sebuah makna jika kewajiban yang muncul dilanggar. Isu utama dari konsep hak sebagai hak hukum adalah *enforceability* hal yang dapat ditegakkan. Dalam rumusan yang dirancang Paton “*if the right is challenged will the state enforce it, or grant damage for any failure to carry out the corresponding duty; or in soe other way recognize the right and attach legal consequences to interference with it?*”.

Nickel juga menjelaskan bahwa klaim atas hak dapat mencakup dua persoalan, yaitu:

- a. Mencari pengakuan bawah seseorang memiliki suatu hak atas sesuatu;
- b. Menuntut suatu hak yang sudah diakui sebagai milki sesorang.

Pengertian kedua mencangkup beberapa hal sebagai berikut:

1. Menuntut atau menggerakkan suatu hak agar hak itu bisa digunakan;
2. Menuntut kepatuhan atas suatu hak yang sudah diakui dihadapan ancaman pelanggaran hak tersebut;
3. Mengambil langkah-langkah untuk menjalankan suatu penetapan, kompensasi atau hukuman ketika hak seseorang sudah dilanggar.

Tanggung gugat negara atau pemerintah adalah sebuah keharusan yang tidak bisa terhindarkan demi eksistensi dan berfungsinya hak, terutama jika hak tersebut dilanggar, maka uraian diatas tersebut merupakan argumentasi yang rasiona untuk menyimpulkan adanya norma tentang

tanggung gugat meskipun aturan hukum positif sama sekali tidak membah tentang hal tersebut.³⁵

Tanggung gugat negara ini lahir karena adanya pelanggaran hak yang harusnya dilindungi oleh peraturan perundang-undangan. Dasar hukum yang jelas serta adanya kerugian dari pihak warga negara. Tanggung gugat negara atau pemerintah menyeimbangkan prinsip-prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Prinsip itu akan jadi tetap apabila dioperasionalkan melalui tanggung gugat negara atau pemerintah. Adanya tanggung gugat negara atau pemerintah dapat memastikan kepatuhan atau negara maupun pemerintah akan patuh terhadap prinsip-prinsip negara hukum yang ada.

Tujuan utama dari sebuah negara hukum, yaitu membatasi kekuasaan negara atau pemerintah dan melindungi hak asasi manusia. Fungsi represif yang ada dapat mengoreksi kekuasaan negara yang sewenang-wenang, lalu adanya penyalahgunaan kekuasaan serta pelanggaran hak asasi manusia. Fungsi represif tersebut ini terkait dengan fungsi preventif yang dengan adanya fungsi tersebut dapat dipertanggung jawabkan oleh negara maupun pemerintah yang melakukan pelanggaran. Dalam fungsi preventif adanya efek jera tanggung gugat negara atau pemerintah.

1.5.2 *Middle Theory* Menggunakan Teori Pengadaan Tanah

Middle Theory menggunakan Teori Pengadaan Tanah dari John Salindeho untuk memecahkan dan menjawab permasalahan pengadaan

³⁵ Eko Riyadi, *Op, cit.*, hlm. 334-335.

tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan efektif. Pengadaan tanah menurut John Salindeho³⁶ memiliki arti menyediakan untuk mencapai keadaan ada, karena di dalam mengupayakan dan menyediakan sudah terselip arti mengadakan dalam keadaan tersebut.

Dalam mengadakan tentunya menemukan suatu yang tersedia, kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut sama namun tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.

Menurut Imam Koeswahyono³⁷ bahwa pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.

Pengadaan tanah adalah serangkaian kegiatan menyediakan tanah dengan cara ganti rugi, ada juga yang berpendapat bahwa pengertian pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Prosedur yang harus ditempuh adalah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas

³⁶ John Salindeho, 2001, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta hlm. 31.

³⁷ Imam Koeswahyono, 2008, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, hlm. 1.

dasar musyawarah. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diperlukan adanya suatu kegiatan yang intinya dilakukan melalui musyawarah dengan pemilik tanah untuk melepaskan hubungan hukum dengan tanah yang dikuasainya.³⁸

Pemerintah pada tahun 2012 memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, di dalam undang-undang ini istilah pengadaan tanah merupakan: Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengadaan tanah dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pada Perpres Nomor 30 Tahun 2015 Perubahan Ketiga atas Perpres 71 Tahun 2012 dan Perpres 148 Tahun 2015 Perubahan Keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 pengadaan tanah berbunyi: Pengadaan tanah adalah Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Menurut para ahli mengenai penyediaan dan pengadaan tanah, yaitu John Salindeho istilah "*penyediaan*" tanah terdapat dalam Peraturan Menteri

³⁸ Adrian Sutedi, 2006, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 154.

Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata-Cara Pembebasan Tanah. Pengadaan tanah terdapat dalam Permendagri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata-Cara Pengadaan Tanah untuk Keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan. Sesungguhnya dengan kedua istilah itu dimaksudkan untuk menyediakan atau mengadakan tanah untuk kepentingan atau keperluan pemerintah, dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang ditetapkan.

Pengadaan Tanah atau istilah "menyediakan" dalam mencapai keadaan "ada", karena di dalam upaya "menyediakan" sudah terselib arti "mengadakan" atau keadaan "ada" itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya kita menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang "tersedia", sebab sudah "diadakan", kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut namun tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada satu pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.³⁹

Pengadaan tanah menurut Imam Koeswahyono,⁴⁰ sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.

³⁹ Jhon Salindego, 2001, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan 3, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 31-32.

⁴⁰ Imam Koeswahyono, 2008, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, hlm.1.

Pengadaan tanah menurut Maria S.W. Sumardjono⁴¹ menjelaskan tentang pengertian pengadaan tanah yaitu pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum, yang pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.

Pengadaan tanah menurut Boedi Harsosno⁴² merupakan perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya.

Berdasarkan rumusan serta definisi-definisi maupun istilah-istilah mengenai pengadaan tanah lahir karena keterbatasan persediaan tanah untuk pembangunan, sehingga untuk memperolehnya perlu dilakukan dengan memberikan ganti-kerugian kepada yang berhak atas tanah itu. Singkatnya, istilah pengadaan tanah dikenal dalam perolehan tanah yang sudah diakui seseorang atau badan hukum dengan suatu hak.⁴³

Pelaksanaannya pengadaan tanah harus sesuai dengan substansi-substansi hukum itu sendiri, yang dimaksud dengan substansi hukum dalam

⁴¹ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 280.

⁴² Boedi Harsono, 2001, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm. 12.

⁴³ Oloan Sitrus, dkk, 2005, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*. C.V Dasamedia Utama, Jakarta, hlm. 7.

ulasan ini adalah peraturan-peraturan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengatur bagaimana lembaga-lembaga harus berbuat atau bertindak. Bentuknya adalah peraturan, doktrin-doktrin, undang-undang yang mempunyai kekuatan hukum normatif sampai pada tingkat aktualisasi yang diperintahkan.

1.5.3 *Applied Theory* Menggunakan Teori Kepentingan Umum

Penggunaan Teori Kepentingan Umum dari Notonegoro untuk menjawab dan memecahkan permasalahan mengenai tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Salah satunya Rescou Pound mengemukakan pendapatnya tentang *social interest* (kepentingan masyarakat).

Pendapat Roscou Pound⁴⁴ dengan *Social Interest* ini adalah suatu kepentingan yang tumbuh dalam masyarakat menurut keperluan di dalam masyarakat itu sendiri. Pound membagi tiga kategori *interest*, antara lain : *public interest* (kepentingan umum), *social interest* (kepentingan masyarakat), dan *private interest* (kepentingan pribadi).

J.J Rousseau, mengemukakan bahwa kepentingan umum merupakan kepentingan masyarakat yang setiap individu tidak dapat melaksanakannya sendiri-sendiri. Sementara Van Wijk mengemukakan bahwa kepentingan umum adalah tuntutan hukum masyarakat yang harus dilayani oleh pemerintah, demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Sedangkan Koentjoro Poerbopranoto, mengartikan kepentingan umum meliputi

⁴⁴ Rescou Pound, Ibid, hlm. 142.

kepentingan bangsa, masyarakat, dan negara. Kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, kepentingan golongan, dan daerah. Menurut Notonegoro, meskipun kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, bukan berarti negara tidak mengakui kepentingan individu. Kepentingan individu tercakup dalam kepentingan umum yang bertumpu pada keadilan sosial.⁴⁵

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan pertahanan keamanan nasional atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.⁴⁶

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dijelaskan kepentingan umum dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan secara langsung.⁴⁷

Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah

⁴⁵ Yanto Sufriyadi, 2013, *Pengertian Kepentingan Umum Menurut Para Ahli*, Jurnal Hukum, Vol. 20 No.1, UII, Yogyakarta, hlm. 123.

⁴⁶ Dalam Bernhard Limbong, *Ibid*, hlm. 146.

⁴⁷ Dwi Fratmawati, 2006, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan lingkar Ambarawa Kabupaten Semarang*, e-Jurnal Hukum, Vol. 17 No. 1, Fakultas Hukum, UNDIP, Semarang, hlm. 197.

“kepentingan untuk seluruh lapisan masyarakat”. Ketentuan ini hanya untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, kriteria kepentingan umum, dibatasi :

- a. Dilakukan oleh pemerintah;
- b. Dimiliki oleh pemerintah; dan
- c. Tidak untuk mencari keuntungan.

Ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 Perpres Nomor 36 Tahun 2005, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah “kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang mengatur tentang kepentingan untuk seluruh lapisan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Kegiatan pengadaan tanah pada dasarnya dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan ketersediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengertian “kepentingan umum” diatur secara implisit dalam Pasal 18 UUPA yang berisi ketentuan bahwa kepentingan bangsa dan negara, serta rakyat merupakan bagian dari kepentingan umum. Ketentuan

tersebut menjadi dasar untuk mendefinisikan “kepentingan umum” bagi peraturan-peraturan dibawahnya.

Konsep “kepentingan umum” pertama kali tercantum pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya. Pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya konsep “kepentingan umum” dijabarkan lebih lanjut dalam kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan bangsa dan negara, masyarakat, rakyat, dan/atau pembangunan.⁴⁸

Kepentingan umum yang termuat dalam peraturan mengenai pengadaan tanah, antara lain:

1. Kepentingan umum merupakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat (Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum). Pengertian tersebut selanjutnya dijabarkan dalam Pasal 5 ayat (1) yang berisi ketentuan mengenai kriteria pembangunan untuk kepentingan umum. Kegiatan tersebut dibatasi untuk pembangunan dalam bidang-bidang tertentu yang dilakukan dan dimiliki Pemerintah, serta tidak bersifat komersil.
2. Pada Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan

⁴⁸ Sumardjono, *ibid*, hlm. 15-16.

Umum, pengertian kepentingan umum bukan lagi kepentingan bagi seluruh lapisan masyarakat, melainkan hanya sebagian besar masyarakat

3. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak mengubah definisi kepentingan umum, tetapi hanya mengurangi jenis kegiatan yang termasuk kepentingan umum menjadi 7 kegiatan. Pada Pasal I angka 4 juga disebutkan kriteria pembangunan untuk kepentingan umum adalah pembangunan yang dilaksanakan dan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
4. Pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengertian kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang diwujudkan oleh pemerintah serta digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsep “kepentingan umum” dalam peraturan ini didefinisikan dengan menggolongkan kepentingan umum menjadi tiga kategori (kepentingan bangsa, negara dan masyarakat) serta menegaskan unsur kemakmuran rakyat sebagai tujuan pengadaan tanah.

Kepentingan Umum pada peraturan-peraturan tersebut belum dinyatakan secara tegas, sehingga dapat menimbulkan multitafsir. Kepentingan umum hanya dinyatakan dalam arti peruntukannya. Hal ini menunjukkan bahwa belum ada peraturan perundang-undangan yang mampu merumuskan kepentingan umum dalam pengertian yang jelas, spesifik, dan

rinci sesuai dengan hakikat istilah tersebut. Dalam rumusan perundangan yang jelas dan lengkap tidak bersifat universal, sehingga cenderung kaku dan tidak bertahan lama.

Beberapa ahli memberikan pendapat untuk menjelaskan konsep mengenai “kepentingan umum”, diantaranya:

1. Menurut Roscou Pound kepentingan umum adalah kepentingan negara, sebagai suatu badan hukum, yang diwujudkan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat.
2. Pendapat John Salindeho bahwa yang termasuk kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat. Kepentingan tersebut diwujudkan dengan memperhatikan aspek sosial, politik, psikologis dan pertahanan nasional berdasarkan asas-asas pembangunan nasional yang berwawasan nusantara.
3. Kitay dalam Sitorus & Limbong⁴⁹ berpendapat bahwa konsep mengenai “kepentingan umum” dapat dijelaskan melalui jenis-jenis kegiatan yang termasuk kepentingan umum..

Konsep “kepentingan umum” tidak sebatas pada kepentingan suatu golongan, melainkan merupakan kepentingan masyarakat luas, termasuk bangsa dan negara. Kepentingan tersebut diwujudkan oleh pemerintah dan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dasar hukum pembangunan bagi kepentingan umum diatur pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang

⁴⁹ Sitorus, O, Limbong, D 2004, *Pengadaan tanah untuk kepentingan umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm. 8-9.

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Salah satu Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah. Pada prinsipnya peraturan pengadaan tanah merupakan jembatan untuk mewujudkan pembangunan. Pengadaan tanah tidak dapat dilaksanakan berdasarkan kesepakatan melalui musyawarah, maka pemerintah dapat menempuh upaya pencabutan hak.

1.6 Metode Penelitian

1.5.1 Titik Pandang (*Stand Point*)

Titik pandang penelitian ini pada tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, terutama Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Tanah masyarakat sendiri yang terkena proyek, dan pada umumnya masyarakat mencari tanah pengganti untuk hunian didalam desa tersebut atau lokasi terdekat. Hal ini membuat pemilik tanah lebih cenderung

menjual tanahnya kepada masyarakat terdampak karena ada kepastian transaksi, sedangkan apabila dijual kepada Pemerintah sebagai calon pengganti TKD belum ada kepastian kapan pembayarannya mengingat LMAN baru akan membayar setelah ada izin Gubernur.

Pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah tersebut terkendala oleh belum terbitnya izin pelepasan Kawasan hutan yang di terbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pelaksana pengadaan tanah akan kesulitan untuk membebaskan lahan karena izin pelepasan Kawasan hutan belum turun. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, serta Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang. Tugas dimaksud selanjutnya diwujudkan dalam bentuk penyelenggaraan pelayanan dan pengelolaan pertanahan secara menyeluruh di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang bersangkutan. Pelaksanaan pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah didasarkan atas Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan

Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah Nomor 07/Pgd.Tnh/BPN.33/2018 tanggal 30 Juli 2018 tentang Penugasan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

1.5.2 Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan cara pandang seseorang terhadap suatu realitas yang tergantung pada keadaan tertentu.⁵⁰ Dalam penelitian ini mengenai tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah dengan menggunakan paradigma konstruktivisme.

Paradigma Konstruktivisme bahwa realitas itu ada dalam bermacam-macam bentuk konstruksi mental, berdasarkan pengalaman sosial, bersifat lokal dan spesifik dan tergantung pada orang yang melakukannya. Realitas hanya ada dalam konteks suatu kerangka kerja mental (konstruk) untuk berpikir tentang realitas tersebut, karena itu bersifat majemuk dan beragam.⁵¹

Suatu realitas yang diamati oleh seseorang tidak bisa digeneralisasikan kepada semua orang seperti yang biasa dilakukan pada *positivism* dan *post positivism*. Realitas yang tampak kasat mata belum tentu

⁵⁰ Agus Salim, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial dari Denzin dan Guba dan Penerapannya*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. 42.

⁵¹ Egon G. Guba dan Yvona S. Lincoln, *Paradigmatic Controversies, Contradiction, and Emerging Confluences*, dalam Norman K. Denzin dan Yvona S. Lincoln, editor, 2000, *The Sage Handbook of Qualitative Research*, third edition, Sage Publication Inc., California, USA, hlm.193.

merupakan realitas yang sesungguhnya.⁵² Mendasarkan pada filosofis tersebut, maka hubungan epistemologis antara pengamatan dan obyek menurut paradigma ini bersifat satu kesatuan, subyektif dan hasil perpaduan interaksi diantara keduanya.

Metodologi dalam konstruktivisme dilakukan secara hermeneutis atau dialektis⁵³ melalui interaksi peneliti dengan yang dikaji. Keputusan peneliti turut membentuk proses dan hasil penelitian.⁵⁴ Jika antara peneliti dengan obyek penelitian adanya interatif, sehingga hasil penelitian diciptakan atau dikonstruksi secara bersama.

Paradigma konstruktivisme dalam penelitian ini, dalam aspek ontologi yang hendak dikaji adalah realitas mengenai tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah.

1.5.3 Metode Pendekatan

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif empiris, yaitu penelitian dengan data Sekunder sebagai data utamanya dan data primer sebagai data pendukung. Menurut pendapat Irwansyah⁵⁵ bahwa kedudukan penelitian empirik untuk melengkapi dan memperkuat penelitian normatif.

⁵² F. Adji Samekto, *Op.cit*, hlm. 41.

⁵³ Egon G. Guba dan Yvona S. Lincoln, *Ibid.* hlm..195.

⁵⁴ Agus Salim, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial dari Denzin dan Guba dan Penerapannya*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. 75.

⁵⁵ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Edisi pertama, Mirra Buana Media, Yogyakarta, Hal.174

Penelitian ini menggunakan pendekatan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan dengan negara lain. Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani/diteliti.⁵⁶ Selain itu juga pendekatan konseptual dan pendekatan kasus.

Menurut pendapat Marzuki⁵⁷ pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu hukum yang diteliti, sedangkan pendekatan konseptual bergerak dari pengetahuan dan ajaran yang semakin meluas dalam ilmu hukum. Harapannya dengan mempelajari secara mendalam peneliti dapat menemukan gagasan-gagasan yang menghasilkan definisi, konsep dan asas hukum yang berkaitan dengan isu yang terjadi. Hal-hal yang telah dipahami secara mendalam merupakan modal bagi peneliti dalam menyampaikan argumentasi hukum guna pemecahan isu permasalahannya.⁵⁸

Metode penelitian yuridis normatif empiris merupakan suatu penelitian yang mengajak para penelitinya tidak hanya memikirkan masalah-masalah hukum berdasarkan penerapan peraturan hukum yang berlaku melainkan juga dapat ditinjau dari perspektif kehidupan sosial

⁵⁶ Peter Mahmud Marzuji, 2012, *Metode Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, hlm. 35.

⁵⁷ Marzuki, PM, 2013, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 42.

⁵⁸ Marzuki, PM, *Ibid*, hlm. 24.

masyarakat yang penuh gejala sehingga menarik untuk dilakukan penelitian.⁵⁹ Penelitian hukum empiris dilakukan untuk mengkaji tindak lanjut/implementasi hukum yang dapat diberikan terhadap Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo Provinsi Jawa Tengah dan Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik dalam mengumpulkan dan mendapatkan data normatif dilakukan melalui penelusuran bahan-bahan kepustakaan atau studi pustaka (*library research*) yang relevan dengan kajian-kajian tentang mengenai tanggung jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah yang berkeadilan. Studi Pustaka dilakukan untuk menghimpun data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan sekunder maupun bahan hukum tersier.⁶⁰

Teknik Pengumpulan Data dengan cara studi pustaka dilakukan terhadap bahan-bahan hukum tertulis yang relevan, baik terhadap bahan hukum primer, sekunder, tersier, maupun bahan hukum.⁶¹ Data sekunder diperoleh melalui membaca referensi, melihat, mendengar melalui seminar dan penelusuran melalui situs-situs resmi dan kredibel di internet. Teknik

⁵⁹ Sonata, DL, 2014, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum*, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 8, No.1, hlm. 15-35.

⁶⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji., *Op.Cit.*, hlm. 43.

⁶¹ Mukti Fajar., *Op. Cit.*, hlm. 160.

pengumpulan data melalui wawancara adalah salah satu alat pengumpul data dalam jenis penelitian hukum empiris, dalam hal ini penggunaan teknik wawancara bertujuan untuk memperkuat argumentasi-argumentasi normatif dalam penelitian ini, namun dominannya tetap merupakan jenis penelitian hukum normatif.

Dalam pengumpulan data primer dengan melakukan wawancara kepada yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan pengadaan tanah , yaitu :

1. Dirjen Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
2. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah;
3. Kepala Kantor Pertanahan untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo;
4. Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo;
5. Kepala Seksi Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang.
6. Warga yang terkena Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang.

1.5.5 Teknik Analisis Data

Data normatif dalam penelitian ini dianalisis secara kualitatif. Analisis data secara kualitatif adalah menjelaskan dan menguraikan teori-

teori yang digunakan, doktrin-doktrin yang relevan, asas-asas dan norma-norma mengenai tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah. Kajian normatif dan kondisi fakta dalam terkait tanggung jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah yang dianalisis menggunakan teori dan filosofi yang relevan.

Analisis data diungkapkan berdasarkan logika induktif, yaitu menarik kesimpulan dari kasus-kasus individual nyata menjadi yang bersifat umum.⁶² Logika induktif akan merumuskan fakta, mencari hubungan sebab akibat serta mengembangkan penalaran berdasarkan kasus-kasus terdahulu yang telah diputus. Berdasarkan temuan itu kemudian ditarik sebuah penalaran dengan menggunakan logika induktif.

Penggunaan analisis data kualitatif merupakan penelitian yang mengandalkan pada kedalaman data yang akan dianalisis, bukan pada banyaknya data yang akan dianalisis terhadap suatu fakta. Fakta yang akan dianalisis adalah tanggung jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah yang berkeadilan.

⁶² Johny Ibrahim., *Op. Cit*, hlm. 249.

Penelitian kualitatif pengumpulan data berdasarkan pada fakta yang ditemukan pada saat penelitian di lapangan. Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Makna adalah data yang sebenarnya, data yang pasti dan merupakan suatu nilai di balik yang tampak.⁶³ Penelitian kualitatif menekankan pada tahapan: deskripsi, eksplanasi dan interpretasi. Adapun langkah-langkah tersebut sebagai berikut.

1) Tahap Deskripsi (Persiapan)

Deskripsi penelitian berkaitan dengan pengkajian fenomena secara lebih rinci atau membedakan dengan fenomena yang lain. Proses penelitian dalam tahap persiapan, akan dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut: (a) mengidentifikasi permasalahan surat klarifikasi dalam proses penyelidikan tindak pidana; (b) pengurusan ijin pra research; (c) melakukan penelitian awal untuk melihat realitas yang terjadi; (d) menafsirkan dan mencari makna untuk mendeskripsikan tentang keterhubungan logis antara realitas sosial dan peraturan perundang-undangan.

2) Tahap Eksplanasi (Pengumpulan Data)

Eksplanasi penelitian mengkaji hubungan sebab-akibat diantara dua fenomena atau lebih. Tahapan ini dipakai untuk menentukan apakah suatu eksplanasi (keterkaitan sebab-akibat) valid atau tidak atau menentukan yang lebih valid diantara dua (atau lebih) eksplanasi.

⁶³ Sugiyono dalam Afifuddin dan Beni Ahmad Saebani, 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit CV. Pustaka Setia, Bandung, hlm. 58-59.

3) Tahap Interpretasi (Pengolahan Data Penelitian)

Data penelitian yang diperoleh, baik data sekunder maupun data primer diidentifikasi dan diinventarisasi dan diolah terlebih dahulu kemudian diproses penalaran hukumnya (*legal reasoning*) yang logis sebagai pijakan analisis. Peneliti membuat catatan-catatan terhadap substansi dari sumber data yang relevan dengan permasalahan penelitian. Data yang diperoleh kemudian dianalisis dengan menggunakan metode interpretasi hukum.

1.5.6 Teknik Validitas Data

Dalam penelitian ini, untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan. Teknik pemeriksaan dilakukan dengan triangulasi. Teknik triangulasi dilakukan dengan jalan: 1) Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; 2) Membandingkan antara pendapat orang dengan pendapat peneliti; dan 3) Membandingkan antara keputusan pengadilan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁴

1.7 Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini mengenai tanggung jawab pemerintah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah. Penelitian ini belum pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, hal

⁶⁴ Triangulasi adalah pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Lihat, *Ibid*, hlm. 330.

ini terbukti dari penelusuran pustaka di beberapa Perguruan Tinggi Negeri/Swasta dalam perspektif yang berbeda dengan penelitian ini.

Keaslian penelitian dapat diartikan bahwa masalah yang dipilih belum pernah diteliti oleh peneliti sebelumnya atau harus dinyatakan dengan tegas bedanya dengan penelitian yang sudah pernah dilakukan.⁶⁵ Peneliti melakukan penelusuran pustaka ditemukan beberapa penelitian yang memiliki relevansi terhadap penelitian yang disusun. Berdasarkan penelusuran Peneliti diberbagai Perguruan Tinggi Negeri/Swasta yang membahas mengenai tanggung jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah yang berkeadilan.

Dalam penelitian ini mengandung kebaruan dan keaslian sesuai dengan asas keilmuan yang dapat dipertanggung jawabkan secara akademis. Berbagai sumber dan literatur yang membahas tentang tanggung jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah yang berkeadilan sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

⁶⁵ Maria SW Sumardjono, 2001, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Gramedia, Jakarta, hlm. 18.

Tabel : 1
Penelitian Terdahulu

No.	Penyusun Disertasi	Judul Disertasi	Fokus Studi	
			Hasil Penelitian Disertasi Sebelumnya	Kebaruan Penelitian Peneliti
1.	Yulianus Pabassing, 2017, Disertasi, Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin Ujung Pandang	Kepastian Hukum Ganti Kerugian Terhadap Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan	Kedudukan Tanah Adat Dalam Hukum Nasional Adalah Dihormati Sebagai Hak Milik Oleh Karena Itu Tanah Adat Tidak Dapat Diambil Oleh Pemerintah Dengan Alasan Demi Kepentingan Umum Hak Mereka Perlu Dihargai Dan Dihormati sebagai pemilik tanah adat tersebut	Kedudukan dan Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum perlu Dihargai Dan Dihormati Sebagai Pemilik Tanah Adat.
2.	Miftahhayati Suci Wulandari, 2021, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta	Model Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Yang Berbasis Keadilan Pancasila	Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Belum Mencerminkan Nilai-Nilai Keadilan Disebabkan Karena Kekaburan Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan.	Pengaturan Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yang berkeadilan.

3.	Rosmidah, 2023, Disertasi, Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jambi.	Pemberian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pertanahan` (Studi Komparatif Indonesia dan Malaysia).	Politik Hukum Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Di Indonesia Dan Malaysia.	Tanggung Jawab Pemerintah Untuk Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum
4.	Siti Zuliyah, 2020, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.	Hukum Dan Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah: Studi Konsep Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Berbasis Keadilan Sosial Dalam Pembangunan Bandara Internasional Di Daerah Istimewa Yogyakarta.	Pemberian Ganti Kerugian Kepada Yang Berhak Sifatnya Lebih Mengedepankan Kesejahteraan Masyarakat, Seperti Pemberian Kompensasi Yang Layak Dan Hak Mendapatkan Pekerjaan Bagi Warga Yang Terdampak	Tanggung Jawab Pemerintah Untuk Pemberian Ganti Kerugian Kepada Yang Berhak Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Sumber: Data penelusuran peneliti di PTN maupun PTS mengenai tanggung jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener yang berkeadilan.⁶⁶

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa Yulianus Pabassing, 2017, Disertasi, Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana

⁶⁶ Sumber: Data penelusuran peneliti di PTN maupun PTS mengenai tanggungjawab pemerintah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum..

Universitas Hasanuddin Ujung Pandang. Kepastian Hukum Ganti Kerugian Terhadap Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan. Kedudukan Tanah Adat Dalam Hukum Nasional Adalah Dihormati Sebagai Hak Milik Oleh Karena Itu Tanah Adat Tidak Dapat Diambil Begitu Saja Oleh Pemerintah Dengan Alasan Demi Kepentingan Umum Namun Hak Mereka Perlu Dihargai Dan Dihormati sebagai pemilik tanah adat tersebut. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan peneliti mengenai Kedudukan dan Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum perlu Dihargai Dan Dihormati Sebagai Pemilik Tanah Adat.

Miftahhayati Suci Wulandari, 2021, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. Model Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Yang Berbasis Keadilan Pancasila. Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bendungan Bener Belum Mencerminkan Nilai-Nilsai Keadilan Disebabkan Karena Kekaburan Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan peneliti mengenai Pengaturan Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yang berkeadilan.

Rosmidah, 2023, Disertasi, Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jambi. Pemberian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Rangka Pembaharuan Hukum

Pertanahan` (Studi Komparatif Indonesia dan Malaysia). Politik Hukum Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah di Indonesia Dan Malaysia. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan peneliti mengenai Tanggung Jawab Pemerintah Untuk Pemberian Ganti Kerugian Dalam PengadaanTanah Untuk Kepentingan Umum.

Siti Zuliyah, 2020, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta. Hukum Dan Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah: Studi Konsep Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Berbasis Keadilan Sosial Dalam Pembangunan Bandara Internasional Di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemberian Ganti Kerugian Kepada Yang Berhak Sifatnya Lebih Mengedepankan Kesejahteraan Masyarakat, Seperti Pemberian Kompensasi Yang Layak Dan Hak Mendapatkan Pekerjaan Bagi Warga Yang Terdampak. Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan peneliti mengenai Tanggung Jawab Pemerintah Untuk Pemberian Ganti Kerugian Kepada Yang Berhak Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hak-Hak Atas Tanah Di Indonesia

2.1.1 Pengertian Tanah

Tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), diartikan sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Tanah adalah lapisan permukaan atau lapisan bumi dan tanah merupakan salah satu sumber dua alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia. Sumber alam yaitu sumber dari manusia dan tumbuhan, tumbuhan membutuhkan tanah bagi berlangsung pertumbuhan dan manusia membutuhkan tumbuhan untuk mendapatkan udara yang bersih dan sehat, karena hidup tanpa adanya tumbuhan akan menimbulkan polusi yang menyebabkan berbagai penyakit.

Pengertian tanah secara yuridis diatur dalam Pasal 4 UUPA, yakni: “Atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.⁶⁷

Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum tanpa terkecuali. Tanah memang

⁶⁷ Leonardo Simangunsong, 2013, *Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Tinjauan Pasal 9 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Jurnal Beraja Niti*, Vol. 2 No. 12, hlm. 1-11, *online*, <https://download.portalgaruda.org>, diakses, 28 Mei 2023.

menjadi sumber utama untuk melakukan segala sesuatu, karena dalam melakukan suatu hal dalam melakukan segala aktivitas pasti kita berpijak di permukaan tanah. Menurut UUPA bahwa tanah itu diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum, akan tetapi tanah tidak bisa dimiliki dengan cuma-cuma karena diharuskannya ada bukti kepemilikan tanah yang bisa menyatakan atau menjadi bukti bahwa tanah yang menjadi milik adalah tanah milik.

Hubungan antara manusia dengan tanah sangat erat, yaitu tanah sebagai tempat manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Tanah telah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa, serta pendukung suatu Negara, lebih-lebih yang corak agrarisnya berdominasi. Negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah yang sebesar-besarnya bertujuan untuk kemakmuran rakyat.⁶⁸ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah dapat diartikan :

- 1) Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
- 2) Keadaan bumi di suatu tempat;
- 3) Permukaan bumi yang diberi batas; dan
- 4) Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, batu cadas).

Konsepsi tanah dalam Pasal 4UUPA adalah permukaan bumi yang kewenangan penggunaannya meliputi tubuh bumi, air dan ruang yang ada

⁶⁸ Adrian Sutedi, 2018, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, cet. 9 Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 31.

diatasnya. Pengertian ini tanah meliputi tanah yang sudah ada sesuatu hak yang ada diatasnya maupun yang dilekati sesuatu hak menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁹

Menurut Budi Harsono,⁷⁰ bahwa memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam Pasal 4 UUPA, bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.

Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Menurut Jhon Salindeho⁷¹ bahwa tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran di dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, lalu ia juga yang sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan.

Tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis karena tanah selain itu bermanfaat pula bagi pelaksanaan pembangunan namun tanah juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam

⁶⁹ Anonim, 2007, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah*, Deputi Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI, Jakarta, hlm. 6

⁷⁰ Boedi, Harsono, 2009, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djambatan Boedi, Jakarta, hlm.18.

⁷¹ Jhon Salindeho, 2006, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, hlm. 30.

penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat.⁷²

2.1.2 Hak-Hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang memuat suatu bentuk kewenangan, kewajiban maupun larangan bagi subjek hak untuk mengelola sesuatu pada objek haknya. Kata “sesuatu” adalah hal yang diperbolehkan, wajib atau dibatasi untuk dilakukan, yang merupakan substansi dari hak penguasaan itu yang menjadi ciri dan pembeda dengan hak-hak penguasaan atas tanah yang lain.⁷³

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya.⁷⁴ Setiap hak yang dimiliki oleh pemegang haknya terdapat fungsi sosial sebagaimana ketentuan dalam Pasal 6 UUPA berbunyi “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Penggunaan tanah tersebut tidak semata-mata untuk kepentingan pribadinya. Penggunaannya harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat baik bagi masyarakat maupun negara. Dalam hal ini tidak berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat).

⁷² John Salindeho, 2003, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 23.

⁷³ Harsono, *Ibid*, hlm. 24.

⁷⁴ Urip Santoso, 2014, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 84.

Ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yakni adanya hak menguasai dari negara maka berdasarkan ketentuan tersebut negara memiliki wewenang untuk menetapkan hak atas tanah yang dapat dimiliki dan diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA. Hak-hak atas tanah yang dimaksud adalah sebagai berikut: Hak Atas Tanah Bersifat Tetap, yaitu hak atas tanah yang keberadaannya tetap berlaku sebelum UUPA dicabut atau tidak berlaku lagi. Hak-hak yang merupakan hak atas tanah yang bersifat tetap yaitu:⁷⁵

a) Hak Milik

Berdasarkan Pasal 20 UUPA yang menyatakan bahwa Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Kata “terkuat” dan “terpenuh” bukan berarti menyatakan bahwa hak tersebut adalah mutlak yang tidak dapat digugat oleh pihak lain dan tidak dibatasi seperti hak *eigendom*. Maksud terkuat dan terpenuhi adalah agar dapat dibedakan dengan hak-hak yang lain:

- a. “terkuat” berarti haknya dapat dipertahankan apabila ada orang yang mengaku tanah tersebut, oleh sebab itu wajib didaftarkan.
- b. “terpenuh” berarti adanya wewenang penuh dari pemegang hak terhadap tanahnya tetapi dapat dibatasi bahwa tanah memiliki fungsi sosial.
- c. “turun temurun” berarti dapat berpindah tangan akibat perbuatan

⁷⁵ Setiawan, 2020, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Ke-9, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, hlm. 57.

hukum dan peristiwa hukum dan tidak memiliki jangka waktu.

Berhubungan dengan definisi hak milik yang diuraikan di atas, maka ciri-ciri hak milik adalah sebagai berikut:⁷⁶

- a) hak atas tanah yang terkuat;
- b) hak turun-temurun yang dapat dialihkan kepada para ahli waris yang berhak menerima;
- c) dapat dijadikan hak induk, artinya dapat dibebani hak atas tanah lain di atasnya;
- d) dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan;
- e) dapat beralih kepada pihak lain karena terjadinya jual beli, tukar menukar, hibah, dan pemberian melalui wasiat;
- f) dapat dilepaskan oleh pemegang hak menjadi tanah negara;
- g) dapat diwakafkan; dan
- h) pemegang hak memiliki hak untuk menuntut kembali terhadap gangguan pihak lain atas tanah tersebut.

b) Hak Guna Usaha

Berdasarkan ketentuan Pasal 28 UUPA disebutkan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara selama jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 - Pasal 34 UUPA dan Pasal 19 - Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor

⁷⁶ Noor, Aslan, 2006, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 83.

18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP Nomor 18 Tahun 2021).

Menurut Togatorop,⁷⁷ bahwa Hak Guna Usaha memiliki ciri-ciri khusus yaitu:

- a. dapat dipertahankan dari gangguan pihak lain sehingga sehingga sulit untuk hapus;
- b. dapat beralih karena pewarisan;
- c. memiliki jangka waktu yang terbatas;
- d. dapat dibebankan hak tanggungan artinya dapat menjadi jaminan utang;
- e. dapat dialihkan kepada pihak lain;
- f. dapat dilepaskan pemegang hak menjadi tanah negara; dan
- g. Haknya dapat diberikan untuk keperluan usaha pertanian, perikanan, dan peternakan.

Subjek dari Hak Guna Usaha adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Jika pemegang hak tidak lagi menjadi yang termasuk dalam subjek hak guna usaha tersebut, maka dalam waktu 1 (satu) tahun wajib dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Objek dari Hak Guna Usaha adalah tanah negara (Pasal 28 UUPA jo. Pasal 21 (a) PP Nomor 18 Tahun 2021) dan tanah hak pengelolaan sesuai Pasal 21 (b) PP Nomor 18 Tahun 2021).

⁷⁷ Togatorop, M, 2020, *Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 73-74.

c) Hak Guna Bangunan

Pengertian Hak Guna Bangunan terdapat dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA yakni hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 - Pasal 40 UUPA dan Pasal 34 - Pasal 48 PP Nomor 18 Tahun 2021. Menurut Arba⁷⁸ Hak Guna Bangunan memiliki ciri-ciri yaitu:

- a. dapat beralih dan dialihkan;
- b. memiliki jangka waktu terbatas;
- c. dapat dijadikan jaminan utang;
- d. dapat dilepaskan oleh pemegang hak; dan
- e. dapat terjadinya dari hak milik dan tanah negara.

Subjek dari Hak Guna Bangunan adalah warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Pemegang hak apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai subjek hak guna bangunan, maka dalam waktu 1 (satu) tahun wajib dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Objek dari Hak Guna Bangunan adalah tanah negaradan tanah hak milik (Pasal 37 UUPA) sedangkan menurut ketentuan Pasal 36 PP Nomor 18 Tahun 2021 objek Hak Guna Bangunan meliputi tanah negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik.

⁷⁸ Arba, *Ibid*, hlm. 113.

Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 2021 disebutkan bahwa jangka waktu berakhirnya Hak Guna Bangunan di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan paling lama 30 tahun, dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun, serta dapat diperbarui paling lama 30 tahun. Jangka waktu hak guna bangunan di atas tanah hak milik paling lama 30 tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak guna bangunan di atas hak milik. Sama halnya seperti hak guna usaha, apabila jangka waktunya berakhir maka hak guna bangunan kembali menjadi tanah negara atau tanah hak pengelolaan. Dalam hal tanahnya kembali menjadi tanah negara, maka hak prioritas untuk menata kembali penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat diberikan kepada bekas pemegang hak.

Hak Guna Bangunan terjadinya berdasarkan ketentuan Pasal 37 UUPA karena penetapan pemerintah jika objeknya tanah negara dan karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan jika objeknya tanah milik perseorangan. Ketentuan Pasal 38 PP Nomor 18 Tahun 2021 Hak Guna Bangunan di atas tanah negara terjadi karena keputusan pemberian hak oleh Menteri. Hak Guna Bangunan di atas tanah hak pengelolaan terjadi karena pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan dari pemegang hak pengelolaan sedangkan Hak Guna Bangunan di atas tanah hak milik terjadi melalui pemberian hak oleh

pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Ketentuan Pasal 40 UUPA disebutkan bahwa Hak Guna Bangunan dapat hapus karena: (a) jangka waktu berakhir; (b) dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat tidak dipenuhi; (c) dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; (d) dicabut untuk kepentingan umum; (e) tanahnya ditelantarkan; (f) tanahnya; (g) karena ketentuan Pasal 36 ayat (2) UUPA.

d) Hak Pakai

Pengertian Hak Pakai terdapat dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai Negara atau tanah milik orang lain. Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 - Pasal 43 UUPA dan Pasal 49-Pasal 63 PP Nomor 18 Tahun 2021.

Menurut Arba,⁷⁹ bahwa Hak Pakai memiliki ciri-ciri yaitu:

- a. penggunaan tanah bersifat sementara;
- b. dapat dibuat perjanjian agar tidak diwariskan;
- c. dapat dialihkan dengan izin tanah negara dan dimungkinkan oleh perjanjian jika tanah hak milik; dan
- d. dapat dilepaskan sehingga kembali kepada negara atau pemilik Hak Pakai dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu; (a) hak pakai dengan jangka waktu; dan (b) hak pakai selama dipergunakan.

Subjek dari Hak Pakai dengan jangka waktu berdasarkan

⁷⁹ Arba, 2017, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 43.

ketentuan Pasal 49 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021 adalah warga Negara Indonesia, Orang Asing, dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia serta badan keagamaan dan sosial, sedangkan subjek Hak Pakai selama dipergunakan adalah instansi pemerintah, pemerintah daerah, pemerintah desa serta perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional. Objek Hak Pakai dengan jangka waktu sesuai ketentuan Pasal 51 ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 2021 meliputi tanah negara, tanah hak milik dan tanah hak pengelolaan. Ketentuan Pasal 51 ayat (2) menyebutkan bahwa objek Hak Pakai selama dipergunakan adalah tanah negara dan tanah hak pengelolaan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 52 PP Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan bahwa Hak Pakai dengan jangka waktu yang dapat diberikan di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun serta dapat diperbarui paling lama 30 tahun sementara Hak Pakai selama dipergunakan tidak memiliki jangka waktu asalkan tanah tersebut efektif digunakan dan dimanfaatkan.

Hak Pakai berdasarkan ketentuan dalam Pasal 53 PP Nomor 18 Tahun 2021, yakni Hak Pakai di atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak, Hak Pakai di atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak berdasarkan persetujuan pemegang hak pengelolaan sedangkan Hak Pakai di atas tanah hak milik

terjadi melalui pemberian oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2.1.3 Hak Atas Tanah Menurut UUPA

Tanah menurut UUPA adalah hanya permukaan bumi saja. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA sebagai berikut: Atas dasar hak menguasai Negara, ditentukannya adanya macammacam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum lainnya.

Dalam permukaan bumi sajalah yang disebut sebagai tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Siapa saja yang berhak atas permukaan buminya, itu dengan memperhatikan tata ruang dan kelestarian lingkungan hidup yang mendasarkan kepada prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan yang ketentuannya diatur dalam Peraturan Perundang-undangan tersendiri.

Seseorang memiliki hak atas tanah yang merupakan hak milik, hak atas tanah tersebut merupakan hak yang paling sempurna dan terpenuh sifat dan kewenangannya dibanding dengan hak-hak lain yang ada dan berlaku sesuai dengan ketentuan Perundangan Agraria di Indonesia, tetap saja apabila ditemukan benda peninggalan bersejarah ataupun barang-barang tambah, dan benda-benda berharga lainnya walaupun itu di dalam tubuh bumi berada tepat di bawah hak.

Hak atas tanah adalah hak yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum yang meliputi atas permukaan bumi saja. Hak mempergunakannya tanah adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada Badan Hukum Indonesia, dan Eksploitasi serta penelitian, untuk mengambil manfaat ekonomi dan manfaat-manfaat lainnya dari alam Indonesia. Hak atas tanah bertujuan untuk kepentingan ekonomi yang pada akhirnya baik langsung ataupun tidak langsung akan mensejahterakan rakyat dan demi terwujudnya kemakmuran secara nasional, yang mewilayahi haknya meliputi tanah, tubuh bumi, dan ruang angkasa.⁸⁰

2.1.4 Hak Penguasaan Atas Tanah

Penguasaan secara yuridis dilandasi hak, yang dilindungi hukum dan pada umumnya memberikan kewenangan bagi pemegang hak untuk menguasai tanah secara fisik. Penguasaan yuridis walaupun memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik, tetapi penguasaan tanahnya justru dilakukan oleh pihak lain. Misalnya pada kasus apabila tanah yang dimiliki oleh pemegang hak disewakan kepada pihak lain dan secara otomatis yang menyewa tersebut dapat menguasai secara fisik.

Hukum tanah yang berlaku di Indonesia, dikenal pula penguasaan atas tanah secara yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Misalnya apabila terjadi

⁸⁰ Dyara Radhite Oryza Fea, 2018, *Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya*, Legality Yogyakarta, hlm. 42.

kredit di Bank dengan pengikatan tanah sebagai jaminannya, kreditor pemegang hak jaminan atas tanah tersebut sebenarnya mempunyai hak penguasaan atas tanah yang dijadikan agunan tersebut secara yuridis, tetapi penguasaan tanahnya secara fisik masih ada pada pemilik tanah.⁸¹

Menurut Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, Hak Bangsa Indonesia adalah hak dari Bangsa Indonesia atas seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia. Menurut Pasal 1 ayat (4) UUPA, pengertian bumi selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air. Permukaan bumi sendiri biasa disebut dengan istilah tanah.

Menurut Pasal 1 ayat (3) UUPA, hak bangsa merupakan hubungan hukum yang bersifat pribadi. Subjek dari hak Bangsa Indonesia adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang bersatu sebagai bangsa Indonesia yaitu generasi-generasi terdahulu, sekarang dan generasi-generasi yang akan datang. Hal ini meliputi seluruh tanah yang ada di dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

Hak bangsa mengandung unsur kepemilikan dan unsur kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama bukanlah hak kepemilikan dalam arti yuridis, maka di dalam hak bangsa ada juga hak

⁸¹ *Ibid*, hlm. 12.

milik perseorangan atas tanah dan tugas kewenangan untuk mengatur dilimpahkan kepada negara.⁸²

Pemilik tanah yang terkena pengadaan tanah menimbulkan ketidakadilan bagi yang berhak dimana masyarakat merasa merugi dan harus menggugat ke pengadilan negeri bahkan sampai ke Mahkamah Agung dengan biaya sendiri, masyarakat dianggap sepakat, dianggap sama statusnya yang menolak atau menggugat dengan yang tidak diketahui keberadaannya yang dengan prosedurr penitipan nilai ganti kerugian, seolah-olah merupakan pemaksaan sepihak kepada yang berhak. Pihak yang berhak mendapat perlindungan untuk berbuat atau tidak berbuat atas hak miliknya, sebagaimana diatur dalam pasal 28 G ayat (1) UUD 1945, yaitu “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat dan tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

2.1.5 Hak Menguasai Negara

Hak menguasai negara bersumber dari pemberian kuasa dari Bangsa Indonesia kepada Negara sebagai Organisasi Kekuasaan Seluruh Rakyat Indonesia (Badan Penguasa) berdasarkan ketentuan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan kemudian dijabarkan secara lebih lanjut di dalam pasal 2 UUPA.

⁸² *Ibid*, hlm. 15.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, hubungan antara hukum negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya, dirumuskan dengan istilah “dikuasai”, yang bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi pengertiannya adalah pemberian wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia atau sebagai badan penguasa untuk pada tingkat tertinggi :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan: peruntukkan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.⁸³

Hak menguasai negara, dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA mempunyai tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Subjek dari hak menguasai negara adalah negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hak ini meliputi semua tanah dalam

⁸³ *Ibid*, hlm. 16.

wilayah republik Indonesia, baik tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perseorangan.⁸⁴

2.1.6 Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat diatur di dalam Pasal 3 jo Pasal 5 UUPA. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ini meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dimiliki seseorang dengan hak perseorangan maupun yang belum.

Pemegang hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, sedangkan yang menjadi objek hak ulayat adalah semua tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat teritorial yang bersangkutan. Hak ulayat mempunyai kekuatan yang berlaku ke dalam dan keluar. Kekuatan ke dalam berhubungan dengan para warganya, sedangkan kekuatan yang berlaku ke luar dalam hubungannya dengan anggota hukum adatnya, yang disebut “orang luar” atau “orang asing”.⁸⁵

2.2 Hak Atas Tanah Masyarakat Hutan Adat Di Indonesia

2.2.1 Pengertian Kehutanan

Menurut Kamus Bahasa Indonesia hutan memiliki beberapa pengertian yaitu: tanah yang luas yang ditumbuhi pohon-pohon (tidak

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 18.

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 19.

dipelihara orang); seluruh tumbuhan yang ada di atas tanah yang luas (biasanya di wilayah pegunungan); tidak dipelihara orang atau liar (tempat tinggal binatang dan sebagainya).⁸⁶

Salim,⁸⁷ di dalam bukunya menuliskan bahwa kata hutan merupakan terjemahan dari kata *bos* (Belanda) dan *forrest* (Inggris). *Forrest* dalam hukum Inggris kuno adalah daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan, merupakan tempat hidup binatang buas dan burung hutan, tempat perburuan, tempat istirahat serta tempat bersenang-senang bagi raja. Pepohonan yang tumbuh secara berkelompok di suatu tanah yang luas namun tidak termasuk kebun maupun savana.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengartikan hutan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.

Menurut Bambang Pamulardi,⁸⁸ bahwa pengertian hutan tidak dianut pemisahan secara horizontal antara suatu lapangan (tanah) dengan apa yang di atasnya. Suatu lapangan (tanah), tumbuh-tumbuhan/alam hayati dan lingkungannya merupakan suatu kesatuan yang utuh; hutan yang dimaksud ini adalah dilihat dari sudut *de facto* yaitu kenyataan dan kebenarannya di

⁸⁶ Pusat Bahasa, 2008, Kamus Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, hlm. 534.

⁸⁷ Salim, 2008, *Dasar-dasar Hukum Kehutanan edisi revisi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 8.

⁸⁸ Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, cet. 1, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 234-235.

lapangan. Suatu lapangan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan, dimaksudkan untuk menetapkan suatu lapangan (tanah) baik yang bertumbuhan pohon atau tidak sebagai hutan tetap. Suatu lapangan yang tidak bertumbuhan pohon-pohon di luar kawasan hutan yang ditetapkan sebagai kawasan hutan. Keberadaan hutan di sini adalah *de jure* (penetapan pemerintah).

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pengertian hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

Pengertian hutan dapat di tinjau dari faktor-faktor wujud biosfrik lahan dan tumbuhan, fungsi ekologi, kepentingan kegiatan operasional pengelolaan atau kegiatan tertentu lainnya, dan status hukum lahan hutan. Hutan yang dibuat biasanya memberikan penekanan tertentu dari faktor-faktor tersebut, sesuai dengan tujuan penggunaan definisi hutan yang dikehendaki. Mengandung sifat-sifat tertentu dari faktor-faktor tersebut.⁸⁹

Menurut Dengler yang menjadi ciri hutan adalah :

- a) Adanya pepohonan yang tumbuh pada tanah yang luas (tidak termasuk savana dan kebun); dan
- b) Pepohonan tumbuh secara berkelompok.

⁸⁹ Endang Suhendang, 2002, *Pengantar Ilmu Kehutanan*, YPFK , cet-ke 2, Bogor, hlm. 59.

Pengertian hutan di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Kehutanan, bahwa hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam komunitas alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dan yang lainnya”.⁹⁰

Kehutanan atau pengelolaan hutan adalah aplikasi teknik perusahaan dan prinsip-prinsip teknik kehutanan untuk mengoperasikan sifat-sifat hutan. Kehutanan dapat didefinisikan secara lebih luas sebagai pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia untuk kepentingan manusia, yang terdapat di dalam dan berasosiasi dengan kawasan hutan dan kawasan lain yang dikelola secara keseluruhan atau sebagian untuk tujuan serupa.⁹¹

2.2.2 Pengertian Hukum Kehutanan

Hukum kehutanan merupakan salah satu bidang hukum yang sudah berumur 137 tahun, yaitu sejak diundangkannya Reglemen Hutan 1865.⁹² Hukum kehutanan memang ingin memegang hegemoni dalam urusan pelestarian hutan. Status dan posisi demikian itu tidak pernah dicapai

⁹⁰ Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 Tentang *Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan*, hlm. 3.

⁹¹ Hasanu Simon, 2006, *Hutan Jati dan Kemakmuran*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.19.

⁹² Salim, 2013, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 5.

olehnya, oleh karena di separuh Indonesia kehutanan gagal menghadirkan kelestarian.⁹³

Istilah hukum kehutanan merupakan terjemahan dari *Boswezen Recht* (Belanda) atau *Forrest Law* (Inggris). Menurut hukum Inggris Kuno yang disebut *forrest law* (hukum kehutanan) adalah: “*The System or body of old law relating to the royal forrest*” : artinya suatu sistem atau tatanan hukum lama yang berhubungan dan mengatur hutan-hutan kerajaan. Sedangkan pengertian hukum kehutanan menurut para ahli adalah sebagai berikut :⁹⁴

1. Black mengartikan bahwa hukum kehutanan adalah suatu sistem atau tatanan hukum lama yang berhubungan dan mengatur hutan-hutan kerajaan (*the system or body of old law relating to the royal forest*).
2. Biro hukum dan organisasi departemen kehutanan bahwa hukum kehutanan adalah kumpulan (himpunan) peraturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang berkenaan dengan kegiatan-kegiatan yang bersangkutan paut dengan hutan dan pengurusannya.
3. Idris Sarong al Mar mengartikan bahwa hukum kehutanan adalah serangkaian kaidah-kaidah/norma-norma (tidak tertulis) dan peraturan-peraturan tertulis yang hidup dan dipertahankan dalam hal-hal hutan dan kehutanan.
4. Pamulardi mengartikan bahwa hukum kehutanan adalah himpunan peraturan bidang kehutanan yang tertulis maupun tidak tertulis yang

⁹³ Joni, 2015, *Hukum Lingkungan Kehutanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 17.

⁹⁴ Abdul Khakim, 2005, *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia Dalam Era Otonomi Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 29.

memberikan sanksi kepada pelanggarnya dan mengatur hubungan hukum antara pengelola hutan, pengguna hutan, dan hasil hutan beserta kekayaan yang terkandung didalamnya dengan memperhatikan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

5. Salim mengartikan bahwa hukum kehutanan adalah kumpulan kaidah/ketentuan hukum yang mengatur hubungan antar negara dengan hutan dan kehutanan, dan hubungan antar individu (perseorangan) dengan hutan dan kehutanan.

Kawasan hutan negara yang merupakan wilayah kerja Perum Perhutani merupakan suatu wilayah yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap. Suatu wilayah yang berstatus bukan kawasan hutan untuk kemudian menjadi kawasan dilakukan melalui proses atau kegiatan yang dinamakan pengukuhan kawasan hutan. pengukuhan kawasan hutan adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk memperoleh kepastian hukum tentang status, batas, luas dan letak suatu kawasan hutan⁹⁵

Ciri khas kawasan hutan, yaitu : (1) adanya penetapan dari Menteri Kehutanan yang dituangkan dalam surat keputusan menteri kehutanan, dan (2) telah ada penetapan batasan kawasan hutan.⁹⁶ Sedangkan istilah kawasan hutan sudah diperkenalkan dan dibakukan sejak diundangkannya 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Kehutanan yang memberikan batasan bahwa “kawasan hutan” ialah

⁹⁵ Bambang Eko Supriyadi, *Op.Cit*, hlm. 88.

⁹⁶ Salim, *Op. Cit*, hlm. 55.

wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai hutan tetap.

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam komunitas alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dan yang lainnya. Pengertian di atas ada beberapa unsur sebagai berikut:⁹⁷

1. Unsur lapangan yang cukup luas (minimal seperempat hektar) yang disebut tanah hutan.
2. Unsur pohon (kayu, bambu, palem), flora dan fauna.
3. Unsur lingkungan.
4. Semua unsur merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Ada beberapa asas hukum kehutanan, meliputi sebagai berikut:⁹⁸

1. Asas Manfaat

Asas manfaat mengandung makna bahwa pemanfaatan sumber daya hutan harus dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat banyak. Manfaat itu dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu langsung dan tidak langsung.

2. Asas Kelestarian

Asas kelestarian mengandung pengertian bahwa pemanfaatan sumber daya hutan harus senantiasa memperhatikan kelestarian sumber daya alam hutan agar mampu memberikan manfaat yang terus-menerus.

Tujuan asas kelestarian hutan adalah (1) agar tidak terjadi penurunan atau

⁹⁷ M. Hadin Muhjad, 2015, *Hukum Lingkungan Sebuah Pengantar untuk Konteks Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm.167.

⁹⁸ Salim, *Ibid*, hlm. 11.

kekosongan produksi (*production gap*) dari jenis kayu perdagangan (*commercial treespecies*) pada rotasi (*cutting cycle*) yang berikut dan seterusnya, (2) untuk penyelamatan tanah dan air (*soil and water conservation*), dan (3) untuk perlindungan alam.

3. Asas Perlindungan Hutan

Asas perlindungan hutan adalah suatu asas yang setiap orang/badan hukum harus ikut berperan serta untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan ternak, daya-daya alam, hama, dan penyakit. Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan asas-asas dalam penyelenggaraan kehutanan di Indonesia. Asas-asas tersebut meliputi: (1) asas manfaat dan lestari, (2) kerakyatan dan keadilan, (3) kebersamaan, (4) keterbukaan dan (5) keterpaduan.

Berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup yang telah diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menyebutkan bahwa ketentuan tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya ditetapkan dengan undang-undang. Dalam penjelasannya tertera pengertian konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya mengandung tiga aspek yaitu:⁹⁹

1. Perlindungan sistem penyangga kehidupan.

⁹⁹ Koesnadi Hardjasoemantri, 2012, *Hukum Tata Lingkungan Edisi kedelapan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.219.

2. Pengawetan dan pemeliharaan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya pada matra darat, air dan udara.
3. Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, keberadaan hukum konservasi bertujuan untuk melindungi sistem pendukung kehidupan, melindungi keanekaragaman jenis tanaman dan hewan termasuk ekosistemnya, melestarikan hewan dan tanaman yang dilindungi, dan dalam rangka mengklasifikasikan kawasan lindung beserta metodenya termasuk cadangan biosfer dan daerah penyangga.¹⁰⁰

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 menyebutkan bahwa sistem penyangga kehidupan merupakan satu proses alami dari berbagai unsur hayati dan non hayati yang menjamin kelangsungan kehidupan makhluk. Wilayah sistem penyangga kehidupan yang mengalami kerusakan secara alami dan/atau oleh karena pemanfaatannya serta oleh sebab-sebab lainnya maka diikuti dengan upaya rehabilitasi secara berencana dan berkesinambungan.

Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Hutan konservasi sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terdiri dari kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, dan

¹⁰⁰ Muhamad Erwin, 2015, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, PT Rafika Aditama, Bandung, hlm. 139.

taman buru. Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.

Kawasan hutan pelestarian alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Sedangkan, taman buru adalah kawasan hutan yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam Pasal 1 angka 4 menyatakan bahwa Kawasan Suaka Margasatwa adalah kawasan suaka alam yang mempunyai kekhasan/keunikan jenis satwa liar dan/atau keanekaragaman satwa liar yang untuk kelangsungan hidupnya memerlukan upaya perlindungan dan pembinaan terhadap populasi dan habitatnya.

2.2.3 Perlindungan Hukum Terhadap Hutan

Perlindungan hutan adalah suatu perbuatan yang dilakukan untuk hutan guna mencegah dan membatasi terjadinya kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh faktor-faktor pengganggu seperti longsor, gempa bumi, gelombang pasang, serangan hama, dan penyakit. Selain itu, faktor pengganggu yang lainnya yaitu yang disebabkan oleh manusia antara lain seperti kebakaran hutan, pembukaan hutan untuk

pemukiman atau prasarana pembangunan lain, perambahan lahan, pengembalaan liar dan pembalakan liar.¹⁰¹

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, upaya perlindungan hutan dibagi menjadi dua upaya pokok. Upaya perlindungan hutan yang pertama adalah perlindungan dan pengamanan terhadap kawasan hutan, dan upaya perlindungan yang kedua adalah perlindungan dan pengamanan terhadap hasil hutan.

Upaya perlindungan dan pengamanan kawasan hutan merupakan kegiatan untuk menjaga dan mempertahankan keberadaan kawasan hutan serta hak-hak negara atas kawasan hutan, mencegah dan membatasi kerusakan kawasan hutan. Kegiatan perlindungan dan pengamanan kawasan hutan selanjutnya diarahkan untuk menjaga dan mempertahankan kawasan hutan yang dilakukan dengan cara sebagai berikut:¹⁰²

- a. Mencegah dan menindak orang yang memotong, memindahkan, merusak dan/atau menghilangkan tanda batas kawasan hutan.
- b. Mencegah dan menanggulangi (termasuk didalamnya menindak) orang yang mengerjakan atau menduduki kawasan hutan tanpa izin dari Menteri Kehutanan. Termasuk dalam kegiatan ini antara lain adalah pencegahan dan/atau penanggulangan perambahan hutan, perladangan

101 Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm 14. 2 Mappatoba Sila dan Sitt i Nuraeni, 2009 *Buku Ajar Perlindungan dan Pengamanan Hutan*, Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin, Makassar, , hlm. 3.

102 Mappatoba Sila dan Sitt i Nuraeni, 2009, *Buku Ajar Perlindungan dan Pengamanan Hutan*, Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm 3.

berpindah/liar, pemukiman liar dan penambangan liar yang dilakukan oleh masyarakat.

c. Mengawasi, mencegah dan menanggulangi terjadinya tumpang tindih dengan kegiatan transmigrasi, pertambangan, pertanian dan pengusaha hutan.

d. Mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan.¹⁰³

Perlindungan hutan merupakan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memberikan definisi mengenai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Perlindungan hutan melibatkan peran serta masyarakat dengan tujuan mewujudkan pembangunan berkelanjutan yaitu merupakan upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi kedalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Kewajiban peran serta masyarakat dalam bidang kehutanan diatur dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan:

“(1) Masyarakat berkewajiban untuk ikut serta memelihara dan menjaga kawasan hutan dari gangguan dan kerusakan. (2) Dalam melaksanakan rehabilitasi hutan, masyarakat dapat meminta

103 *Ibid*, hlm 4.

pendampingan, pelayanan, dan dukungan kepada lembaga swadaya masyarakat, pihak lain, atau pemerintah.”

Perlindungan hutan dijelaskan dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan penyelenggaraan perlindungan hutan dan konservasi alam bertujuan menjaga hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi dan fungsi produksi tercapai secara optimal dan lestari.

Pencegahan dan pemberantasan hutan telah diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan menyatakan:

“Pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan bertujuan: (a) Menjamin kepastian hukum dan memberikan efek jera bagi para pelaku perusakan hutan; (b) Menjamin keberadaan hutan secara berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian dan tidak merusak lingkungan serta ekosistem sekitarnya; (c) Mengoptimalkan pengelolaan dan pemanfaatan hasil hutan dengan memperhatikan keseimbangan fungsi hutan guna terwujudnya masyarakat sejahtera; dan (d) Meningkatkan kemampuan dan koordinasi aparat penegak hukum dan pihak -pihak terkait dalam menangani pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan.”

Berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan:

“Perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk: (a) Mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit; dan (b) Mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.”

Menurut Pasal 47 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjelaskan secara rinci mengenai kegiatan yang termasuk dalam perlindungan hutan.¹⁰⁴ Perlindungan terhadap hutan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, yaitu perlindungan atas kawasan hutan, perlindungan terhadap kerusakan hutan, dan perlindungan atas hasil hutan.¹⁰⁵ Peraturan-peraturan yang mengatur mengenai usaha-usaha perlindungan hutan sangat diperlukan agar usaha-usaha perlindungan hutan dapat diterapkan dengan baik dan mempunyai dasar hukum yang kuat.

2.3 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia

2.3.1 Pengertian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting bagi pembangun Indonesia yang adil dan makmur. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional maupun di daerah khususnya dalam hal ini dibidang pertanahan haruslah sesuai dengan apa yang telah disebutkan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu :

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

¹⁰⁴ 6 Ine Ventyrina, *Pelestarian Hutan atau Perlindungan Hutan*, Online, http://www.kompasiana.com/ineventyrina/pelestarian-hutan-atau-perlindungan-hutan_552fcff96ea83460418b45a6, 5 September 2015.

¹⁰⁵ 7IGM Nurdjana, Teguh Prasetyo, Sukardi, *op.cit*, hlm 45-46.

Penjelasan resmi pasal ini dinyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyatnya. Penjelasan tersebut bermakna kekuasaan yang diberikan kepada negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu meletakkan kewajiban kepada negara untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan Negara Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besar demi kemakmuran rakyat.¹⁰⁶

Tanah merupakan salah satu sarana kebutuhan yang amat penting dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidaklah mudah untuk dipecahkan. Konsep pembangunan Indonesia pada dasarnya menggunakan konsep pembangunan berkelanjutan.¹⁰⁷ Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA ialah untuk dimanfaatkan.

Hukum Pertanahan adalah bagian dari pada hukum agraria, karena hukum agraria itu terdiri dari hukum yang menyangkut bumi (tanah), air dan ruang angkasa. Hukum tanah sendiri merupakan keseluruhan kaidah hukum (tertulis dan tidak tertulis) yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah.¹⁰⁸

Prinsip hukum pertanahan menganut prinsip yang berlaku pada hukum

106 Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah pembentukan Undangundang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm.173.

107 I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm.11 30

108 <https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/08/perbedaan-hukum-agraria-dan-hukum-tanah/>, diakses pada hari Kamis Tanggal 9 juli 2020 pukul 14.21 WIB.

agraria, sedangkan prinsip hukum agraria khususnya bidang pertanahan yang berlaku di Indonesia menggunakan asas.¹⁰⁹

Ketentuan Pasal 1 Angka 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 disebutkan :

“Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah”.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, di sebutkan pula di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa:

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

Menurut Imam Koeswahyono,¹¹⁰ pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu. Pelaksanaan pembangunan dewasa ini, disamping meningkatkan kesejahteraan masyarakat ternyata menimbulkan permasalahan. Pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan diantaranya

109 Mudakir Iskandar Syah, *Op.cit*, hlm.8

110 Imam Koeswahyono, 2008, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Artikel, hlm. 1.

adalah masalah penyediaan tanah untuk pembangunan itu sendiri, karena tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara terbatas atau dapat dikatakan hampir tidak ada lagi.

Pengadaan tanah adalah serangkaian kegiatan menyediakan tanah dengan cara ganti rugi, ada juga yang berpendapat bahwa pengertian pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut. Berdasarkan pengertian ini, maka dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diperlukan adanya suatu kegiatan yang intinya dilakukan melalui musyawarah dengan pemilik tanah untuk melepaskan hubungan hukum antara ia dengan tanah yang dikuasainya.¹¹¹

Istilah pengadaan tanah menjadi umum setelah diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Istilah pengadaan tanah dipakai juga di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 serta dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah ini merupakan pengganti dari istilah pembebasan tanah yang dipakai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang pembebasan hak atas tanah sebelumnya.¹¹²

111 Adrian Sutedi, 2006, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.154.

112 Umar Said Sugiharto, dkk. 2015, *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Setara Press, hlm. 21.

Pengertian Pengadaan Tanah atau istilah "*menyediakan*" mencapai keadaan "*ada*", karena didalam upaya "*menyediakan*" sudah terselib arti "*mengadakan*" atau keadaan "*ada*" itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang "*tersedia*", sebab sudah "*diadakan*", kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut namun tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada satu pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.¹¹³

Pengadaan tanah menurut Maria S.W. Sumardjono,¹¹⁴ menjelaskan tentang pengertian pengadaan tanah yaitu pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum, yang pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.

Pengadaan tanah menurut Budi Harsosno,¹¹⁵ merupakan perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya.

113 Jhon Salindego, 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan. 3, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 31-32

114 Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm.280.

115 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm. 90.

Berdasarkan rumusan serta definisi-definisi maupun istilah-istilah mengenai pengadaan tanah lahir karena keterbatasan persediaan tanah untuk pembangunan, sehingga untuk memperolehnya perlu dilakukan dengan memberikan ganti-kerugian kepada yang berhak atas tanah itu. Singkatnya, istilah pengadaan tanah dikenal dalam perolehan tanah yang sudah diakui seseorang atau badan hukum dengan suatu hak¹¹⁶

Pelaksanaannya pengadaan tanah harus sesuai dengan substansi-substansi hukum itu sendiri, yang dimaksud dengan substansi hukum dalam ulasan ini adalah peraturan-peraturan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengatur bagaimana lembaga-lembaga harus berbuat atau bertindak. Bentuknya adalah peraturan¹¹⁷ doktrin-doktrin, undang-undang yang mempunyai kekuatan hukum normatif sampai pada tingkat aktualisasi yang diperintahkan, ataupun status formal mereka¹¹⁸

Menurut Soedharyo Soimin,¹¹⁹ bahwa satu-satunya jalan yang dapat ditempuh yaitu dengan membebaskan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai oleh hukum adat, maupun hak-hak lainnya yang melekat di atasnya. Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum.

116 Oloan Sitrus, dkk, 1995, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*. C.V Dasamedia Utama, Jakarta, hlm.7.

117 Oloan Sitrus, dkk, 1995, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*. C.V Dasamedia Utama, Jakarta, hlm.7.

118 Aminuddin Salle, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 99.

119 Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm, 75.

Menurut John Salindeho,¹²⁰ belum ada definisi yang sudah dikemukakan mengenai pengertian kepentingan umum, dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.¹²¹

Menurut Sarjita,¹²² bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Menurut Boedi Harsono,¹²³ bahwa pengadaan tanah adalah perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan.

¹²⁰ John Salindeho, 1988, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 40.

¹²¹ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm. 6

¹²² Sarjita, 2005, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah Keppres No. 34 Tahun 2003*, Tugu Jogja, Yogyakarta, hlm. 43.

¹²³ Boedi Harsono, *Op.cit.* hlm. 7.

Menurut Imam Koeswahyono,¹²⁴ bahwa pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan hukum untuk mendapatkan tanah baik perorangan atau badan hukum bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pemilik tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.

Menurut John Salindeho,¹²⁵ bahwa yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah mengadakan tanah atau menyediakan tanah untuk kepentingan atau keperluan pemerintah, dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang telah ditetapkan.

Menurut Gunanegara,¹²⁶ bahwa pengadaan tanah sebagai sebuah proses pelepasan hak yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum berupa tanah maupun benda yang terdapat di atasnya oleh pemilik hak tersebut. Maria SW. Soemardjono,¹²⁷ mengatakan Pengadaan Tanah bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pengadaan tanah di luar itu dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau dengan cara lain yang disepakati.

Pengadaan tanah menjadi umum setelah diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Istilah pengadaan tanah dipakai

¹²⁴ Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, *Jurnal Konstitusi PPK-FH Universitas Brawijaya*, Vol. 1 No. 1, Agustus 2008, hlm. 4.

¹²⁵ John Salindeho, 2003, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, hlm. 31.

¹²⁶ Gunanegara, 2008, *Rakyat & Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu dan Jurisprudensi*, Tatanusa, hlm. 2-3.

¹²⁷ SW. Soemardjono, *Ibid*, hlm. 51.

juga di dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 serta dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah ini merupakan pengganti dari istilah pembebasan tanah yang dipakai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang pembebasan hak atas tanah sebelumnya.¹²⁸

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pihak yang melepaskan atau menyerahkan tanah, tanaman, bangunan, dan benda-benda lainnya yang ada di atas tanah tersebut. Pengadaan tanah dapat dilakukan oleh dua pihak, yaitu pihak pemerintah baik pusat maupun daerah dan pihak swasta.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Yurisdiiksi mensyaratkan bahwa pemerintah selaku pengambil lahan untuk membuat penawaran untuk membeli properti subjek, sebelum beralih ke penggunaan domain terkemuka. Pengambilan dapat dari properti subjek secara keseluruhan atau sebagian, baik secara kuantitatif atau kualitatif.¹²⁹ Penguasaan dan penggunaan tanah oleh pihak atau siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹²⁸ Umar Said Sugiharto, dkk. 2015, *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Setara Press, hlm. 21.

¹²⁹ <https://kamus.tokopedia.com/p/pembebasan-tanah/>, diakses pada hari Selasa Tanggal 3 Maret 2023 pukul 20.15 WIB.

menyatakan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa: Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah merupakan istilah asli sesuai ketentuan yang diatur dengan hukum, Pengadaan Tanah menyatakan bahwa setiap perubahan yang bermaksud langsung atau tidak langsung melepaskan hubungan hukum yang ada antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak/penguasa tanah itu.¹³⁰

Pengadaan tanah mempunyai kaitan dengan penggunaan atau pemanfaatan tanah. Prosedur hukum pengadaan tanah harus disertai dengan pelepasan/penyerahan hak dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain. Pelepasan hak itu sendiri bisa berupa jual beli, penyerahan, hibah atau pencabutan.¹³¹ Prinsip fungsi sosial yang dicantumkan dalam Pasal 6 UUPA, memang mengandung makna, bahwa kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi.

Pengadaan Tanah dapat dipandang sebagai langkah pertama untuk mendapatkan tanah penduduk baik yang akan dipergunakan untuk

¹³⁰ Mudakir Iskandar, *Op.cit*, hlm. 1.

¹³¹ *Ibid*, hlm. 3.

kepentingan umum maupun kepentingan swasta. Pengadaan Tanah hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pihak pemegang hak baik mengenai teknis pelaksanaannya maupun mengenai besar dan bentuk ganti rugi yang diberikan terhadap tanahnya. Perbuatan Pengadaan Tanah haruslah di dasarkan kesukarelaan oleh sipemegang hak.

Titik temu antara Pemerintah sebagai pengguna tanah dan masyarakat sebagai pemilik tanah, dalam hal ini yang akan mengorbankan tanahnya, maka harus saling mendekatkan kepentingan masing-masing agar mendapatkan titik temu. Peran masyarakat terhadap pembangunan ini tidak terbatas kepada kesediaan untuk mengorbankan tanahnya saja, akan tetapi ada peran yang lebih penting lagi yaitu ikut serta memelihara dan mengamankan hasil pembangunan. Pihak pemerintah juga harus sadar bahwa tanpa adanya peran aktif dari masyarakat pembangunan tidak akan berjalan dengan baik.

Peran aktif masyarakat ini dimulai dari kesediaan mengorbankan tanahnya demi pembangunan kepentingan umum sampai dengan ikut mengamankan hasil pembangunan.¹³² Badan Pertanahan Nasional ialah sebagai yang membebaskan lahan, dalam hal pemberian ganti kerugian Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah.

¹³² Mudakir Iskandar, 2015, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksara, Jakarta, hlm. 96-97.

2.3.2 Asas-Asas Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Berdasarkan istilah-istilah mengenai pengadaan tanah untuk melaksanakan pengadaan tanah dengan berlakunya Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum untuk melaksanakan pengadatan tanah harus sesuai dengan asa-asa yang ada didalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu:

- a. Asas Kemanusiaan, adalah Pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. Asas Kesepakatan, yakni bahwa seluruh kegiatan Pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.
- c. Asas Kemanfaatan, Pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.
- d. Asas Keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal

setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.

- e. Asas Kepastian, Pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.
- f. Asas Keterbukaan, dalam proses Pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada), dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatannya.
- g. Asas Keikutsertaan/Partisipasi, peran serta seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam setiap tahap Pengadaan tanah (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi) diperlukan agar menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalkan penolakan masyarakat terhadap kegiatan yang bersangkutan.
- h. Asas Kesetaraan, asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi. Dampak negative pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.

- i. Asas Kesejahteraan, adalah bahwa Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat nilai tambahan bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
- j. Asas Keberlanjutan, adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan¹³³

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat, dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Pihak yang membutuhkan tanah harus dapat memberikan kesejahteraan bagi pemilik tanah yang akan dibebaskannya.

Pranata hukum pengadaan tanah akan lebih utuh dipahami bila tetap berpegang pada konsepsi hukum tanah nasional. Konsepsi hukum tanah nasional diambil dari hukum adat, yakni berupa konsepsi yang: "Komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan".¹³⁴

133 Maria S.W, Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm.282.

134 Boedi Harsono, *Op Cit*, hlm 1.

Menurut Boedi Harsono,¹³⁵ bahwa konsepsi hukum tanah nasional itu kemudian lebih dikonkretkan dalam asas-asas hukum pengadaan tanah paling tidak ada enam asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah, yaitu:

1. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.
2. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.
3. Cara memperoleh tanah yang dimiliki seseorang harus melalui kesepakatan antara para pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Tegasnya, dalam keadaan biasa, pihak yang mempunyai tanah tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan tanahnya.
4. Dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat, untuk kepentingan umum, penguasa (dalam hal ini Presiden Republik Indonesia) diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa, tanpa persetujuan yang empunya tanah, melalui pencabutan hak.
5. Baik dalam acara perolehan tanah atas dasar kata sepakat, maupun dalam acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, berupa uang, fasilitas dan/atau tanah

135 Boedi Harsono, *Kasus-kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan Suatu Tinjauan Yuridis*, Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Konsepsi Hukum, Permasalahan dan kebijaksanaan Dalam Pemecahannya, Kerjasama Fakultas Hukum Trisakti dengan Badan Pertanahan Nasional, 3 Desember 1994, Jakarta, hlm 4.

lain sebagai gantinya, sedemikian rupa hingga keadaan sosial dan keadaan ekonominya tidak menjadi mundur.

6. Rakyat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek-proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman dari Pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa.

Pengadaan tanah implementasinya haruslah memperhatikan prinsip (azas) sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang terkait. Dalam Hukum Tanah Nasional dikemukakan mengenai asas-asas yang berlaku dalam penguasaan tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.¹³⁶

Menurut Maria Sumardjono,¹³⁷ dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak yakni instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya “pemaksaan kehendak” satu pihak terhadap pihak lain.

2.3.3 Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Dasar hukum pengadaan tanah seiring waktu terdapat pembaruan untuk menjamin peraturan yang ideal guna mengimplementasikan peraturan

¹³⁶ Arie S. Hutagalung, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, LPHI, Jakarta, hlm. 377.

¹³⁷ Maria SW. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, edisi revisi, Kompas, Jakarta, hlm. 282.

pelaksanaan tersebut dalam masyarakat, aturan ini dimulai sejak disahkannya UUPA hingga undang-undang yang berlaku saat ini.

Pengadaan tanah menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.¹³⁸

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu dilakukan secara transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.¹³⁹ Pengadaan tanah sudah dikenal sejak masa pemerintahan Kolonial Belanda. Istilah pengadaan tanah masa itu lebih dikenal dengan istilah pencabutan hak (*onteigenings*). Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang berhak.

Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menentukan bahwa “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah”. Sedangkan didalam ketentuan Pasal 8 Peraturan Presiden

¹³⁸ Arba, *Op.cit*, hlm.44.

¹³⁹ Benhard Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm.130.

Nomor 71 Tahun 2012 dijelaskan “Gubernur melaksanakan tahapan kegiatan persiapan pengadaan tanah setelah menerima dokumen perencanaan pengadaan tanah”.

Dalam Pasal 47 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan “Gubernur dapat mendelegasikan kewenangan pelaksanaan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Bupati/Walikota”. Berdasarkan ketentuan tersebut Gubernur dengan wewenang yang dimilikinya dapat menyelenggarakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Penyelenggaraan proses pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merupakan kewenangan dari Gubernur selaku Pemerintah Daerah Provinsi. Gubernur dapat melaksanakan sendiri kewenangannya dalam persiapan pengadaan tanah tersebut atau mendelegasikannya kepada Bupati/Walikota.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum mulai mendapat perhatian dan pengaturan sesuai dengan hukum agraria nasional. Dalam Pasal 18 UUPA, disebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan

memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 UUPA itu pada hakekatnya merupakan pelaksanaan dari asas dalam Pasal 6 UUPA, yaitu semua hak tanah mempunyai fungsi sosial. Sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 18 UUPA, maka pencabutan tanah untuk kepentingan umum diatur dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda di Atasnya.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Undang-undang ini tidak memberikan pengertian pencabutan hak atas tanah secara baku. Menurut Boedi Harsono dijelaskan bahwa :¹⁴⁰

“Pencabutan hak menurut UUPA adalah pengambilan tanah sesuatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum”.

Dalam melaksanakan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, maka oleh pemerintah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 guna menjamin hak para pemegang hak atas tanah yang dicabut agar dapat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi setempat jika ganti rugi yang diberikan itu dirasa kurang layak. Selain itu juga dikeluarkan Inpres

¹⁴⁰ Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, selanjutnya disingkat Boedi Harsono II Edisi Revisi, Djambatan. Jakarta, hlm. 222.

Nomor 9 Tahun 1973 mengenai pedoman pelaksanaan pencabutan hak atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

2.3.4 Prosedur Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

a. Tahapan Perencanaan Pengadaan Tanah

Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diselenggarakan melalui tahapan-tahapan atau prosedur yaitu: a. Perencanaan; b. persiapan; c. pelaksanaan; dan d. penyerahan hasil. Perencanaan pengadaan tanah dilaksanakan oleh setiap Instansi yang memerlukan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum yang didasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah serta mendahulukan atau memprioritaskan pembangunan yang terdapat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Perencanaan pengadaan Tanah yang dimaksud harus disusun secara bersama-sama oleh Instansi yang memerlukan tanah tanah bersama dengan instansi teknis terkait atau dapat dibantu oleh lembaga profesional yang ditunjuk oleh Instansi yang memerlukan tanah dalam bentuk dokumen perencanaan yang memuat hal sebagai berikut:

- 1) Maksud dan tujuan rencana pembangunan yaitu menguraikan apa maksud dan tujuan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sehingga masyarakat atau pihak yang berhak paham digunakan

untuk apa lahan yang mereka miliki serta manfaat dari pembangunan tersebut.

- 2) Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah maksudnya adalah perencanaan pembangunan harus sesuai dengan Rencana Tata ruang Wilayah sehingga instansi yang memerlukan tanah untuk kepentingan umum dapat memprioritaskan untuk wilayah-wilayah yang masuk dalam Rencana Tata Ruang Wilayah di daerah yang akan dibangun.
- 3) Letak tanah meliputi wilayah administrasi seperti nama desa, kelurahan,kecamatan,provinsi.
- 4) Luas tanah yang dibutuhkan menguraikan berapa luas Tanah yang akan dibutuhkan oleh instansi dalam proses perencanaan pembangunan.
- 5) Gambaran umum status tanah yaitu meliputi uraian tentang data awal mengenai penguasaan dan pemilikan atas Tanah.
- 6) Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah menguraikan perkiraan waktu yang diperlukan untuk masing-masing tahapan pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- 7) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan menguraikan perkiraan waktu yang diperlukan untuk melaksanakan pembangunan.
- 8) Perkiraan nilai tanah yaitu berisi tentang perkiraan nilai ganti kerugian obyek Pengadaan Tanah yang meliputi tanah, ruang atas

tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai.

- 9) Rencana penganggaran yaitu berisi tentang besaran dana, sumber dana, dan rincian alokasi dana untuk perencanaan, persiapan, pelaksanaan, penyerahan hasil, administrasi dan pengelolaan serta sosialisasi.

b. Tahap Persiapan Pengadaan Tanah

Dalam pengadaan tanah ada beberapa tahapan yang dilakukan agar pelaksanaan pengadaan tanah berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tahap pertama yang dilakukan antara lain adalah:

1. Pemberitahuan Perencanaan Pembangunan Pemberitahuan perencanaan ini berdasarkan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Pasal 11 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pemberitahuan perencanaan pembangunan dilakukan oleh Tim persiapan yang kemudian disampaikan kepada masyarakat yang berada pada lokasi pembangunan tersebut dapat secara langsung maupun tidak langsung.
2. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek pihak yang berhak. Pembuktian kepemilikan atau penguasaan dapat dilakukan dengan bukti lain berupa pernyataan tertulis dari yang bersangkutan dan keterangan yang dapat

dipercaya dari paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua, baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar sebagai pemilik atau menguasai sebidang tanah tersebut.

c. Penetapan Lokasi Pembangunan

Berdasarkan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum, Penetapan lokasi pembangunan dilakukan oleh Gubernur berdasarkan kesepakatan dengan pihak yang berhak atau ditolaknya keberatan dari pihak yang berkeberatan. Penetapan tersebut berlaku dalam jangka waktu 2 (dua) tahun serta dapat diperpanjang selama 1(satu) tahun. Setelah penetapan lokasi pembangunan ditetapkan maka Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan yang memuat nomor dan tanggal penetapan lokasi, peta lokasi yang akan dibangun, maksud dan tujuan diadakannya pembangunan, letak dan luas tanah yang dibutuhkan, jangka waktu pelaksanaan pengadaaan tanah dan jangka waktu pembangunannya.

d. Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Pada tahap ini pelaksanaan pengadaan tanah meliputi kegiatan Inventarisasi dan Identifikasi, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, serta pemberian ganti kerugian.

1) Inventarisasi dan Identifikasi

Rencana pembangunan yang diterima oleh masyarakat, maka dilakukan identifikasi dan inventarisasi tanah yang meliputi kegiatan penunjukan batas, pengukuran bidang dan tata bangunan, dan lain-lain.¹⁴¹ Kegiatan Inventarisasi dan identifikasi dibidangi oleh Satuan Tugas yang dibentuk dalam waktu 2 (dua) hari kerja sejak dibentuknya Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan Pasal 54 Perpres Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan kegiatan inventarisasi.

2) Penilaian ganti kerugian

Kriteria penentu nilai tanah beserta faktor yang mempengaruhi harga tanah; di samping nilai taksiran bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, namun demikian, kiranya patut pula dipertimbangkan tentang adanya faktor nonfisik (immaterial) yang dapat dipertimbangkan dalam penentuan nilai ganti kerugian, terlebih apabila proses pengadaan tanah itu memakan waktu yang cukup lama. Berdasarkan Pasal 63 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menentukan bahwa: (1) Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai

141 Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm .290.

atau penilai publik. (2) Jasa Penilai atau Penilai Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Musyawarah dilakukan bersama dengan Instansi yang memerlukan tanah, didalam musyawarah. Musyawarah yang dilakukan dipimpin oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk.¹⁴² Musyawarah harus dilandasi dengan asas kesejajaran antara pihak-pihak yang bermusyawarah dan dilaksanakan tanpa tekanan berupa apa pun, baik verbal maupun nonverbal berupa suasana ataupun tindakan penekanan dalam berbagai gradasinya, baik yang terjadi dalam pertemuan maupun di luar pertemuan.¹⁴³

2.4 Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

2.4.1 Pengertian Kepentingan Umum

Secara etimologis, sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang disusun oleh Tim Pusat Bahasa, *kepentingan umum* terdiri dari dua kata, yaitu “kepentingan” dan “umum”. Kata “kepentingan” dan “umum”. Kata “kepentingan” berasal dari kata penting yang mengandung arti sangat perlu, sangat utama (diutamakan), sedang kata

¹⁴² *Ibid*, hlm. 461

¹⁴³ Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm .260.

“umum” mengandung pengertian keseluruhan, untuk siapa saja, khalayak manusia, masyarakat luas, dan lazim.¹⁴⁴

Secara sederhana kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan pertahanan keamanan negara atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.¹⁴⁵

Secara etimologis, para pakar juga menguraikan pendapatnya tentang makna kepentingan umum. Salah satunya Rescou Pound mengemukakan pendapatnya tentang *social interest* (kepentingan masyarakat). Pendapat Rescou Pound tersebut berasal dari pemikiran Rudolf Van Ihering dan Jeremy Bentham. Menurut Rescou Pound dengan *Social Interest* ini adalah suatu kepentingan yang tumbuh dalam masyarakat menurut keperluan di dalam masyarakat itu sendiri. Pound membagi tiga kategori *interest*, antara lain :*public interest* (kepentingan umum), *social interest* (kepentingan masyarakat), dan *private interest* (kepentingan pribadi).¹⁴⁶

¹⁴⁴ Tim Pusat Bahasa, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi keempat, Pusat bahasa, Jakarta, hlm. 81.

¹⁴⁵ Dalam Bernhard Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 144.

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 145.

Kepentingan umum menurut Maria. S.W Sumardjono¹⁴⁷ adalah sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Maria Sumardjono menyatakan bahwa “kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya”. Pemenuhan unsur pemanfaatan tersebut agar dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung. Dalam hal ini perlu ditentukan “siapakah” yang dapat melaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya penyelewengan dalam konsep kepentingan umum.¹⁴⁸

J.J Rousseau,¹⁴⁹ mengemukakan bahwa kepentingan umum merupakan kepentingan masyarakat yang setiap individu tidak dapat melaksanakannya sendiri-sendiri. Van Wijk mengemukakan bahwa kepentingan umum adalah tuntutan hukum masyarakat yang harus dilayani oleh pemerintah, demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Koentjoro Poerbopranoto,¹⁵⁰ mengartikan kepentingan umum meliputi kepentingan bangsa, masyarakat, dan negara. Kepentingan umum

¹⁴⁷ Maria S.W Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi & Implementasi*, Jakarta, hlm. 73.

¹⁴⁸ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Pertanahan Indonesia, Yogyakarta, hlm. 7.

¹⁴⁹ J.J Rousseau, *Ibid*, hlm. 147.

¹⁵⁰ Koentjoro Poerbopranoto, *Ibid*, hlm. 63.

mengatasi kepentingan individu, kepentingan golongan, dan daerah. Menurut Notonagoro, meskipun kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, bukan berarti negara tidak mengakui kepentingan individu. Kepentingan individu tercakup dalam kepentingan umum yang bertumpu pada keadilan sosial.¹⁵¹

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan pertahanan keamanan nasional atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.¹⁵²

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dijelaskan kepentingan umum dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan secara langsung.¹⁵³

Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 Keppres Nomor 55 Tahun 1993, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah “kepentingan untuk seluruh lapisan masyarakat”. Ketentuan ini hanya untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

¹⁵¹ Yanto Sufriyadi, 2013, *Pengertian Kepentingan Umum Menurut Para Ahli*, Yogyakarta, Jurnal Hukum, Vol. 20 No.1, Fakultas Hukum, UII, hlm. 123.

¹⁵² Dalam Bernhard Limbong, *Ibid*, hlm. 146.

¹⁵³ Dwi Fratmawati, 2006, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan lingkar Ambarawa Kabupaten Semarang*, e-Jurnal Hukum, Vol. 17 No. 1, UNDIP, hlm. 197.

Berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993, kriteria kepentingan umum, dibatasi :

- a. Dilakukan oleh pemerintah;
- b. Dimiliki oleh pemerintah; dan
- c. Tidak untuk mencari keuntungan.

Menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 Perpres Nomor 36 Tahun 2005, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang mengatur tentang kepentingan untuk seluruh lapisan masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Kemanfaatan hukum adalah hukum yang dibuat harus berguna dan memberi kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Hal-hal yang diatur dalam hukum tersebut dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum tersebut.¹⁵⁴

Pengaturan tentang kepentingan umum, tidak tercantum secara tegas di dalam UUPA, kecuali yang diatur di dalam Pasal 6 yang menyatakan

¹⁵⁴ Adrin Sutedi, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 70.

bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam Pasal 18 UUPA dinyatakan 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 dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.¹⁵⁵

Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Indikatornya adalah dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Pengertian tentang kepentingan umum juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 yang menyatakan bahwa kepentingan umum termasuk di dalamnya kepentingan bersama rakyat dan kepentingan pembangunan. Tidak dijelaskan secara rinci dalam undang-undang ini tentang pengertian kepentingan umum tersebut. Keadaan ini memungkinkan timbulnya beranekaragam penafsiran dari padanya.¹⁵⁶

John Salindeho memberikan pengertian kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hamkamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.¹⁵⁷

Persoalan mengenai kepentingan umum secara konseptual memang sulit sekali untuk dirumuskan dan lebih-lebih kalau kita lihat secara

155 H. Aminuddin Salle, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 28.

156 *Ibid.*, hlm. 193-194.

157 John Salindeho, 1972, *Masalah Tanah Dan Pembangunan Karya*, Sinar Grafika, hlm. 40.

operasional. Dalam rangka pengambilan tanah masyarakat penegasan tentang kepentingan umum yang akan menjadi dasar dan kriterianya perlu ditentukan secara tegas sehingga pengambilan tanah-tanah dimaksud benar-benar sesuai dengan landasan hukum yang berlaku.¹⁵⁸

2.4.2 Dasar Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah dan atau pencabutan tanah hanya dapat dilakukan jika pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum. Konsep kepentingan umum dimaknai secara beragam oleh para ahli. Schenk memaknai kepentingan umum sebagai kepentingan yang lebih banyak memberikan manfaat dari pada kerugian yang timbul.¹⁵⁹

Manfaat yang diberikan dapat dinikmati oleh masyarakat, meskipun menimbulkan kerugian bagi beberapa individu. Van Poelje memberikan makna kepentingan umum sebagai kepentingan masyarakat luas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah melalui kebijaksanaan pemerintah.¹⁶⁰ Van Wijk memberikan pengertian kepentingan umum adalah tuntutan hukum masyarakat yang harus dilayani oleh pemerintah, demi terwujudnya kesejahteraan hidup masyarakat.¹⁶¹

¹⁵⁸ Soejono dan H. Abdurrahman, 1998, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 80-83.

¹⁵⁹ Schenk, 1992, *Onteigening, Tweede Druk*, Kluwer Deventer, Neijmen, hlm. 27. dalam Muchsan, 1997, *Perbuatan Pemerintah dalam Memperoleh Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hlm. 43.

¹⁶⁰ Van Poelje, 1971, *Bestuurskunde*, Tjeenk Willink, hlm. 70, dalam Muchsan, *Ibid.*, hlm. 44.

¹⁶¹ Va Wijk, 1976, *Hoofdstukken Van Administratief Recht*, Vuga Boekerij, Gravenhage, hlm. 69, dalam Muchsan, *Ibid.*, hlm. 45.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dengan tegas dinyatakan kepentingan umum termasuk "kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat". Dalam memori penjelasan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 pada angka 4 huruf b disebutkan bahwa kepentingan umum mencakup:

1. Keperluan usaha-usaha negara (Pemerintah Pusat dan Daerah).
2. Keperluan usaha-usaha swasta,¹⁶² yang benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang punya, dengan ketentuan usaha swasta tersebut rencananya harus disetujui Pemerintah dan sesuai dengan pembangunan nasional, misalnya pembuatan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri dan pertambangan, perumahan dan kesehatan rakyat.
3. Keperluan untuk menyelesaikan sesuatu soal pemakaian tanah tanpa hak oleh rakyat dan Pemerintah memandang perlu untuk menguasai sebagian tanah kepunyaan pemiliknya, sedangkan pemilik tidak bersedia menyerahkan tanahnya yang bersangkutan atas dasar musyawarah.

Keperluan pembangunan, mencakup pembangunan jalan raya, pelabuhan, bangunan untuk industri, perumahan dan kesehatan rakyat, peribadatan, pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan,

¹⁶² Penjelasan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 angka 4 huruf b menentukan Umumnya pencabutan hak diadakan untuk keperluan usaha-usaha Negara (Pemerintah Pusat dan Daerah), karena menurut Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria hal itu hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum, tetapi biarpun demikian, ketentuan-ketentuan undang-undang ini tidak menutup kemungkinan untuk sebagai perkecualian, mengadakan pula pencabutan hak guna pelaksanaan *usaha-usaha swasta* asal usaha itu benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang empunya.

pengembangan produksi pertanian, peternakan, perikanan, industri, transmigrasi dan pertambangan.¹⁶³

Menurut Intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-Pedoman Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, sebuah pembangunan dikategorikan sebagai "kepentingan umum" apabila:

1. Untuk kepentingan bangsa dan Negara;
2. Untuk kepentingan masyarakat luas;
3. Untuk kepentingan rakyat bersama;

Kepentingan pembangunan,¹⁶⁴ meliputi bidang: pertahanan, pekerjaan umum, perlengkapan umum, jasa umum, keagamaan, ilmu pengetahuan dan seni budaya, kesehatan, olah raga, keselamatan umum terhadap bencana, kesejahteraan sosial, makam/kuburan, pariwisata dan rekreasi, dan usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan.¹⁶⁵

Maria SW. Sumardjono,¹⁶⁶ mengusulkan agar konsep kepentingan umum, selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya (*socially profitable atau for public use atau actual used by the public.*) Agar unsur kemanfaatan ini terpenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan atau secara langsung, seyogyanya dilakukan melalui penelitian yang terpadu.

163 Muhammad Yamin Lubis&Abdul Rahim Lubis, 2011, *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, hlm.25.

164 Effendi Perangin, *Op Cit.*, hlm. 40.

165 Muhammad Yamin Lubis&Abdul Rahim, *Loc Cit.*, hlm. 25.

166 Maria SW. Sumardjono, *Kriteria Penentuan Kepentingan Umum dan Ganti Rugi dalam Kaitanya dengan Penggunaan Tanah*. Artikel dalam *Bhumibhakti Adhiguna No. 2 Tahun I. 1991*, hlm. 13.

Menurut Olloan Sitorus dan Dayat Limbong agar konsep kepentingan umum yang ada dalam peraturan di atas tidak bias idealnya harus dibatasi tiga kriteria pertama, kegiatan pembangunan dilakukan oleh pemerintah; kedua, kegiatan pembangunan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah; ketiga, kegiatan pembangunan tidak dilakukan untuk mencari keuntungan (*non profit oriented*).¹⁶⁷

Kriteria-kriteria kepentingan umum sebagaimana disebut di atas dapat dijabarkan sebagai berikut: "*Pertama*, kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan pembangunan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah. Hal ini masih menimbulkan persoalan bagaimana pengelolaan pembangunan yang ditenderkan dengan pihak swasta. Dalam praktiknya banyak kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum namun pengelolaan kegiatannya adalah pihak swasta.

Kedua, kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah, kalimat ini memberikan batasan bahwa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan maupun swasta. Pihak swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis pembangunan untuk kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah dari masyarakat.

Ketiga, tidak mencari keuntungan, kalimat ini membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum, sehingga berbeda dengan

¹⁶⁷ Olloan Sitorus&Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk KepentinganUmum*, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm.7.

kepentingan swasta yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Kegiatan untuk kepentingan umum tidak diperkenankan sama sekali untuk mencari keuntungan”¹⁶⁸

Konsep kepentingan umum sebagaimana uraian di atas masih merupakan pengertian yang kabur. Makna kepentingan umum tidak bias, dalam hal ini Gunanegara menetapkan 6 (enam) syarat dan 2 (dua) kriteria untuk kepentingan umum sebagai berikut: ”Undang-undang dapat mengatur dan menetapkan jenis pembangunan untuk kepentingan umum, dan untuk dapat ditetapkan sebagai kepentingan umum harus memperhatikan 6 (enam) syarat kepentingan umum, dan memenuhi 2 (dua) kriteria kepentingan umum. Syarat-syarat yang dimaksud yaitu; (1) dikuasai dan/atau dimiliki negara; (2) tidak boleh diprivatisasi; (3) tidak untuk mencari keuntungan; (4) untuk kepentingan lingkungan hidup; (5) untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya; (6) ditetapkan dengan undang-undang.”¹⁶⁹

Kriteria 2 (dua) kepentingan umum yaitu; (1) dikuasai dan/atau dimiliki negara; (2) tidak untuk mencari keuntungan, yang jenis penggunaannya untuk infrastruktur publik, kesehatan publik, keagamaan, sosial budaya/cagar budaya, pertahanan negara, keamanan negara, keselamatan publik, pendidikan, instansi pemerintah, dan lingkungan hidup. Namun demikian dalam pencabutan hak atas tanah 2 (dua) kriteria tersebut ditambah lagi dengan kriteria; tidak dapat dipindahkan ke tempat lain.”¹⁷⁰

168 Adrian Sutedi, *Op Cit.*, hlm. 76.

169 Gunanegara, 2006, *Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm.77.

170 *Ibid.*, hlm. 89.

Sebelum berlakunya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Pelaksanaan pengadaan tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 dalam pengadaan tanah dikenal istilah pembebasan tanah yang berarti melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang atau penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi.

Berdasarkan Pasal 1 butir 2 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa pelepasan atau penyerahan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Musyawarah itu diatur dalam butir ke 5 (lima) yang menyatakan bahwa musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas sikap kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Berlakunya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 istilah tersebut berubah menjadi pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Segi-segi hukum materiilnya pelaksanaan pelepasan hak atau pelepasan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah yaitu Hukum

Perdata. Keabsahan atau ketidak absahan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah ditentukan ada tidaknya kesepakatan diantara kedua belah pihak yang berarti sah tidaknya perbuatan hukum yang bersangkutan, berlaku antara lain syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Perbedaannya hanya terdapat pada segi-segi intern administrasinya yaitu pembebasan tanah pada umumnya berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, sedangkan pelepasan atau penyerahan hak-hak atas tanah berdasarkan Nomor 55 Tahun 1993.¹⁷¹ Secara hukum kedudukan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, yaitu sebagai peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang didalamnya mengatur mengenai ketentuan-ketentuan mengenai tata cara untuk memperoleh tanah dan pejabat yang berwenang dalam hal tersebut.

Menurut Boedi Harsono,¹⁷² oleh karena Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 kemudian digantikan dengan peraturan baru dengan tujuan mencari jalan untuk meminimalisir potensi konflik yang mungkin timbul dalam implementasi pengadaan tanah menurut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan perubahan pertama Peraturan

171 Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Media Nusantara, Yogyakarta, 2004., hlm. 6.

172 Boedi Harsono, *Op Cit.*, hlm. 898-899.

Presiden 40 Tahun 2014 dan perubahan kedua Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta UUPA.

2.4.3 Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah diatur dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merumuskan yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan amanat UUD NRI Tahun 1945, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, karena Pemerintah mempunyai tanggung jawab yang sangat besar terhadap masyarakat, bangsa dan Negara. Pembangunan untuk kepentingan adalah pembangunan yang dilaksanakan

oleh pemerintah. Pembangunan sarana umum yang dilakukan oleh swasta (badan hukum swasta) bukan termasuk kategori pembangunan untuk kepentingan umum, orientasinya adalah untuk bisnis atau mencari keuntungan.

Pembangunan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan dengan cara pelepasan hak, yaitu melakukan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya dengan memberikan ganti rugi yang layak/adil. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan bisnis oleh pihak swasta dengan cara melakukan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya melalui perbuatan hukum jual beli, tukar menukar, sewa menyewa.¹⁷³

Pembangunan kepentingan umum sebagaimana dimaksud di atas, diatur di dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagai berikut :

- a. Pertanahan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;

¹⁷³ H.M. Arba, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 23.

- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Pemahaman tentang “kepentingan umum” dalam pengadaan tanah merupakan hal yang sangat penting karena fakta yang ada di lapangan sering menimbulkan berbagai pertanyaan mengenai kriterianya. Menurut S.W. Sumardjono dalam Sarjita¹⁷⁴ terdapat dua doktrin kepentingan umum, yaitu:

1. Pedoman umum, yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan alasan kepentingan umum. Kata “umum” memiliki arti *public* atau *social, general, common, collective*. Sedangkan

¹⁷⁴ SW Soemardjono, M, 2006, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Kompas, Jakarta, hlm. 51.

“kepentingan” sering diganti dengan *need, necessity, interest, function, utility* atau *use*. Berdasarkan sifatnya yakni sebagai pedoman, maka dapat memberikan kebebasan bagi pemerintah untuk menyatakan apakah proyek yang dilaksanakan memenuhi syarat kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.

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

Dalam kenyataannya kedua doktrin tersebut digabungkan dalam satu kesatuan tentang pengadaan tanah secara serta merta atau segera (*quick-tacking*), yang memberi kemungkinan untuk menguasai tanah sebelum ganti kerugian ditentukan atau dibayar.¹⁷⁵ Penyebutan jenis-jenis kegiatan pembangunan kepentingan umum yang bersifat eksklusif, dimaksudkan untuk membatasi kebebasan pemerintah untuk mengambil tanah di luar kegiatan yang tercantum dalam daftar itu. Selain itu, sifat inklusif dimaksudkan untuk membatasi kebebasan badan peradilan.¹⁷⁶

Dalam Pasal 1 butir (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum,

¹⁷⁵ Sarjita, Sudjito, Arianto, T & Zarqoni, M.M, 2012, *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan dan Pendayagunaan Tanah, Serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi*, TUGUJOGJA Pustaka, Yogyakarta, hlm. 52.

¹⁷⁶ Sarjita, Sudjito, Arianto, T & Zarqoni, M.M, *Ibid*, hlm. 62.

kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan bersama yang harus diwujudkan untuk kemakmuran rakyat dan kesejahteraan perekonomian seluruhnya demi keutuhan Bangsa dan Negara. Kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyangkut dalam daftar kegiatan yang telah ditetapkan. Hal ini termasuk dalam doktrin kedua sebagaimana yang disebut oleh Maria S.W. Sumardjono. Daftar kegiatan yang dimaksud meliputi 18 jenis kegiatan yang tercantum dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Undang-Undang Cipta Kerja, daftar kegiatan tersebut telah diubah sehingga bertambah menjadi 24 jenis kegiatan. Penambahan jenis kegiatan yang dimaksud yaitu kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan pariwisata, kawasan ketahanan pangan dan kawasan pengembangan teknologi.

Dalam Pasal 123 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Undang-Undang Cipta Kerja dan Pasal 2 PP Nomor 19 Tahun 2021. Kepentingan umum dalam kedua peraturan tersebut mengarah kepada kepentingan penciptaan kerja. Sementara dalam ketentuan Pasal 1 butir (7) PP Nomor 19 Tahun 2021, kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus direalisasikan oleh pemerintah,

baik pusat maupun daerah sehingga dapat digunakan untuk kesejahteraan masyarakat.

2.5 Ganti Kerugian Atas Nilai Tanah

2.5.1 Pengertian Ganti Rugi

Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan social ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Maksud dari frasa “penggantian yang layak dan adil” tidak dijelaskan lebih lanjut. Sementara itu, yang dimaksudkan dengan pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah, yang meliputi:

- a. pemegang hak atas tanah;
- b. pemegang hak pengelolaan;
- c. nadzir, hak untuk wakaf;
- d. pemilik tanah bekas milik adat;
- e. masyarakat hukum adat;
- f. pihak yang menguasai tanah negaran dengan itikad baik;
- g. pemegang dasar penguasaan atas tanah;
- h. pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Musyawarah dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dipahami dan dikaitkan dengan kesepakatan sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian sebagaimana tertuang dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Menurut pasal 1320 KUHPerdata untuk sahnya perjanjian diperlukan empat syarat yaitu: (1) sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, (2) cakap untuk membayar suatu perikatan, (3) suatu hal tertentu dan (4) suatu sebab yang halal.

Kata sepakat sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian mengandung arti bahwa kedua belah pihak harus mempunyai kebebasan kehendak. Para pihak tidak mendapat tekanan apapun yang mengakibatkan adanya “cacat” bagi perwujudan kehendak bebas tersebut. Sehubungan dengan syarat kesepakatan, dalam KUHPerdata dicantumkan dalam beberapa hal yang dapat menyebabkan cacatnya suatu kesepakatan, yaitu kekhilafan, paksaan (Pasal 1323 dan Pasal 1324 KUHPerdata, atau penipuan (Pasal 1328). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1321 KUHPerdata.¹⁷⁷

Ganti rugi menurut Pasal 1243 KUHPerdata ada 3 macam yakni: Biaya, rugi, dan bunga. Biaya adalah segala pengeluaran atau perongkosan yang nyata-nyata sudah dikeluarkan. Rugi adalah kerugian karena kerusakan barang-barang kepunyaan kreditur yang diakibatkan oleh kelalaian debitur. Bunga adalah kerugian yang berupa kehilangan keuntungan yang sudah dibayangkan atau dihitung oleh kreditur.¹⁷⁸

¹⁷⁷ *Ibid*, hlm. 190.

¹⁷⁸ Dhomiri, 2017, *Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Syariah PMHS*, ed.1, cet.1, Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung, Jakarta, hlm.39.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang merupakan kiblatnya hukum perdata di Indonesia, termasuk bagi kiblat hukum yang berkenaan dengan perbuatan melawan hukum, mengatur kerugian dan ganti rugi dalam hubungannya dengan perbuatan melawan hukum dengan dua (2) pendekatan sebagai berikut:¹⁷⁹

- a. Ganti rugi umum, dalam hal ini adalah ganti rugi yang berlaku untuk semua kasus, baik untuk kasus-kasus wanprestasi kontrak; maupun kasus-kasus yang berkenaan dengan perikatan lainnya, termasuk karena perbuatan melawan hukum. Selain dari ganti rugi umum yang diatur mulai dari Pasal 1243 KUHPerdata.
- b. Ganti rugi khusus, yakni ganti rugi khusus terhadap kerugian yang timbul dari perikatan-perikatan tertentu. Dalam hubungan dengan ganti rugi yang terbit dari suatu perbuatan melawan hukum.¹⁸⁰

Dalam melakukan pembayaran ganti kerugian dalam hal pelepasan hak atas tanah, pemerintah perlu memerhatikan aspek-aspek berikut ini, yakni:¹⁸¹

a. Kesebandingan

Ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum.

¹⁷⁹ Munir Fuady, 2005, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, cet. 2, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.136.

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm. 89.

¹⁸¹ Tatit Januar Habibi, 2007, *Pelaksanaan Penetapan Ganti Rugi dan Bentuk Pengawasan Panitia Pendaan Tanah pada Proyek Pembangunan Terminal Bumiayu* Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 45-46.

b. Layak

Selain sebanding ganti rugi harus layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang.

c. Perhitungan Cermat

Perhitungan harus cermat, termasuk di dalamnya penggunaan waktu, nilai, dan derajat.

2.5.2 Prosedur Ganti kerugian

Berdasarkan Pasal 31 sampai Pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah.

Penilai yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Ayat (1) wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. Nilai ganti

kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.

Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a) uang;
- b) tanah pengganti;
- c) permukiman kembali;
- d) kepemilikan saham; atau
- e) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Ketentuan Pasal 41 sampai 44 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak. Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung. Ada saat pemberian Ganti Kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib:

- a) melakukan pelepasan hak; dan
- b) menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain atas Objek Pengadaan Tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian. Setiap orang yang melanggar dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak setelah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Pihak yang berhak menerima ganti kerugian atau Instansi yang memperoleh tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dapat diberikan insentif perpajakan. Ketentuan lebih lanjut mengenai insentif perpajakan diatur oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Undang-undang Pengadaan Tanah disebutkan bahwa penilai besarnya ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi: a. tanah;b. ruang atas tanah dan bawah tanah; c. bangunan;d. tanaman;e. benda yang berkaitan dengan tanah;dan/atau f. kerugian lain yang dapat dinilai. Kerugian lain yang dapat dinilai adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya

kerugian karena kehilangan usaha atau pekerja, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi. Dan nilai atas properti sisa.¹⁸²

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk: a. uang; b. tanah pengganti; c. permukiman kembali; d. kepemilikan saham; atau e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak yang dimaksud dengan permukiman kembali adalah proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada pihak yang berhak kelokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses pengadaan tanah.¹⁸³

2.5.3 Pemberian Ganti Kerugian Kepada Pihak Yang Berhak

Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak. Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5).

Pemberian Ganti Kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib: a. melakukan pelepasan hak; dan b. menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari.

182 Bernhard Limbong, *loc.cit.*, hlm. 192

183 *Ibid*, hlm.193

Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain atas Objek Pengadaan Tanah yang telah diserahkan kepada aInstansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi tanggung jawab Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian. Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:

- a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. menjadi jaminan di bank.

Pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan

atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian atau Instansi yang memperoleh tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dapat diberikan insentif perpajakan. Ketentuan lebih lanjut mengenai insentif perpajakan diatur oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

2.5.4 Pelepasan Tanah Yang Dimiliki Oleh Pemerintah

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang ini. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan untuk itu.

- (1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:

- a. Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
 - b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
 - c. Objek Pengadaan Tanah kas desa dalam Pasal 74 Pasal 45 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- (2) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.
- (3) Ganti Kerugian atas objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.
- (4) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2).

Pelepasan objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 dan Pasal 46 dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Apabila pelepasan objek Pengadaan Tanah belum selesai dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tanahnya dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi

Kepentingan Umum. Pejabat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Penyerahan hasil terhadap pengadaan tanah diberikan kepada lembaga yang berwenang mengurus masalah tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yakni:

- (1) Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:
 - a. pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan; dan/atau
 - b. pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1).
- (2) Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

2.6 Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

2.6.1 Pengertian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah

Tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan, dan jalan. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat

digunakan sebagai tabungan masa depan. Tanah merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dijadikan persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia.¹⁸⁴

Tanah merupakan faktor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Fungsi tanah tidak hanya terbatas pada kebutuhan tempat tinggal, tetapi juga tempat tumbuh kembang sosial, politik, dan budaya seseorang maupun suatu komunitas masyarakat.¹⁸⁵ Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Aspek-aspek ganti kerugian yang layak pada prinsipnya harus memenuhi tiga aspek, yaitu aspek ekonomi, aspek sosiologis, dan aspek filosofis.¹⁸⁶

Menurut Maria S.W. Sumardjono,¹⁸⁷ ganti rugi yang harus diberikan dalam pengadaan tanah haruslah ganti kerugian yang adil yang berarti ganti rugi tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya atau lebih miskin dari keadaan semula. Ganti kerugian yang wajar dan layak adalah besarnya ganti

184 Abdurrahman, 1983, *masalah Hak-hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, cet. Ke-2, Alumni, Bandung, hlm.1.

185 Winahyu Erwiningsih, 2004, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, tesis, Yogyakarta, hlm. 54.

186 Bernhad Limbong, 2011, *pengadaan tanah untuk pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 369.

187 Maria S.W. Sumardjono, 2011, *Konsep Hak Garap atas Tanah*, Cita Pustaka Media Printis, Bandung, hlm. 250.

kerugian memadai untuk memperoleh tanah dan/atau bangunan dan tanaman di tempat lain.¹⁸⁸

Konsep ganti rugi di dalam hukum perdata berbeda dengan konsep ganti rugi dalam peraturan pengadaan tanah. Ganti rugi dalam hukum perdata timbul manakala terjadi wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Ganti rugi dalam hukum perdata terdiri dari 3 macam, yaitu biaya, kerugian dan bunga. Ganti kerugian merupakan penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.¹⁸⁹

Ganti Kerugian dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dengan lebih jelas lagi. “Ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, akan tetapi juga harus menghitung ganti kerugian non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan kelokasi yang baru. Pemberian ganti rugi pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya tersebut melainkan membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan jalan tol.¹⁹⁰

188 Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 265

189 C.T.S Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2002, *Kitab Undang-Undang Hukum Agraria, Keppres No. 55 Tahun 1993, pasal 1*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 681.

190 Dalam Bernhard Limbong, *op.cit.* hlm. 173.

Penilaian besarnya ganti kerugian oleh Lembaga Pertanahan dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk :Hak atas tanah, Bangunan, Tanaman, Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.¹⁹¹ Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan mengenai objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lain-lainnya yang dapat dinilai.

Ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah kepada pemegang hak atas tanah yang sesuai ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bentuk kerugian yang diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang tanahnya digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah: a. Uang, b. Tanah pengganti, c. Pemukiman kembali, d. Kepemilikan saham, e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

R.Subekti mendefinisikan tiga macam ganti rugi (*schadevorgoeding*) sebagai berikut:¹⁹²

1) Biaya (*costen*)

Biaya adalah segala pengeluaran yang nyata-nyata sudah dikeluarkan oleh satu pihak.

2) Kerugian (*schaden*)

¹⁹¹ C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *op.cit.* hlm. 685.

¹⁹² Subekti, 1985, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, hlm. 47.

Kerugian adalah kerugian kerusakan barang-barang kepunyaan satu pihak yang diakibatkan oleh kelalaian pihak lawan atau wanprestasi.

3) Bunga (*interesten*)

Bunga adalah keuntungan bunga yang hilang yang mempunyai kemiripan dengan *verlies* yang diartikan sebagai kerugian yang berupa kehilangan keuntungan yang sudah dihitung oleh kreditur.

Ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah tidak diberikan dengan kaitannya terjadi wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah merupakan suatu kompensasi atas kerugian pemegang hak atas tanah yang kehilangan hak atas tanahnya karena dibebaskan untuk kepentingan umum.

Istilah ganti rugi atau penggantian kerugian biasanya dipakai dalam bidang keperdataan, baik itu mengenai ingkar janji (wanprestasi), pelanggaran hukum maupun bidang penggantian pertanggungan kerugian. R Setiawan¹⁹³ pernah mengatakan bahwa ganti rugi dapat berupa penggantian dari pada prestasi, tetapi dapat berdiri sendiri disamping prestasi.

Pendapat R. Subekti mengatakan seorang debitur telah diperingatkan dengan tegas dan ditagih janjinya, apabila tetap tidak melaksanakan prestasinya maka dinyatakan lalai atau alpa dan kepadanya diberikan sanksi-sanksi yaitu ganti rugi, pembatalan perjanjian dan peralihan resiko. Undang-undang pertanggungan merupakan suatu perjanjian, penanggung menerima premi dengan kesanggupan mengganti kerugian keuntungan yang ditanggung

193 R. Setiawan, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, hlm, 18.

atau yang mungkin diderita sebagai akibat tertentu.¹⁹⁴ Tuntutan ganti rugi hanya dapat dinyatakan dengan uang. Pemenuhan prestasi kewajiban terletak pada debitur, sehingga apabila debitur tidak melaksanakan kewajiban tersebut bukan karena keadaan memaksa, maka si debitur dinyatakan lalai.

Persoalan apakah debitur yang tidak memenuhi prestasi tepat pada waktunya harus dianggap terlambat atau tidak memenuhi prestasi sama sekali. Debitur tidak lagi mampu memenuhi prestasinya, maka debitur tidak memenuhi prestasinya sama sekali. Prestasi debitur masih dapat diharapkan pemenuhannya, maka digolongkan kedalam terlambat memenuhi prestasi. Jika debitur memenuhi prestasi secara tidak baik, dianggap terlambat memenuhi prestasi jika prestasinya masih dapat diperbaiki dan jika tidak, maka dianggap tidak memenuhi prestasi sama sekali.

Seorang debitur yang dinyatakan lalai dapat membawa akibat kerugian pada dirinya, karena sejak itu si debitur berkewajiban mengganti kerugian dikarenakan perbuatannya, sehingga si Kreditur dapat menuntut kepada debitur berupa:

- 1) Pemenuhan perikatan.
- 2) Pemenuhan perikatan dengan ganti rugi.
- 3) Ganti rugi.
- 4) Pembatalan persetujuan timbal balik.

194 R. Subekti, *Loc cit*, hlm163.

5) Pembatalan dengan ganti rugi.¹⁹⁵

Tuntutan ganti rugi karena wanprestasi ketentuan yang dipakai adalah Pasal 1365 KUH perdata, pada dasarnya untuk tuntutan karena wanprestasi harus dapat dibuktikan dahulu bahwa kreditur telah menderita kerugian dan beberapa jumlah kerugian itu. Dalam Pasal 1246 KUH Perdata disebutkan bahwa faktor-faktor yang dapat menentukan tuntutan ganti rugi karena wanprestasi yaitu:

1. Kerugian yang nyata diderita.
2. Keuntungan yang harus diperoleh.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas apabila ganti rugi ditafsirkan secara luas yaitu suatu perjanjian atau perikatan yang diadakan antara debitur dan kreditur yang mengikat secara hukum dimana salah satu pihak (*debitur*) melakukan kelalaian atau alpa karena sesuatu hal tertentu yang karena keadaan memaksa yang menyebabkan pihak lain (*kreditur*) mengalami kerugian dan dengan kejadian itu pihak yang merasa dirugikan dapat menuntut pemenuhan prestasinya.

Ganti rugi berdasarkan Pasal 1 ayat (10) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014, ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Istilah ganti rugi dimaksud dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbeda dengan pengertian ganti rugi sebagai akibat dari ingkar janji dan atau akibat suatu perbuatan melanggar hukum.

¹⁹⁵ *Ibid*, hlm. 18.

2.6.2 Asas-Asas Ganti Rugi

Ganti rugi harus diberikan kepada setiap orang yang berhak berdasarkan asas *nemo plus iuris*, yaitu pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan maupu benda-benda yang ada dan melekat pada tanah. Ganti rugi merupakan hak mutlak dari para pemegang hak atas tanah yang melepaskan tanahnya untuk kepentingan umum. tidak ada kewenangan pada negara untuk mengambil tanah tanpa adanya suatu ganti rugi.

Indonesia bukan negara yang berideologi komunis yang memungkinkan penyitaan tanah tanpa ganti rugi. Penyitaan tanah hanya dimungkinkan bagi tanah-tanah hasil kejahatan. Sejumlah prinsip-prinsip dasar ganti rugi yang harus dijadikan pedoman, antara lain:

- 1) Harga pasar yang layak;
- 2) Doktrin fasilitas pengganti berupa tanah pengganti; dan
- 3) Prinsip keadilan

Menurut Schenk sebagaimana dikutip oleh A.P. Parlindungan harga ganti rugi seyogianya adalah harga barang sekiranya, seperti terjadi jual beli biasa atas dasar komersial sehingga pencabutan hak tersebut bukan sebagai suatu ancaman dan pemilik bersedia menerima harga itu.¹⁹⁶ John Salindeho,¹⁹⁷ mengemukakan pandangan yang serupa. Pada dasarnya harga jual beli dengan ganti rugi adalah sama. Perbedaan secara yuridis antara kedua istilah itu hanya dibedakan menurut perbuatan hukumnya. Jika

¹⁹⁶ Adrian Sutedi, *Op cit*, hlm. 65

¹⁹⁷ John Salindeho, 1988, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 51.

dilakukan jual beli maka dibayarkan harga tanah. Sedangkan apabila dilakukan pembebasan tanah dibayarkan uang ganti rugi tanah:

Ediwarman dalam disertasinya yang berjudul *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan di Sumatera Utara* sebagaimana dikutip oleh Bernhard Limbong, terdapat sejumlah asas-asas yang harus diperhatikan dalam pemberian ganti rugi antara lain:¹⁹⁸

1) Asas itikad baik

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dilandasi adanya itikad baik dalam menentukan besarnya ganti rugi sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.

2) Asas keseimbangan

Pemberian ganti rugi harus mendatangkan kesejahteraan bersama. Ganti rugi diberikan sesuai dengan alas hak yang dimiliki oleh pemilik tanah. Pembayaran ganti rugi tidak boleh disamaratakan antara yang sudah mempunyai alas hak dengan yang tidak mempunyai alas hak meskipun terletak di lokasi yang sama.

3) Asas kepatutan

Nilai ganti rugi haruslah layak dan patut berdasarkan nilai nyata dari tanah dan/atau segala yang menjadi turunannya. Harga yang didasarkan kepada nilai nyata tidak harus sama dengan harga umum mengingat harga umum dapat saja merupakan harga catut. Sebaliknya, harga atas tanah tersebut juga dapat menjadi harga yang lebih tinggi.

198 A.P. Parlindungan, 2008, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Prespektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, hlm. 52-53.

4) Asas kepastian hukum

Ketentuan mengenai ganti rugi tanah harus diatur dalam undang-undang khusus yang mengaturnya. Undang-undang tersebut harus memuat sanksisanksi hukumnya, baik yang bersifat penal dan non-penal sehingga yang diambil selalu berpegangan pada kewajaran dan keadilan.

5) Asas kesejahteraan

Asas ini menghendaki perlindungan terhadap pihak yang melepaskan tanah dari sisi ekonomisnya.

2.6.3 Bentuk Dan Dasar Penentuan Ganti Kerugian

Bentuk ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah kepada pemegang hak atas tanah harus memenuhi syarat layak. Syarat layak yang dimaksud disini adalah dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.¹⁹⁹

Dasar perhitungan ganti rugi menurut Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditentukan bahwa Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti rugi. Dalam ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan

¹⁹⁹ Umar Said Sugiharjo, SH, MS, Dkk, *Op.cit*, hlm. 183.

Untuk Kepentingan Umum ditentukan bahwa hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti rugi kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) dalam hal ini jika tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti rugi. Pada ayat (2) Pengadilan Negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.

Ketentuan pada ayat (3) Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dapat mengajukan Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Pada ayat (4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Pada ayat (5) Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Lembaga Penilai Harga Tanah adalah lembaga profesional dan independen yang mempunyai keahlian dan kemampuan di bidang penilaian harga tanah. Tim Penilai Harga Tanah adalah tim yang dibentuk dengan Keputusan Bupati/ Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus

Ibukota Jakarta untuk menilai harga tanah, apabila di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan atau sekitarnya tidak terdapat Lembaga Penilai Harga Tanah.

Tugas Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah, baik dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 maupun perubahannya Pasal 15 ayat (2) Perpres Nomor 65 Tahun 2006, belum ditegaskan secara jelas. Hanya disebutkan

“bahwa dalam rangka menetapkan dasar ganti rugi, Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah ditetapkan oleh bupati/ walikota atau gubernur bagi provinsi daerah khusus ibukota Jakarta”.

Tugas dari Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah, tidak bekerja berdasarkan keahliannya sebagai penilai. Lembaga tersebut nyatanya bersikap “pasif” karena penentuan dasar penghitungan ganti rugi tetap dikembalikan ke pemerintah. Ketentuan Pasal 15 ayat (1) Nomor 65 Tahun 2006 belum dijelaskan siapa sebenarnya yang memiliki kewenangan untuk menghitung besarnya ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tidak disebutkan dalam kalimat, atau pada pasal-pasal bahwa tugas tersebut adalah tugas Lembaga/ Tim Penilai Harga.

Ketentuan Pasal 28 Peraturan PerkaBPN Nomor 3 Tahun 2007 yang menegaskan : Tim Penilai Harga Tanah melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut :

1. Lokasi dan letak tanah;

2. Status tanah;
3. Peruntukan tanah;
4. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
5. Sarana dan prasarana yang tersedia; dan
6. Faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.”

Tim Penilai Harga Tanah melakukan penilaian berdasarkan NJOP dengan memperhatikan beberapa variable tersebut di atas, kemudian Ia menyerahkan hasil penilaiannya, kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota. Dalam hal ini dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik.

Bentuk ganti kerugian yang ditentukan dalam Pasal 36 tersebut, ditentukan mengenai pelaksanaan pemberian ganti kerugiannya dalam peraturan pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, dalam Pasal 75 ayat (1) bahwa: Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 Pelaksanaan Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang.

Perlindungan hukum dibedakan menjadi perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif.²⁰⁰ Perlindungan hukum yang preventif memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitif dan bertujuan untuk mencegah terjadinya

200 Phillipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Peradaban, Surabaya, hlm. 2.

sengketa, sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.²⁰¹

Tindakan pemerintah dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah lebih ke tindakan perlindungan hukum yang bersifat represif, Panitia Pengadaan tanah bertindak untuk menyelesaikan sengketa kaitanya dengan bentuk ganti kerugian agar membeikan ganti kerugian yang menjaminan perlindungan hukum bagi pihak yang berhak.

Bernard Limbong,²⁰² mengemukakan bahwa bagi investor yang berorientasi profit, pengadaan tanah tidak boleh berhenti pada ganti kerugian dalam bentuk uang karena hal itu berarti proses pemiskinan pemilik lahan. Sebab, uang cepat atau lambat akan habis. Tanah sebagai asset produksi ‘abadi’ tidak bisa diukur secara utuh nilainya dengan uang saat pengadaan tanah.

Lembaga Pertanahan berwenang menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah. Penilai yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

201 Sujudono, 2005, *Perlindungan Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Tesis PPs-MIH, Universitas Jember, Jember, hlm. 48.

202 Bernhard Limbong, 2014, *Opini Kebijakan Publik*, cetakan pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 193.

Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh lembaga pertanahan tersebut merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26. Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.

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

(3) Pihak pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1). Pengaturan ganti rugi di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tidak diatur secara terperinci. Ketentuan mengenai ganti rugi diatur dalam ketentuan Pasal 6 sebagai berikut:

- 1) Dalam mengadakan penaksiran/penetapan mengenai besarnya ganti rugi, Panitia Pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat.
- 2) Dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus diperhatikan pula tentang:
 - a. Lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman

harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh dinas pekerjaan umum/ dinas pertanian setempat.

- b. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan/atau fasilitas-fasilitas lain.
- c. Yang berhak atas ganti rugi itu ialah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya, dengan berpedoman kepada hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam UUPA dan kebijaksanaan pemerintah.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas ganti rugi diberikan dalam bentuk uang, tanah dan fasilitas lainnya. Penetapan ganti rugi dilakukan panitia pembebasan tanah berdasarkan harga umum setempat dengan memperhatikan pendapat para pemegang hak dalam musyawarah. Variabel yang perlu diperhatikan dalam penetapan besarnya ganti rugi tidak diatur secara terperinci.

Kewenangan lembaga/tim penilai tanah untuk melakukan penilaian harga tanah sebagai dasar penetapan ganti rugi diatur dalam Pasal 27 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 sebagai berikut:

“Penilaian harga tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harga Tanah”.

Revisi penetapan ganti rugi diatur Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dalam ketentuan Pasal 13, yaitu:

- a. Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan
- c. Nilai jual tanaman ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian

Berdasarkan Pasal 28 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 diatur secara mendetail mengenai variabel-variabel yang turut dipertimbangkan dalam penetapan ganti rugi, antara lain: Tim Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut :

- a. lokasi dan letak tanah;
- b. status tanah;
- c. peruntukan tanah;
- d. kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
- e. sarana dan prasarana yang tersedia; dan
- f. faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur mengenai bentuk ganti rugi berupa:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; dan
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Peraturan pengadaan tanah sebelumnya, di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak dicantumkan dasar penetapan ganti kerugian berdasarkan NJOP dan variabel-variabel penilaian harga tanah. Penilaian harga tanah sepenuhnya diserahkan kepada Penilai Pertanahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 yang dimaksud dengan Penilai Pertanahan adalah: Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Pembayaran ganti

rugi yang adil dan layak dalam pengadaan tanah merupakan perwujudan dari prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

2.6.4 Kedudukan Lembaga Penilai Tanah

Kebijakan penilaian tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan kegiatan yang dilaksanakan dengan tujuan untuk mendapatkan informasi tentang nilai tanah yang dapat dipergunakan untuk berbagai kepentingan baik bagi masyarakat maupun dalam rangka mendukung pelaksanaan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Menurut Hermanto Siregar²⁰³ unsur yang memengaruhi penilaian tanah adalah pendaftaran tanah dan penilaian tanah yang tepat. Khusus untuk penilaian tanah harus dilakukan secara baik yaitu sama atau mendekati nilai nyata atau sesungguhnya dari aset tersebut, sehingga akan menjadi unsur pembantu berjalannya roda perekonomian secara baik.

Ray M. Northam mengemukakan dua buah pengertian tentang nilai tanah, yakni :²⁰⁴

1. Nilai tanah adalah nilai pasar (*market value*) yaitu harga jual beli tanah yang terjadi pada suatu waktu tertentu.

203 Astrid Damayanti dan Alfian Syah, *Penilaian Tanah Dengan Pendekatan Keruangan*, <http://staff.ui.ac.id/>, diakses tanggal 26 Maret 2012.

203 *Ibid*, hlm. 78.

203 Hermanto Siregar, 2007, *Politik Dan Kebijakan Penilaian Tanah Dan Aset Pertanahan*, disampaikan dalam *Workshop Nasional Politik, Arah dan Kebijakan Penilaian Tanah dan Aset Pertanahan*, Jakarta, 20-30 Nopember.

204 Astrid Damayanti dan Alfian Syah, *Penilaian Tanah Dengan Pendekatan Keruangan*, <http://staff.ui.ac.id/>, diakses tanggal 26 Maret 2012.

2. Nilai tanah adalah nilai *assessment (assessed value)* yaitu nilai yang diestimasi oleh seorang penilai. *Market value* merupakan data dasar bagi *assessed value*.

Dalam melakukan penilaian tanah, perlu diketahui beberapa prinsip penilaian. Joseph K. Eckert mengemukakan empat prinsip penilaian tanah, yakni penawaran dan permintaan (*supply and demand*), penggunaan yang tertinggi dan terbaik (*highest and the best use*), keuntungan produktivitas (*surplus productivity*), serta prinsip perubahan dan antisipasi (*change and anticipation*).²⁰⁵

Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional memerlukan tanah sebagai sarana pembangunan yang diingendakannya. Sering kali tanah atau lahan yang diperlukan tersebut merupakan tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat, bahkan tidak jarang merupakan lokasi pemukiman penduduk atau lahan mata pencaharian penduduk. Persoalan akan muncul jika lokasi pembangunan yang akan dilakukan tidak dapat dipindahkan ke lokasi lainnya.

Kasus Pemegang Hak Atas Tanah atau masyarakat yang menguasai tanah pada lokasi yang dibutuhkan untuk kepentingan pembangunan harus melepaskan tanahnya kepada pemerintah selaku pihak yang membutuhkan tanah untuk terlaksananya pembangunan bagi kepentingan umum.²⁰⁶

Bagi masyarakat yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan, pelepasan hak atas tanah miliknya kepada pemerintah

²⁰⁵ *Ibid*, hlm. 78.

²⁰⁶ <http://www.Hukumonline.com/klinik/detail/c15382/pelepasan-hak-milik-atas-tanah>, diakses 20 April 2012.

membawa konsekuensi baik secara ekonomi maupun sosial, terlebih jika tanah tersebut merupakan bidang tanah satu-satunya sebagai tempat tinggal sekaligus sumber mata pencahariannya.

Pengambilalihan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pemerintah wajib memberikan ganti rugi yang layak dan adil (Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum). Agar hak-hak rakyat benar-benar terjamin dan terlindungi, dalam menentukan ganti kerugian diperlukan penilaian harga tanah secara obyektif oleh lembaga yang independen. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, nilai atas tanah yang akan digunakan untuk kegiatan pembangunan dalam kategori kepentingan umum, ditentukan oleh Tim Penilai Tanah dalam Panitia Pengadaan Tanah.

Keberadaan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah, yang diatur dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006, sebagai lembaga yang bersifat independen dan profesional, tidak lain untuk melindungi Pemegang Hak Atas Tanah dari kebijakan pemerintah yang sewaktu-waktu akan bertindak sewenang-

wenang. Dalam praktiknya dominasi Panitia Pengadaan Tanah yang di dalamnya terdiri dari berbagai unsur pemerintah cenderung mengikuti kehendak pemerintah.

Beberapa indikasi yang melemahkan fungsi Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah, diantaranya peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006, bahwa tugas untuk melakukan jumlah ganti kerugian juga menjadi salah satu tugas Panitia Pengadaan Tanah, sehingga Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah hanya berfungsi sebagai lembaga yang memberi koordinasi saja atau surat penilaiannya hanya menjadi pedoman bagi Panitia Pengadaan Tanah. Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah sulit bekerja secara profesional karena pada umumnya pemerintah daerah setempat juga telah menentukan standar ganti kerugian yang akan diterima bagi pemegang hak atas tanah.

Standar ganti rugi yang akan ditetapkan oleh Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah sudah lebih awal ditetapkan oleh pemerintah setempat. Hasil penilaian yang dilakukan oleh Tim Penilai Harga Tanah setelah melakukan *survey*, ternyata jumlah ganti rugi yang ditentukan dalam menggunakan standar ganti rugi dengan berpedoman pada metode penghitungan penilaian ganti kerugian (seperti metode lokasi dan metode perbandingan) ternyata tidak dijadikan sebagai pedoman bagi Panitia Pengadaan Tanah dalam melakukan musyawarah untuk mendapatkan kesepakatan.²⁰⁷

207 Damang, *Prinsip Kelayakan Ganti Rugi Atas Penilaian oleh Tim Penilai Harga Tanah*, <http://www.negarahukum.com/hukum/prinsip-kelayakan-ganti-rugi-atas-penilaian-oleh-tim-penilai-harga-tanah.html>, diakses tanggal 13 Maret 2012.

Faktor ketidakjelasan siapa yang memiliki kewenangan untuk menghitung besarnya ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum, apakah Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah ataukah Panitia Pengadaan Tanah, dalam ketentuan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 menjadi salah satu alasan tidak kuatnya kedudukan Tim Penilai Harga Tanah.

Tugas dan kewenangan Tim Penilai baru tergambar jelas dalam Pasal 28 Perka BPN Nomor 3 Tahun 2007 yang menegaskan Tim Penilai Harga Tanah melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tahun berjalan yang tercantum pada Surat Pemberitahuan Pajak Tahunan (SPPT) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan dapat berpedoman pada variabel-variabel tertentu antara lain lokasi dan letak tanah, status tanah, peruntukan tanah dan faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Penilaian diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota. Dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak. Dalam pembahasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Penilai Pertanahan merupakan *point* penting yang dibahas dalam Pansus RUU tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan (Pansus RUU PTUP).²⁰⁸

²⁰⁸ Laporan Panitia Khusus Pansus RUU Tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan dalam Rapat Paripurna DPR RI, 16 Desember 2011.

Penilai sebagai pihak yang bertugas melakukan penilaian terhadap tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum sangat menentukan nilai ganti kerugian yang akan diterima kepada pemegang hak atas tanah. Penilaian yang dilakukannya akan digunakan sebagai dasar musyawarah untuk menetapkan nilai ganti kerugian. Penilai Pertanahan yang profesional dan kredibel mutlak diperlukan jika ingin penyelenggaraan pengadaan tanah benar-benar mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokrasi dan keadilan yang mencerminkan keseimbangan hak pemegang hak atas tanah dengan instansi yang membutuhkan tanah.

Ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa Penilai objek pengadaan tanah merupakan Penilai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan harus mendapatkan penetapan dari Lembaga Pertanahan. Penilai Pertanahan dalam melaksanakan tugasnya, wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilakukannya, sehingga pelanggaran terhadap kewajiban Penilai Pertanahan tersebut dikenakan sanksi administratif dan atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Proses penentuan besarnya ganti kerugian dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum cenderung mengedepankan peran Penilai Pertanahan sebelum pelaksanaan penetapan besarnya ganti kerugian melalui proses musyawarah antara pemegang hak atas tanah dengan Lembaga Pertanahan

selaku lembaga yang berwenang melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Penilai Pertanahan didefinisikan sebagai orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan (dalam hal ini BPN) untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah

Penilai Pertanahan bersifat independen dan profesional dalam melaksanakan tugas menilai harga tanah yang akan digunakan sebagai sarana pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini dimaksudkan agar penilaian harga tanah benar-benar dapat dipertanggungjawabkan sehingga hak-hak masyarakat yang tanahnya akan diambil alih dapat terlindungi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penilai wajib memiliki izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan menjadi syarat berikutnya, mengingat profesi jasa penilai selama ini wajib mendapatkan izin praktik dari Menteri Keuangan. Lisensi dari BPN dimaksudkan agar Penilai Pertanahan merupakan penilai yang menguasai permasalahan penilaian pertanahan, mengingat izin praktik yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan merupakan izin praktik jasa penilai publik yang di dalamnya mengatur juga pemberian izin.

Penilai bidang jasa properti yang ruang lingkungannya antara lain meliputi jasa penilaian terhadap tanah dan bangunan beserta

kelengkapannya, serta pengembangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 125/PMK.01/2008 tentang Jasa Penilai Publik, Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri untuk memberikan jasa sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan ini atau penilai eksternal sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Keuangan di bidang kekayaan negara dan lelang. Penilaian itu sendiri merupakan proses pekerjaan untuk memberikan estimasi dan pendapat atas nilai ekonomis suatu obyek penilaian pada saat tertentu sesuai dengan Standar Penilaian Indonesia.²⁰⁹

Independensi dan profesionalitas Penilai Pertanahan sangat dibutuhkan terkait dengan eksistensi Penilai Pertanahan yang sangat dominan dalam mempertemukan kepentingan pemerintah selaku pihak yang bertugas menyediakan tanah untuk kegiatan pembangunan dengan pemegang hak atas tanah dalam mempertahankan hak-haknya, mengingat kasus-kasus pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagian bermuara pada tidak tercapainya kesepakatan mengenai bentuk dan besaran ganti kerugian.

Sebagai contoh kasus, musyawarah penentuan ganti kerugian antara Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta dengan pemilik tanah yang akan dijadikan lahan untuk pembangunan jembatan Sogan, untuk ketiga kalinya tidak mencapai kata sepakat. Pemerintah Kabupaten Kulon Progo mematok besarnya ganti kerugian hanya

²⁰⁹ Pasal 1 angka 2 dan 3 PMK No. 125/PMK.01/2008 tentang Jasa Penilai Publik.

Rp150.000 (seratus lima puluh ribu rupiah) permeter sedangkan pemilik tanah meminta ganti rugi sebesar Rp928.000 (sembilan ratus dua puluh delapan ribu rupiah) permeter. Jika kesepakatan tidak tercapai maka kemungkinan besar rencana pembangunan jembatan tersebut akan dibatalkan dan dananya akan dialihkan untuk pembangunan jembatan lainnya²¹⁰

Pendapat Roscoe Pound bahwa dalam konteks *social engineering* yang harus dilakukan oleh hukum adalah menata kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat sedemikian rupa sehingga tercapai keseimbangan proporsional guna terbangunnya suatu struktur masyarakat yang secara maksimum mencapai kepuasan terhadap kebutuhan dengan seminimum mungkin menghindari konflik dan pemborosan.²¹¹

Keseimbangan kepentingan antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah dapat terkendala manakala hukum tidak memberikan rambu-rambu metode yang harus digunakan oleh Penilai Pertanahan dalam menentukan nilai/harga tanah. Kejelasan standar metode penilaian tanah maka sangat dimungkinkan Penilai Pertanahan menggunakan metode yang berbeda-beda yang berdampak pada perbedaan hasil penilaian. Akibat selanjutnya, penggunaan metode penilaian yang tidak standar dapat merugikan masyarakat pemegang hak atas tanah.

210 *Rencana Pembangunan Jembatan Sogan Terancam Batal*, <http://jogja.tribunnews.com/2012/02/14/rencana-pembangunan-jembatan-sogan-terancam-batal>, diakses tanggal 20 April 2012.

211 Bernard L. Tanya dkk, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 155.

Menurut Hermanto Siregar,²¹² dalam perspektif ekonomi nilai tanah dijadikan bagian dari suatu parameter kegiatan ekonomi dalam masyarakat untuk suatu fungsi produksi apabila tanah tersebut secara formal telah didaftar. Jika tanah tersebut belum didaftar, terlantar, dan dinilai secara tidak tepat akan mengakibatkan suatu fungsi produksi menjadi kecil. Konsekuensinya apabila tanah sebagai kapital dihargai secara tidak tepat maka produktivitas marjinal perekonomian menjadi lebih rendah, sehingga perekonomian berada pada wilayah yang *irrational* atau tidak efisien.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak menentukan metode penilaian tanah yang harus digunakan oleh Penilai Pertanahan. Artinya ganti kerugian atas tanah sebagai akar masalah pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum menjadi *domain* Penilai Pertanahan untuk menentukannya.

Kedudukan Penilai Pertanahan yang independen sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum perlu dicermati, khususnya terkait keberadaan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menentukan:

1. Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

212 Hermanto Siregar, *Op.Cit.*, hlm. 89.

2. Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah.

Kewenangan Lembaga Pertanahan yang dalam hal ini dijabat oleh BPN, dapat menimbulkan konflik kepentingan, mengingat Lembaga Pertanahan merupakan pelaksana pengadaan tanah sekaligus merupakan lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pertanahan.

2. Wewenang Lembaga Penilai Tanah

Pengaturan kedudukan dan wewenang Penilai Pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai lembaga independen dan profesional menunjukan Penilai Pertanahan memiliki wewenang yang sah berdasarkan undang-undang. Berdasar wewenang yang dimilikinya, Penilai Pertanahan menentukan nilai atau harga tanah yang akan digunakan untuk kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum dan hasil penilaian tersebut digunakan sebagai dasar dalam menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Tindakan penilaian tanah yang dilakukan oleh Penilai Pertanahan merupakan tindakan sah atas perintah peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum) dan tindakan sah tersebut dapat mempengaruhi pergaulan hukum, khususnya berkaitan

dengan digunakannya hasil penilaian Penilai Tanah sebagai acuan penetapan ganti kerugian. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum juga memberikan tanggung jawab untuk mempertanggungjawabkan hasil penilaiannya dengan membebankan sanksi apabila menyalahgunakan wewenang yang dimilikinya.

Wewenang Penilai Pertanahan merupakan wewenang yang bersifat atributif. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum penilaian pertanahan digunakan untuk keperluan perpajakan khususnya untuk menentukan NJOP, yang nilainya tidak mencerminkan nilai nyata atau sesungguhnya dari objek pajak tersebut. Jika demikian timbul pertanyaan apakah NJOP dapat digunakan sebagai dasar penilaian tanah untuk keperluan lain seperti pengadaan tanah untuk kepentingan umum, jual beli, penilaian aset negara/pemerintah, dan lain sebagainya.

NJOP dapat digunakan untuk rujukan nilai tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka pemegang hak atas tanah jelas akan dirugikan karena nilai tanah dalam NJOP cenderung di bawah harga pasar. Sementara berdasarkan Perpres No. 65 Tahun 2006, Pasal 15 ayat (1), dasar perhitungan besarnya ganti rugi atas tanah didasarkan atas :

- a. NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;

- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Rumusan Pasal 15 ayat (1) Perpres No. 65 Tahun 2006 menunjukkan bahwa keberadaan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah sangat ditentukan oleh Panitia Pengadaan Tanah, sehingga objektivitas penilaiannya diragukan. Kewenangan Lembaga/Tim Penilai Tanah yang terbatas pada penilaian terhadap harga tanah, sedangkan nilai bangunan yang berada di atas tanah menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk menilainya dan khusus untuk tanaman di atas tanah menjadi kewenangan Dinas Pertanian atau Dinas lain yang memegang urusan pertanian.

Dominasi perangkat Pemerintah Daerah dalam menentukan nilai tanah dan bangunan serta tanaman yang ada di atasnya berdampak pada rendahnya nilai tanah yang dihasilkan dan dengan sendirinya sangat berpengaruh terhadap nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah. Hal ini menyebabkan pemegang hak atas tanah cenderung tidak mendapatkan ganti rugi yang layak, bahkan seringkali mengalami penurunan tingkat kesejahteraan pasca tanahnya diambilalih guna pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pelibatan Penilai Pertanahan yang independen dan profesional dalam menilai harga tanah dilakukan secara penuh dan lebih berperan karena melakukan penilaian ke seluruh objek tanah yang akan diambil alih yaitu

meliputi:²¹³ a. tanah; b. ruang atas tanah dan bawah tanah; c. bangunan; d. tanaman; e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau f. kerugian lain yang dapat dinilai, yaitu kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa.

Penilaian Tanah sebagai ilmu yang menghasilkan *output* nilai tanah yang merupakan estimasi terbaik terhadap harga tanah, memiliki beberapa pendekatan dan teknik turunan dalam penilaian tanah. Pendekatan yang paling umum digunakan adalah pendekatan perbandingan harga pasar. Secara sederhana pendekatan ini dilakukan dengan mensurvey data-data transaksi tanah yang terjadi di sekitar lokasi dan membandingkannya dengan obyek yang dinilai. Beberapa penyesuaian atau *adjustment* akan diperoleh nilai pasar dari obyek yang dinilai²¹⁴

Dalam penilaian harga tanah dianut sebuah prinsip *the highest and the best use principle*, yaitu Penilai Pertanahan dalam mengestimasi terbaik dari tanah tersebut. Penilai Pertanahan wajib memiliki pengetahuan tentang kemungkinan pengembangan penggunaan atau pemanfaatan suatu bidang tanah secara optimum. Dalam menentukan pengembangan pemanfaatan tertinggi dan terbaik ini, seorang Penilai harus juga mempertimbangkan batasan-batasan yang ada, baik batasan hukum/peraturan perundang-

213 Gustav Reerink, *Ganti Rugi*, 2010, *Ganti Untung, Hukum dan Praktek Pengadaan Tanah di Indonesia Pasca Orde Baru*, dalam *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia*. Penyunting Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, HuMa dan Van Vollen Hoven Institute, Jakarta, hlm. 318.

214 Forum Komunikasi Pertanahan, *Penilaian Tanah sebagai Sarana Pengambil Keputusan dalam Konsolidasi Tanah*, <http://erestajaya.blogspot.com/2009/01/penilaian-tanah-sebagai-sarana.html>, diakses tanggal 25 Maret 2012.

undangan, fisik/kemampuan tanah yang bersangkutan, maupun batasan dari sisi finansial dalam arti secara finansial pengembangan atas tanah tersebut menghasilkan pengembalian yang lebih besar dari pengeluaran.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memberikan kewenangan Penilai Pertanahan untuk menilai harga tanah beserta benda-benda atau ruang di atas/di bawah tanah serta kerugian yang ditimbulkan karena adanya pengalihan hak atas tanah tersebut, namun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak memberikan batasan metode yang harus digunakan oleh Penilai Tanah. Sistem penilaian pertanahan serta penentuan ganti kerugian mencerminkan kepastian hukum bagi masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2.7 Pemerintah Indonesia

2.7.1 Pengertian Pemerintah

Istilah Pemerintah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan dengan: 1) Sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya, 2) sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul

tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan, dan 3) penguasa suatu negara.²¹⁵

Berdasarkan Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer “Pemerintah” diartikan sebagai suatu sistem yang terdiri dari beberapa badan yang memiliki kekuasaan untuk menjalankan dan mengatur kelangsungan hidup suatu negara, atau sekumpulan orang yang diberi kekuasaan yang terbatas untuk memikul tanggung jawab yang dilakukan bersama-sama.²¹⁶

Pemerintah itu mempunyai arti luas pemerintah itu meliputi seluruh organ kekuasaan di dalam negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam arti luas ini Pemerintah diartikan sebagai pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara. Arti yang sempit Pemerintah (*Bestuur*) hanya menyangkut organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas Pemerintahan (eksekutif) yang bisa dilakukan oleh kabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat pusat ke daerah.²¹⁷

Pemerintah tidak lain adalah organisasi yang mengatur dan menyelenggarakan urusan negara. Fungsi pemerintah antara lain: menegakan hukum, mengadakan Peraturan Daerah dan menyelaraskan kepentingan-kepentingan masyarakat yang bertentangan agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan efektif, pemerintah dapat

²¹⁵ Departemen Pendidikan Nasional, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 673.

²¹⁶ Peter Salim. Yenny Salim, 2002, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, modern Englihs Press, Jakarta, hlm. 1140.

²¹⁷ Moh. Mahfud. MD, 2003, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UUI Press, Yogyakarta, hlm. 74.

menggunakan atribut hukum dari negara, yakni kedaulatan. Pemerintah terkadang memegang monopoli untuk menjalankan paksaan fisik secara legal sehingga dalam keadaan seperti ini timbul anggapan bahwa pemerintah identik dengan negara.

Negara sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia-manusia, yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Pemerintah mempunyai wewenang, yang dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat dikerjakan secara bersamaan. Berkenaan dengan pembagaaian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara.²¹⁸

Penyelenggaran Pemerintah Daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Berdasarkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: pemerintahan daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintah kecuali urusan

²¹⁸ S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, 2004, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 91.

pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas desentralisasi. “Pemerintahan daerah kabupaten/ kota mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai.²¹⁹

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa: Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pemerintahan Daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut sentralisasi di mana unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktivitas penyelenggara negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan. Pemerintah dalam arti sempit

²¹⁹ Inu Kencana Syafii, 2003, *Sistem Administrasi Negera Republik Indonesia*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 129.

adalah aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh fungsi eksekutif saja dalam hal ini yang dilakukan oleh presiden, menteri-menteri sampai birokrasi paling bawah.²²⁰

Sarjana Hukum Indonesia terkenal, R. Djokosutono, mengatakan bahwa, Negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan-kumpulan manusia, yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi Negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain.²²¹

Dalam bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan Negara, agar tiap sektor tujuan Negara dapat bersamaan dikerjakan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas Negara kepada alat-alat kekuasaan Negara.

Sistem Pemerintahan adalah suatu tatanan atau susunan pemerintahan yang berupa suatu struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan di dalam Negara dan saling melakukan hubungan fungsional diantara organ-organ Negara tersebut baik secara vertikal maupun secara horizontal untuk mencapai suatu tujuan yang ingin dicapai.

²²⁰ Nurmi Chatim, 2006, *Hukum Tata Negara*, Cendikia Insani, Pekanbaru, hlm. 46.

²²¹ C.S.T Kansil, 2000, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 91.

2.7.2 Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah disempurnakan sebanyak dua kali.

Penyempurnaan yang pertama dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun perubahan kedua ialah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Serangkaian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahan-perubahannya tersebut menyebutkan adanya perubahan susunan dan kewenangan pemerintahan daerah. Susunan pemerintahan daerah menurut Undang-undang ini meliputi pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, dan DPRD.

Pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk kecamatan di wilayah yang mencakup satu atau lebih pulau, yang persyaratannya dikecualikan dari persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dengan pertimbangan untuk efektifitas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di pulau-pulau terpencil dan/atau terluar. Pembentukan kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah kabupaten/kota tertentu melalui gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat untuk membentuk kecamatan dengan mengecualikan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Seiring berubahnya susunan pemerintahan daerah, kewenangan pemerintah daerah pun mengalami beberapa perubahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Kewenangan Pemerintahan Daerah meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Pemerintah Daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasarkan atas asas tugas pembantuan. Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan 9 Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan 10 Pasal 9 Peraturan

Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan; dan

3. Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota, dibiayai oleh APBN.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Negara yang merdeka dan berdaulat dimana seluruh Negara yang berkuasa hanya satu pemerintah (pusat) yang mengatur daerah. Negara kesatuan memakai azas sentralisasi, azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan azas pembantuan.

- a. Asas Sentralisasi

Segala sesuatu dalam Negara itu langsung diatur, diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah hanya melaksanakan.

- b. Asas Desentralisasi

Kepala Daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Hans menyatakan pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian Negara, sedangkan Negara merupakan tatanan hukum, karena itu pengertian desentralisasi menyangkut sistem hukum atau kaedah-kaedah hukum yang berlaku dalam suatu Negara, ada daerah yang berlaku umum dalam suatu Negara disebut juga kaedah sentral. Adapula kaedah-kaedah yang hanya berlaku dalam daerah atau wilayah tertentu disebut kaedah lokal.

Bagir Manan²²² menyatakan bahwa yang dimaksud desentralisasi ialah bentuk dari susunan organisasi Negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintah pusat dan satuan pemerintah-pemerintah yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial maupun fungsi pemerintahan tertentu. Dalam hal ini lebih ditujukan kepada bangunan organisasi yang terstruktur dan berjenjang-jenjang.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

²²² Bagir Manan, *Ibid*, hlm. 71.

c. Asas - Asas Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sangat bertalian erat dengan beberapa asas dalam pemerintahan suatu negara, yakni sebagai berikut :

a. Asas sentralisasi

Asas sentralisasi adalah sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan pemerintahan pusat.

b. Asas desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia.

c. Asas dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal wilayah tertentu.

d. Asas tugas pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk tugas tertentu.²²³

²²³ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 117.

2.7.3 Fungsi Pemerintahan Daerah

Fungsi pemerintahan daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Pemerintahan daerah mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
- b. Menjalan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.²²⁴

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, bahwa “negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Kesatuan itu dimaksud, bahwa susunan negaranya hanya terdiri dari satu negara saja dan tidak dikenal adanya negara di dalam negara seperti halnya pada suatu negara Federal.

Wilayah Negara Republik Indonesia itu sangat luas yang meliputi banyak kepulauan yang besar dan kecil, maka tidak mungkinlah jika segala sesuatunya akan diurus seluruhnya oleh pemerintah yang berkedudukan di ibu kota negara. Dalam mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara

²²⁴ Inu Kencana Syafiie, *op.cit*, hlm. 128.

sampai kepada seluruh pelosok daerah negara, maka perlu dibentuk suatu pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah ini sebenarnya menyelenggarakan pemerintahan yang secara langsung berhubungan dengan masyarakatnya.²²⁵

Kedudukannya bertingkat-tingkat, ada yang tingkatannya di atas pemerintah daerah lainya dan ada yang tingkatannya di bawahnya, sehingga suatu pemerintah daerah dapat meliputi beberapa pemerintah daerah bawahan. Antara pemerintah daerah yang satu dengan yang lainya terdapat pembagian wilayah masing-masing. Dalam hal ini seluruh wilayah negara yang tersusun secara vertikal dan horizontal.

Pemerintah daerah ini dikenal bentuknya dalam dua jenis yaitu pemerintah daerah administratif dan pemerintah daerah Otonomi. Pemerintah daerah administratif dibentuk karena pemerintah pusat tidak mungkin dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan negara seluruhnya dari pusat sendiri. Pemerintahan di daerah yang akan menyelenggarakan segala urusan pusat di daerah. Pemerintah daerah ini merupakan wakil dari pusat dan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan di daerah atas perintah-perintah atau petunjuk-petunjuk pemerintah pusat. Pemerintah itu tugasnya hanya sebagai penyelenggara administratif saja, sehingga pemerintah daerahnya disebut sebagai pemerintah daerah administratif.²²⁶

Pemerintah daerah ini dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang berkedudukan sebagai pegawai pemerintah pusat yang ditempatkan di

²²⁵ Munir Fuady, 2011, *Teori Negara Hukum Modern*, Reflika Aditama, Bandung, hlm. 147.

²²⁶ *Ibid.*, hlm.147.

daerah administratif yang bersangkutan dan di bantu oleh pegawai-pegawai pemerintah pusat lainnya yang ditempatkan di kantor-kantor atau jawatan-jawatan pusat yang di tempatkan di daerah. Jika sistem pemerintahan daerah administratif berdasarkan asas dekonsentrasi, maka sistem pemerintahan daerah otonom berdasarkan azas desentralisasi.

Azas dekonsentrasi yang diperlukan oleh pemerintah Hindia-Belanda juga terdapat sistem desentralisasi yang pemerintahanya di dasarkan atas hukum asli Indonesia yang dilakukan oleh penguasa asli seperti raja-raja bangsa Indonesia. Ada beberapa ajaran yang menentukan pembagian penyelenggaraan pemerintahan negara dalam rangka sistem desentralisasi yaitu:²²⁷

- a. Ajaran rumah tangga materil, untuk menegetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat, orang harus melihat kepada materi yang akan diurus oleh pemerintahan itu masing-masing. Setiap pemerintahan apakah ia itu pusat atau daerah hanya mampu menyelenggarakan urusan tertentu dengan baik. Jadi pemerintah pusat tidak akan menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.
- b. Ajaran rumah tangga formil, bahwa suatu hal itu menjadi urusan rumah tangga pemerintah pusat dan hal yang lain menjadi urusan rumah tangga daerah. Pengaturan itu berdasarkan kepada daya guna pemerintahan masing-masing dan jika suatu hal yang diselenggarakan oleh pemerintah

²²⁷ Ridwan HR., 2011, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 37.

daerah akan mendatangkan manfaat yang besar sekali, maka terhadap hal tersebut sebaiknya diserahkan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga daerah.

- c. Urusan rumah tangga riil, ialah urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan dan keadaan yang nyata. Yaitu bahwa pada suatu soal karena keadaan tertentu berdasarkan pertimbangan untuk mencapai manfaatnya yang sebesar-besarnya, suatu urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan sekarang bersifat nasional yang perlu diselenggarakan oleh pemerintah pusat.

Tujuan pertama desentralisasi adalah untuk mewujudkan *political equality*, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk di daerah, menurut Adam Smith:²²⁸

- a. Dapat dengan mempraktikkan bentuk-bentuk partisipasi politik, misalnya menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan, mendapatkan kebebasan mengekspresikan kepentingan, dan aktif dalam proses pengambilan kebijakan.
- b. Tujuan kedua desentralisasi dari sisi sisi kepentingan pemerintah daerah adalah *local accountability*. Pelaksanaan desentralisasi diharapkan dapat tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya, yang meliputi hak untuk ikut

²²⁸ *Ibid.*, hlm. 72.

serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan pemerintah daerah. Tujuan ketiga desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah *local responsiveness*.

- c. Asumsi dasar dari tujuan ketiga ini adalah: karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi komunitasnya, pelaksanaan desentralisasi akan menjadi jalan terbaik untuk masalah dan sekaligus meningkatkan akselrasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Tujuan desentralisasi dalam prespektif desentralisasi administrasi lebih menekankankan pada aspek efesiensi dan efektifitas penyelenggaran pemerintahan dan pembangunan ekonomi di daerah sebagai tujuan utama desentralisasi. Rodinelli misalnya, menyebutkan:

Bahwa tujuan utama yang hendak dicapai melalui kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and sevices*, serta untuk meningkatkan efesiensi dan efektifitas pembangunan ekonomi di daerah.

Tujuan desentralisasi dalam prespektif desentralisasi state society realtion akan diketahui bahwa senjatinya keberadaan desentralisasi adalah untuk mendekatkan negara kepada masyarakat, sedemikan rupa sehingga antara keduanya dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan. Kerangka berfikir prespektif *state-society* realtion mengartikulasi desentralisasi bukan

sebagai tujuan akhir tetapi hanya sebagai alat atau sarana untuk menegakan kedaulatan rakyat (*society*). Tujuan akhir yang hendak dicapai tidak lain adalah demokratisasi, kemakmuran, dan kesejahteraan rakyat.

2.7.4 Wewenang Pemerintah Dalam Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsif untuk memaknai pembangunan.²²⁹

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten merupakan sisa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan pusat dan pemerintahan provinsi (*residual power*). Pemerintah Daerah mempunyai

²²⁹ Sudjaipul Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, Pancar Suwuh, Jakarta, hlm. 150.

kewenangan yang sangat besar. Bobot kewenangan terletak dipemerintahan daerah atau kabupaten/kota, kecuali kewenangan yang telah ditentukan oleh pemerintahan propinsi atau pusat. Pemerintahan Daerah dapat berinisiatif membuat kewenangan sendiri berdasarkan kebutuhan daerahnya. Pemerintahan Daerah harus melaksanakan kewenangan yaitu :

- a. Pekerjaan umum;
- b. Kesehatan;
- c. Pendidikan dan kebudayaan;
- d. Pertanian;
- e. Perhubungan;
- f. Industri dan Perdagangan;
- g. Penanaman modal;
- h. Lingkungan hidup;
- i. Pertanahan;
- j. Koperasi; dan
- k. Tenaga kerja.²³⁰

Kewenangan negara dalam pengambil alihan hak atas tanah untuk kepentingan umum di Indonesia diderivasikan dari Hak Menguasai Negara. Hak Menguasai Negara di Indonesia Berbeda dengan yang ada di Amerika Serikat yang bersumber pada *eminent domain*, Negara (pemegang kedaulatan) diyakini memiliki kewenangan tersebut secara inheren. Prinsip ini dipercaya telah menderivasikan (dan memberikan di Amerika Serikat),

²³⁰ Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta, hlm. 171.

tetapi secara filosofis-historis kedua prinsip ini berbeda. Hak Menguasai Negara adalah prinsip yang justru lahir untuk menghapus prinsip *domein* negara yang menjadi landasan filosofis dari *eminent domain*.²³¹

Hak Menguasi Negara memberikan kewenangan pengaturan dan penyelenggaraan bagi negara. Dalam perkecualian untuk kepentingan umum, baru dapat mengambil hak atas tanah rakyat. Sedangkan *eminent domain* dianggap sebagai kekuasaan yang inheren dalam sebuah kekuasaan negara (kedaulatan), dan menempatkan negara sebagai “individu” yang dapat melakukan hubungan hukum sebagaimana individu (orang). Logika berpikir dalam *eminent domain* ini adalah bahwa karena Negara tidak memiliki semua tanah maka negara harus membayar kompensasi jika negara memerlukan tanah milik rakyat untuk penyelenggaraan kepentingan umum tersebut.

Hak Menguasai Negara yang dalam UUPA menempatkan negara sebagai personifikasi seluruh rakyat untuk mengatur, menyelenggarakan peruntukkan, mengatur dan menentukan hubungan rakyat dan tanah, tetapi hanya bersifat hukum publik. Menurut asas ini, negara tidak dapat memiliki tanah sebagaimana perseorangan, meskipun negara dapat menguasai tanah negara. Prinsip ini harus ditafsirkan sebagai peran negara, yaitu sebagai wasit yang adil yang menentukan aturan main yang ditaati oleh semua pihak

231 Roscoe Pound, 1972 *Pengantar Filsafat Hukum*, terjemahan, M. Radjab Bhratara, Jakarta hlm.131.

dan bahwa negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor.²³²

Penerapan *eminent domain* di Amerika Serikat yang menganut kapitalisme Liberalisme dimana kebebasan dan persaingan usaha dijunjung tinggi, sejak semula telah memberi peluang sebesar-besarnya kepada swasta atau perseorangan untuk memiliki tanah dan mengusahakannya. Secara historis, Hak Menguasai Negara lahir untuk menghapus asas domein negara (Domein Verklaring) yang telah diterapkan kolonialis untuk memanfaatkan demi kepentingannya dan menjualnya kepada swasta dan partikelir. Ketentuan Domein Verklaring merupakan ketentuan zaman Belanda, yaitu Agrarische Besluit yang diundangkan dalam S.1780-118, yang Pasal 1 menyebutkan bahwa “semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikannya sebagai hak eigendommenya, adalah domain negara”.²³³ Konsep fungsi sosial hak atas tanah yang juga menjadi legitimasi negara dalam pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum ini.

Fungsi sosial hak atas tanah di Indonesia dianggap inheren dalam hukum adat yang berlaku. Amerika Serikat konsep ini lahir sebagai kontrol sosial terhadap kemutlakan dari pemilikan individu. Kedua konsep dasar yang dianut Indonesia dan konsep dasar di Amerika Serikat tidak jelas perbedaannya. Hak Menguasai Negara di Indonesia itu sendiri ketika dioperasionalkan tidak jelas pembatasannya.

²³² Maria S.W. Sumardjono, *Op Cit*, hlm. 43.

²³³ Isnaini, Anggreni A. Lubis, *Hukum Agraria, Kajian Komprehensif*, Pustaka Prima, Medan, 2022. hlm, 6

Menurut Mertokusumo,²³⁴ kepentingan umum juga menyangkut kepentingan bangsa dan Negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak dan atau pembangunan. Kepentingan umum merupakan *resultante* hasil menimbang sekian banyak kepentingan di dalam masyarakat dengan menerapkan kepentingan yang utama menjadi kepentingan umum.

Secara praktis dan konkret akhirnya diserahkan kepada hakim untuk menimbang-nimbang kepentingan mana yang lebih utama dari kepentingan yang lain secara proposional dengan tetap menghormati kepentingan-kepentingan yang lain. Kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lainnya.

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tanah untuk kepentingan umum yang digunakan untuk pembangunan, meliputi:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Pelabuhan, Bandar udara, dan terminal;
- d. Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi;
- e. Pembangkit transmisi, gardu, jaringan dan distribusi tenaga listrik;

²³⁴ Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Revisi Ketiga, Liberty, Yogyakarta, hlm, 45.

- f. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- g. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- h. Rumah sakit Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- i. Fasilitas keselamatan umum;
- j. Tempat pemakaman umum Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- k. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- l. Cagar alam dan cagar budaya;
- m. Kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/ desa;
- n. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah status sewa;
- o. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/ Pemerintah Daerah;
- p. Pasar umum dan lapangan parkir.
- q. Perubahan orientasi pembangunan ekonomi berpengaruh pada perkembangan hukum pengambilalihan hak atas tanah terutama pilihan kepentingan dan nilai sosialnya,

Menurut Nurhasan Ismail,²³⁵ didasarkan pada pemikiran adanya hubungan fungsional antar keduanya: (1) tanah sebagai sarana pokok dalam pembangunan, baik secara langsung maupun tidak langsung; (2) kegiatan “membangun” cenderung diartikan sebagai upaya perubahan dalam bidang ekonomi terutama perubahan struktur ekonomi.

Pelaksanaan persiapan pengadaan tanah di Jawa Tengah , sesuai dengan kewenangan daerah dibentuk tim persiapan yang ditentukan secara

²³⁵ Nurhasan Ismail, 2005, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia, Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 18.

jelas dalam Pasal 8 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu :

- (1) Sekretaris Daerah provinsi sebagai Ketua I;
- (2) Asisten Sekretaris Daerah provinsi yang membidangi pemerintahan sebagai Ketua II;
- (3) Kepala Dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah di bidang pertanahan sebagai sekretaris I;
- (4) Kepala Biro yang membidangi pemerintahan Sekretaris Daerah sebagai sekretaris II;
- (5) Kepala Biro Hukum Sekretaris Daerah sebagai Anggota;
- (6) Kepala Kantor Wilayah Badan pertanahan Nasional sebagai Anggota;
- (7) Kepala Dinas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibidang lingkungan hidup sebagai anggota;
- (8) Bupati/Walikota Setempat;
- (9) Kepala Bidang yang membidangi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibidang pertanahan pada dinas daerah sebagai anggota;
- (10) Kepala Bagian pemerintahann pada Biro yang membidangi pemerinatahn di sekretariat daerah sebagai anggota;
- (11) Kepala Bidang Pengadaan Tanah Pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai anggota;

- (12) Pimpinan Instansi yang memerlukan tanah sebagai anggota;
- (13) Kepala Organisasi perangkat daerah sebagai anggota;
- (14) Pejabat Fungsional provinsi yang membidangi pemerinathan dan pertanahan.

Kewenangan pemerintah/pemerintah daerah untuk membentuk panitia persiapan pengadaan tanah dalam rangka membantu pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tergantung pada lokasi pengadaan tanah tersebut akan dilaksanakan.

Pelaksana Pengadaan tanah dilaksanakan oleh kepala Kantor Wilayah badan pertanahan nasional sebagai ketua pelaksana pengadaan tanah sesuai dengan pasal 53 ayat (4) Peraturan pemerintah No. 19 tahun 2021 memuat ketentuan mengenai susunan keanggotaan panitia pengadaan tanah sebagai berikut :

- a. Pejabat yang membidangi urusan pengadaan tanah di lingkungan kantor wilayah
- b. Kepala Kantor Pertanahan setempat pada lokasi pengadaan tanah;
- c. Pejabat Perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan;
- d. Camat setempat pada lokasi pengadaan tanah;
- e. Lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi pengadaan tanah ;

Pada pasal 54 juga disebutkan bahwa Kepala Kantor Wilayah Badan pertanahan nasional dapat menugaskan kepala kantor pertanahan sebagai ketua pelaksana pengadaan tanah.

2.8 Tanggung Jawab Pemerintah

2.8.1 Pengertian Tanggung Jawab

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab merupakan kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa dapat dituntut, dipersalahkan dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab yaitu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.²³⁶ Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep hak dan kewajiban. Konsep hak merupakan suatu konsep yang menekankan pada pengertian hak yang berpasangan dengan pengertian kewajiban.

Tanggung jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatu, sehingga bertanggung jawab merupakan berkewajiban menanggung, memikul tanggung jawab, atau menanggung segala sesuatunya sebagai kesadaran dan kewajibannya akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja maupun yang tidak disengaja karena adanya kesadaran atas segala perbuatan dan akibatnya atas kepentingan pihak lain. Tanggung jawab timbul karena manusia hidup bermasyarakat dan hidup dalam lingkungan alam yang mengharuskan untuk tidak berbuat semaunya agar terciptanya suatu keselarasan, keseimbangan, keserasian antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan manusia dan manusia dengan alam.

Tanggung jawab bersifat kodrati, sifat yang telah menjadi bagian atau telah mendasar dalam diri atau kehidupan manusia. Setiap individu

²³⁶ Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*, Ghalia, Indonesia, hlm. 53.

memiliki sifat ini. Ia akan selalu ada dalam diri manusia karena pada dasarnya setiap insan tidak bisa melepaskan diri dari kehidupan sekitar yang menuntut kepedulian dan tanggung jawab. Dalam hal ini menyebabkan frekuensi tanggung jawab masing-masing individu berbeda.²³⁷

2.8.2 Prinsip - Prinsip Tanggung Jawab

a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*liability based on fault*) adalah prinsip yang cukup berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Pasal 1365, 1366, dan 1367 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, khususnya prinsip ini dipegang secara teguh.²³⁸ Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukan (Pasal 1365 KUH Perdata), ada empat unsur pokok yaitu:

- a) adanya perbuatan;
- b) adanya unsur kesalahan;
- c) adanya kerugian yang diderita.

Asas tanggung jawab ini dapat diterima karena adalah adil bagi orang yang berbuat salah untuk mengganti kerugian bagi pihak korban.

b. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab

²³⁷ <https://www.scribd.com/doc/230389314/Pengertian-Tanggung-Jawab/>, diakses pada tanggal 8 februari 2023, jam 02.00 wib.

²³⁸ Shidarta, , *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT Grasindo, Jakarta, 2000, hlm. 59.

Prinsip ini menyatakan, tergugat dianggap selalu bertanggung jawab (*presumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan, ia tidak bersalah. Dalam hal ini beban pembuktian ada pada si tergugat.²³⁹

c. Prinsip tanggung jawab mutlak

Prinsip ini adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya. Biasanya prinsip ini diterapkan karena:

- a) Konsumen tidak dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks.
- b) Diasumsikan produsen lebih dapat mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan atas kesalahannya, misal dengan asuransi atau menambah komponen biaya tertentu pada harga produknya.²⁴⁰

d. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan

Prinsip ini sangat disegani oleh para pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Prinsip ini sangat merugikan konsumen jika diterapkan sepihak oleh pelaku usaha. Jika ada pembatasan mutlak, harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang jelas.²⁴¹

Pemerintah dalam arti luas yaitu semua organ negara termasuk Dewan Perwakilan Rakyat. Bentuk pemerintah yang terkenal yaitu Kerajaan (Monarki) dan Republik.

²³⁹ *Ibid*, hlm. 61.

²⁴⁰ <https://kuliahade.wordpress.com/.../perlindungan-konsumen-prinsip-tanggung-jawab/> diakses pada tanggal 9 februari 2023, jam 03.00 WIB.

²⁴¹ *Ibid*, hlm. 49.

- a. Kerajaan atau monarki, yaitu negara yang memiliki kepala seorang raja yang bersifat turun-temurun dan raja tersebut menjabat seumur hidup. Selain raja terdapat kepala negara monarki juga dapat berupa kaisar atau syah seperti kaisar Kerajaan Jepang, Syah Iran, dan sebagainya. Contoh monarki: Inggris, Belanda, Norwegia, Swedia, dan Muang Thai.
- b. Republik yang berasal dari Bahasa latin yaitu *res publica* atau dapat diartikan kepentingan umum. Republik ialah negara dengan pemerintahan rakyat yang mempunyai kepala negara seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu, contoh: Amerika Serikat 4 (empat) tahun, Indonesia 5 (lima) tahun. Indonesia sendiri memiliki bentuk pemerintahan republik.

Kedudukan pemerintah yaitu sebagai hukum publik yang berarti melekat dengan hak dan wewenang untuk menggunakan dan menjalankan peraturan maupun keputusan, maka fungsi pemerintah dapat dikelompokkan menjadi fungsi pembuatan peraturan peundang-undangan beserta penegakannya, membuat sebuah keputusan, membuat sebuah kebijakan, dan berkewajiban memberikan pelayanan publik atau dapat melaksanakan fungsi pelayanan terutama negara penganut *welfare state*.

Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt menyatakan bahwa:²⁴²
“Negara kesejahteraan, negara pelayan, negara hukum sosial merupakan suatu negara, suatu masyarakat dimana pemerintah bertanggungjawab untuk

²⁴² Ridwan, 2014, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, hlm. 103.

memberikan kesejahteraan dan kesehatan bagi warganya, setidaknya harus menciptakan dan mendistribusikan kesejahteraan dan kesehatan itu. Pemikirannya tersebut sejalan dengan tuntutan hak-hak sosial dasar yaitu setiap orang berhak mendapatkan jaminan kepastian hidup, pendidikan, perumahan, pendapatan, pelayanan kesehatan: ia berhak terhadap ‘persamaan’ dan pemerintah harus melayaninya sehingga hak-hak tersebut dapat dihormati.”

Amrah Muslim²⁴³ mengatakan bahwa tugas suatu negara menurut faham modern dalam negara kesejahteraan (*social service state*) adalah mengadakan kepentingan umum untuk mewujudkan kemakmuran dan perasaan sejahtera yang sebesar-besarnya berdasar pada keadilan dalam suatu negara hukum.

Menurut B.L. Jones²⁴⁴ bahwa pemerintah dituntut untuk memperhatikan berbagai aspek kesejahteraan warga negara baik individu atau kolektif. Pemerintah memiliki tanggung jawab yaitu melayani masyarakat, fungsi dari pelayanan terhadap masyarakat di Indonesia yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, ialah amanat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, disamping tuntutan hak-hak asasi manusia atau memenuhi *the rights to receive* warga negara.

Kewajiban Pemerintah dalam memberikan pelayanan umum (*bestuurszorg*) berakibat pada pemerintah yang harus terlibat aktif dalam kehidupan warga negara (*staatsbemoeyenis*). Pelayanan yang harus

²⁴³ Amrah Muslim, *Ibid*, hlm. 57.

²⁴⁴ B.L. Jones, *Ibid*, hlm. 125.

diberikan oleh pemerintah itu tidak mudah ditentukan tetapi pemerintah bisa saja mengabaikan persoalan masyarakat yang muncul. Kewenangan diskresi sangat melekat pada organ pemerintah dan keterlibatannya secara aktif dalam kehidupan warga negara menyebabkan terlaksananya fungsi pelayanan dengan cepat dan tepat. Pemerian diskresi tersebut sejalan dengan paham negara yang mewajibkan pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan bagi warga negara.²⁴⁵

Pemerintah Daerah yaitu kepala daerah dan wakil kepala daerah dari unsur sebuah penyelenggara pemerintah daerah yang menjamin adanya pelaksanaan suatu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah daerah itu sendiri adalah mensejahterakan masyarakat yang mana sama dengan tujuan dari Negara Republik Indonesia yang ada dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum. Kriteria dari tujuan pemerintah daerah itu meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Keempat kriteria tersebut sudah terpenuhi daerah itu bisa dikatakan sejahtera.²⁴⁶

Pelaksanaan urusan pemerintahan terbagi menjadi dua yaitu pusat dan daerah. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pembagian dari urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta kabupaten atau kota berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas dan kepentingan strategi

²⁴⁵ *Ibid*, hlm. 104-105.

²⁴⁶ Andi Pangerang Moenta, Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 23.

nasional. Dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 urusan Pemerintahan Konkuren itu menjadi kewenangan pihak daerah provinsi yang diselenggarakan sendiri oleh daerah provinsi atau memberikan sebuah tugas kepada daerah kabupaten atau kota berdasarkan asas tuga pembantuan atau dengan cara menugasi suatu desa.²⁴⁷

2.8.3 Tanggung Jawab Pemerintah

Setiap orang yang berbuat tidak baik kepada orang lain, termasuk perbuatan tidak baik yang dilakukan oleh pemerintah haruslah dipertanggung jawabkan secara hukum maupun secara politik. Apabila, tanggung tersebut masuk ke dalam ranah hukum, maka tanggung jawab pemerintah seperti itu disebut sebagai tanggung jawab hukum.

Pemerintah harus bertanggung jawab secara hukum kepada rakyatnya muncul dalam dua teori sebagai berikut:

- a. Teori hukum umum, yang menyatakan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah, harus mempertanggung jawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan (*strict liability*). Teori ini selanjutnya muncul tanggung jawab hukum berupa tanggung jawab pidana, perdata, dan administrasi negara. Tanggung jawab hukum dari pemerintah seperti ini dilakukan di depan badan pengadilan.
- b. Teori demokrasi, yang menyatakan bahwa setiap yang memerintah harus mempertanggung jawabkan tindakanya kepada yang diperintah, karena kekuasaan yang memerintah tersebut berasal dari yang diperintahnya

²⁴⁷ Sefriani, 2011, *Hukum Internasional, Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 103.

(rakyatnya). Teori ini muncul tanggung jawab yang berakibat kepada “pemakzulan” (*impeachment*). Tanggung jawab pemerintah secara politis ini dilakukan di depan parlemen dengan atau tanpa keikutsertaan badan-badan lain.

Suatu tanggung jawab selain tanggung jawab pribadi dari pihak eksekutif, termasuk tanggung jawab presiden dan atau perdana menteri, berupa tanggung jawab secara pidana, perdata dan tata usaha negara, pada waktu yang bersamaan berlaku juga tanggung jawab tanggung jawab kolektif dari para eksekutif tersebut. Tanggung jawab kolektif dalam hal ini adalah tanggung jawab bersama atas setiap tindakan dan kebijaksanaan yang dilakukan oleh salah satu atau lebih dari para eksekutif tersebut.

Doktrin tanggung jawab kolektif ini pada perinsipnya berlaku di berbagai negara dengan berbagai variasinya, tetapi biasanya dijalankan dengan cara-cara sebagai berikut :

- a. Perdana menteri atau presiden secara kolektif bertanggung jawab kepada parlemen untuk kebijaksanaan nasional di negara tersebut. Kebijakan tersebut dapat diubah oleh pemerintahan selanjutnya yang dipilih oleh umum berikutnya;
- b. Jika perdana menteri atau presiden meninggal atau meletakkan jabatannya maka semua susunan cabinet dapat dirubah oleh penggantinya, meskipun struktur perimbangan kekuatan kekuasaan partai-partai di parlemen masih seperti semula;

- c. Meskipun seorang menteri juga bertanggung jawab secara pribadi terhadap kebijaksanaan yang telah diambilnya, tetapi biasanya pemerintah secara bersama-sama akan membela menteri tersebut . maka dalam hal ini doktrin tanggung jawab kolektif dapat menjadi cara untuk mempertahankan menteri yang tidak kompeten atau tidak populer;
- d. Karena ada kemungkinan para menteri berasal dari partai yang berbeda-beda, sehingga timbul potensi untuk saling berbeda pendapat satu sama lain. Adab politik mengharuskan bahwa antar satu menteri dengan yang lainnya tidak boleh saling mengkeritik secara terbuka;
- e. Dalam doktrin tanggung jawab secara kolektif melekat prinsip menjaga kerahasiaan. Jika misalnya satu putusan diambil oleh pemerintah, bagaimana perdebatan dari pihak anggota cabinet dalam proses pengambilan putusan tidak boleh diketahui oleh publik. Segala dokumentasi, isi perdebatan, proses pengambilan keputusan, dan percakapan dan komunikasi antar departemen pemerintah merupakan rahasia negara yang tidak boleh dibuka untuk umum, kecuali jika seluruh anggota cabinet atau perdana menteri atau presiden menyetujuinya untuk diekspos.
- f. Kebijakan cabinet yang telah diputuskan dianggap keputusan bersama, sehingga menteri yang mungkin tidak setuju, tidak boleh menampakan ketidaksetujuannya kepada pejabat manapun atau kepada

publik. Doktrin tanggung jawab secara kolektif dapat berarti kepatuhan secara kolektif kepada perdana menteri atau presiden.²⁴⁸

Salah satu prinsip negara hukum adalah asas legalitas, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Bersandar pada asas legalitas itulah pemerintah melakukan berbagai tindakan hukum. Setiap tindakan hukum itu mengandung makna penggunaan kewenangan, maka di dalamnya tersirat adanya kewajiban pertanggung jawaban, sesuai dengan prinsip “*geen bevoegedheidzonder verantwoordelijkheid.*”

Tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dalam dan dipergunakan beberapa instrument hukum kebijaksanaan seperti peraturan perundang-undangan (*reegling*), peraturan kebijakan (*beleidsregel*), dan keputusan (*beschikking*). Pemerintah juga sering menggunakan instrumen hukum keperdataan seperti perjanjian dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Setiap penggunaan wewenang dan penerapan instrument hukum oleh pejabat pemerintahan pasti menimbulkan akibat hukum, karena memang dimaksudkan untuk menciptakan hubungan hukum dan akibat hukum.

Hubungan hukum ini ada yang bersifat intern (*interne rechtsbetrekking*), yakni hubungan di dalam hal hubungan hukum ekstern,

²⁴⁸ Munir Fuady, 2011, *Teori Negara Hukum Modern*, Reflika Aditama, Bandung, hlm. 147.

akibat hukum yang ditimbulkannya ada yang bersifat umum, dalam arti mengenai setiap warga negara, dan akibat hukum yang bersifat khusus, yakni mengenai seseorang atau badan hukum perdata tertentu. Setiap penggunaan kewenangan itu di dalamnya terkandung pertanggung jawaban, namun demikian harus pula dikemukakan tentang cara-cara memperoleh dan menjalankan kewenangan. Pejabat tata usaha negara tidak semua menjalankan kewenangan pemerintahan itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum.

Badan atau pejabat tata usaha negara yang melakukan tindakan atas dasar kewenangan yang diperoleh secara atribusi dan delegasi adalah sebagai pihak yang memikul pertanggung jawaban hukum, sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan tugas dan pekerjaan atas dasar mandate bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum, yang memikul tanggung jawab adalah pemberi mandate (*mandans*). Dalam prespektif hukum publik, yang melakukan tindakan hukum adalah jabatan (*ambt*) yakni suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.²⁴⁹

²⁴⁹ Ridwan HR, *Op., Cit.* hlm 339.

BAB III
PENGATURAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM SAAT INI

3.1 Penguasaan Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Penguasaan hak atas tanah oleh masyarakat adat merupakan bagian dari hak asasi masyarakat adat. Hal ini diakui tidak hanya di tingkat nasional, tetapi juga secara internasional, seperti yang diatur di dalam pasal 17 ayat (1) *The Universal Declaration of Human Rights* yang berbunyi sebagai berikut: “*Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.*” Semua orang berhak untuk memiliki harta benda, baik secara sendiri maupun bersama pihak lain. Hal ini sangat penting dalam kaitannya dengan hak-hak masyarakat adat, karena hak memiliki secara bersama erat kaitannya dengan masyarakat adat yang memiliki ciri khas hak komunal.

Ketentuan internasional ini di Indonesia kemudian diadopsi ke dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Perwujudan mengenai pengakuan hak masyarakat adat atas tanahnya merupakan bagian dari hak asasi manusia terdapat di dalam pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.

(2) Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Ketentuan di dalam pasal 6 ini secara jelas telah menyebutkan mengenai hak ulayat, yang mengamanahkan agar hak ulayat yang menjadi bagian dari identitas budaya masyarakat hukum adat harus dilindungi. Apabila menilik dari ketentuan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa keberadaan hak masyarakat hukum adat yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah tidak hanya sekedar diakui, tetapi juga harus dilindungi dan ini merupakan wujud tanggung jawab negara dalam hal ini pemerintah kepada warga negaranya.

Perlindungan terhadap hak ulayat ini juga termasuk hak ulayat yang ada di wilayah hutan. Pengakuan mengenai keberadaan masyarakat adat dalam kaitannya dengan wilayah hutan baru jelas diatur melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sebelum adanya undang-undang ini, konsep hak penguasaan atas tanah di bidang kehutanan masih memberlakukan *domein verklaring*. Asas *domein verklaring* memang sudah dihapuskan oleh UUPA, tetapi asas *domein verklaring* yang dicabut oleh UUPA sebagaimana tercantum pada angka 2 bagian “memutuskan” adalah sebagai berikut:

- a. “*Domeinverklaring*” tersebut dalam pasal 1 “*Agrarisch Besluit*” (*Staatsblad 1870 No. 118*);
- b. “*Algemene Domeinverklaring*” tersebut dalam *Staatsblad 1875 No. 119A*;
- c. “*Domeinverklaring untuk Sumatera*” tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad 1874 No. 94f*;

- d. “*Domeinverklaring* untuk keresidenan Menado” tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55; dan
- e. “*Domeinverklaring* untuk *residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo*” tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No. 58

Pengaturan mengenai kehutanan pada zaman kolonial menggunakan *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* atau Ordonansi tentang Kehutanan untuk Jawa dan Madura tahun 1927 yang berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura, sedangkan di luar kedua wilayah itu belum diatur ke dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan tidak mencabut *Boschordonnantie*. Dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ini berbunyi sebagai berikut: “Sambil menunggu keluarnya peraturan pelaksanaan daripada Undang-undang ini, segala peraturan dan perundang-undangan di bidang Kehutanan yang telah ada sebelumnya, tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa Undang-undang ini serta diberi tafsiran sesuai dengan itu.”

Peraturan yang ada sebelumnya mengenai kehutanan masih berlaku, yang artinya ini juga berlaku untuk *Boschordonnantie*. Dalam pasal tersebut terdapat frasa sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa undang-undang ini, tetapi pada kenyataannya *domein verklaring* tetap berlaku, meskipun dengan konsep yang berbeda, karena pada zaman kolonial, negara sebagai *dominum* (pemilik tanah), sedangkan setelah adanya UUPA, negara memiliki hak

menguasai. Konsep kewenangan dari negara, tetapi substansi dari *domein verklaring* seseorang yang tidak dapat membuktikan kepemilikan tanahnya, maka tanah tersebut akan dimiliki negara, yang kemudian frasa dimiliki menjadi dikuasai.

Sejak pada Zaman Pemerintahan Orde Baru yang secara sengaja membiarkan tumbuh dan berkembangnya sektor kehutanan meskipun harus melanggar hak-hak masyarakat yang tanah-tanahnya ditetapkan secara sepihak sebagai kawasan hutan negara, termasuk melanggar peraturan perundangan yang sah masih berlaku seperti UUPA. Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, tidak ada satu pasal pun yang menetapkan bahwa UUPA tidak berlaku dalam kawasan hutan, dan kondisi semacam ini masih berlaku hingga zaman setelah reformasi. Hal inilah yang kemudian memicu konflik di sektor kehutanan.

Konsep hak penguasaan hutan adat akan dibagi menjadi dua pembahasan, yaitu konsep hak penguasaan hutan adat berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan konsep hak penguasaan hutan adat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Perlindungan Hak Penguasaan Hutan Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. UUPA memuat istilah masyarakat hukum adat, hak ulayat, dan hukum adat, namun tidak secara jelas mendefinisikan pengertian dari masing-masing istilah tersebut. Jenis-jenis hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya menurut Pasal 16 (1) dan (2) dalam

UUPA tidak meliputi hak ulayat maupun jenis hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya yang dimiliki masyarakat hukum adat.

Pengakuan keberadaan hak-hak masyarakat hukum adat pada tanah dan sumber daya alam juga menghadapi persoalan ketika akan dilakukan di kawasan yang dikenal sebagai kawasan hutan. Masyarakat hukum adat selama ini bermukim di kawasan hutan, jauh sebelum penunjukan dan/atau pengukuhan wilayah tersebut sebagai kawasan hutan pada masa pemerintahan kolonial Belanda dan berlanjut selama ditetapkannya rezim pengaturan kehutanan nasional setelah disahkannya Undang-Undang Pokok Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967.

Ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum terhadap keberadaan masyarakat hukum adat serta hak-haknya atas tanah, semakin bertambah dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok Kehutanan. Salah satu klausul yang bermasalah dalam Undang-undang Kehutanan 1999 ini adalah ketentuan yang mengatakan bahwa kawasan hutan adalah wilayah yang *ditunjuk* dan/atau *ditetapkan* oleh pemerintah dengan tujuan melestarikan keberadaannya sebagai hutan tetap (Pasal 1 ayat 3).

Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Pasal 1 ayat (6). Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ini juga menetapkan bahwa pemerintah berwenang menunjuk kawasan hutan (Pasal 1(1), 1(2) dan 1(3). Penunjukan hutan adat dapat

dilaksanakan sepanjang menurut kenyataan masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya (Pasal 5 (3)), dan pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Pasal 67(2)).

Pengukuhan kawasan hutan Negara diatur di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan, dan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 47/Menhut-II/2010 tentang Panitia Tata Batas Kawasan Hutan. Menurut kedua peraturan menteri tersebut ditentukan bahwa Dirjen Planologi Kehutanan dapat menetapkan sepihak kawasan hutan, tanpa menunggu persetujuan masyarakat yang menguasai wilayah setempat. Penetapan dan perubahan status dan fungsi kawasan hutan sebagian besar tercantum dalam Keputusan Menteri Kehutanan No.70/Kpts-II/2001. Menurut Pasal 5 dan 16 PP No.44/2004, wewenang pengukuhan kawasan hutan Negara berada di tangan Menteri Kehutanan.

Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten terbatas pada penentuan batasbatas kawasan hutan yaitu wewenang untuk membentuk Panitia Tata Batas yang berfungsi memberikan klarifikasi tentang status tanah dalam proses penyelenggaraan tata batas. Pemerintah daerah tidak mempunyai wewenang untuk mengukuhkan kawasan hutan, karena hal tersebut tetap menjadi kewenangan Menteri Kehutanan.²⁵⁰

250 *Ibid*, hlm. 9.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur tentang hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan itu juga menetapkan bahwa kawasan hutan yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum berlakunya undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku berdasarkan undang-undang ini. Peraturan hukum yang berlaku secara internasional maupun nasional yang menjamin keberadaan hak-hak atas tanah dari masyarakat adat sebagai bagian dari hak asasi manusia memang tidak bersifat mutlak. Artinya, hak tersebut dapat diambil asalkan melalui proses hukum yang adil dan tanpa diskriminasi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak memberi jaminan yang jelas bagi hak-hak masyarakat hukum adat, terutama yang melindungi hak masyarakat adat apabila wilayahnya ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai hutan tetap. tahun 1999 tentu saja merugikan masyarakat adat. Dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan melarang sejumlah kegiatan dilakukan di kawasan hutan, seperti mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah, melanggar batas-batas suatu kawasan hutan di dalam radius atau jarak tertentu, menebang pohon, memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau surat ijin yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang dan

mengembalikan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang.

Pelanggaran terhadap salah satu ketentuan ini akan berakibat dikenakannya hukuman penjara dan hukuman denda. Adanya pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ini yang memasukkan hutan adat menjadi bagian dari hutan negara tentu saja membatasi hak dari masyarakat adat untuk mengakses hutan adatnya. Penunjukan dan atau penetapan suatu wilayah dapat menjadi hutan, jika wilayah hutan adat masyarakat adat ditunjuk dan atau ditetapkan sebagai wilayah hutan negara, maka dalam mengakses hutan adatnya, masyarakat adat terhadap ketentuan pasal 50, seperti tersebut di atas.

Berdasarkan Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, negara memberikan hak kepada masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berupa:

- a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
- b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
- c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Dalam ayat (2) pada pasal yang sama diatur bahwa pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Adanya syarat masyarakat adat dapat dikukuhkan keberadaannya dalam Perda inilah

yang melemahkan masyarakat adat, karena hanya sedikit Perda yang sudah dibuat untuk melaksanakan ketentuan pasal ini.

Hasil wawancara dengan Andi Kristanto,²⁵¹ bahwa peraturan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menjadikan suatu wilayah hanya dengan melalui penunjukan merupakan bentuk tindakan yang kurang bijaksana. Masyarakat adat sebagai pemilik dari hutan adat dapat diakui keberadaannya secara formal jika sudah diatur di dalam peraturan daerah. Hal ini memungkinkan negara memberikan hak-hak di atas tanah hak ulayat kepada subyek hukum tertentu tanpa memperoleh persetujuan masyarakat hukum adat dan tanpa memiliki kewajiban hukum untuk membayar kompensasi kepada masyarakat hukum adat yang mempunyai hak ulayat atas tanah tersebut.

Konsepsi hak penguasaan atas tanah dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) adalah ingin membagi penguasaan tanah menjadi 3 (tiga) status, yaitu tanah negara, tanah ulayat dan tanah hak, dimana ketiganya saling membatasi. Putusan MK pemegang hak hutan ada 3, yaitu negara, masyarakat hukum adat dan perorangan. Dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 mengandung 2 unsur, yaitu dikuasai dan dipergunakan. Kata dikuasai tafsirnya adalah pengaturan, pengurusan, kebijakan, pengelolaan dan pengawasan. Kata dipergunakan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, yaitu kemanfaatan, pemerataan, partisipasi, penghormatan hak tradisional.²⁵² Putusan Mahkamah Konstitusi atas uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999

251 Hasil Wawancara Dengan Andi Kristanto, *Selaku Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Purworejo*, Tanggal 11 Januari 2024 jam 14.00 WIB.

252 *Ibid*, hlm. 14.

tentang Kehutanan hingga penelitian ini dilakukan telah dilaksanakan sebanyak tiga kali.

Putusan MK merupakan sebuah koreksi terhadap “tindakan otoriter” yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengelolaan hutan, yang dikarenakan pemerintah mendapatkan kewenangan dari undang-undang untuk menjadikan suatu wilayah menjadi kawasan hutan hanya dengan cara penunjukan. Kewenangan ini tentu berpotensi menafikkan hak-hak masyarakat yang ada pada wilayah tersebut, karena tidak ada proses yang dilaksanakan, sehingga tindakan tersebut hanyalah tindakan serta-merta yang dilakukan secara sepihak. Putusan MK disebutkan pada bagian pertimbangan Mahkamah sebagai berikut: “Bahwa dalam suatu negara hukum, pejabat administrasi negara tidak boleh berbuat sekehendak hatinya, akan tetapi harus bertindak sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta tindakan berdasarkan freies Ermessen (*discretionary powers*).

Putusan Perkara Nomor 34/PUU-IX/2011, MK memperkuat pandangannya bahwa pengukuhan kawasan hutan harus memperhatikan keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat, termasuk hak-hak perseorangan dan badan hukum. Putusan MK ini mengganti pasal 4 ayat (3) menjadi: “Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.”

Pemerintah wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi adalah ketika pemerintah akan menetapkan kawasan hutan, berkewajiban menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun, hal ini sesuai dengan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Dalam proses pengukuhan kawasan hutan Pemerintah menemukan keberadaan dan hak masyarakat adat ataupun hak perseorangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, maka Pemerintah berkewajiban untuk melakukan penyelesaian terlebih dahulu secara adil dengan para pemegang hak.²⁵³

Menurut Jimly Assidiqie²⁵⁴ bahwa pertanggung jawaban pemerintah terdiri atas pertanggung jawaban hukum dan pertanggungjawaban politik.²⁵⁵ Pertanggung jawaban politik pada realitasnya berkaitan erat dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada tekanan demokrasi, di antaranya laporan pertanggung jawaban kepada pemerintah mengenai penyelenggaraan

253 Yance Arizona, Mahkamah Konstitusi dan Reformasi Tenurial Kehutanan, http://www.academia.edu/5470629/Mahkamah_Konstitusi_dan_Reformasi_Tenurial_Kehutanan diakses pada tanggal 1 November 2014, hlm. 78.

254 Jimly Assidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 27.

255 Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, hlm. 258.

pemerintahan, yang digunakan untuk melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut.

Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya merugikan kepentingan rakyat atau pihak lain harus mempertanggung jawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakannya tersebut. Setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggung jawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.

Pertanggung jawaban pemerintah dibidang kehutanan sesuai Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan meliputi tiga subjek hukum yang memiliki hubungan hukum dengan hutan, yaitu negara, masyarakat hukum adat dan pemegang hak atas tanah yang di atasnya terdapat hutan. Berdasarkan Putusan Perkara Nomor 35/ PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah juga memegang hak atas hutan. Maka, dapat diartikan bahwa masyarakat hukum adat selain memegang hak atas tanah ulayat sekaligus memegang hak atas hutan adat.

Badan hukum pemegang hak atas tanah juga memegang hak atas hutan hak. Keberadaan hutan adat harus didahului dengan adanya tanah ulayat dari masyarakat hukum adat, karena hutan adat berada di atas tanah ulayat. Implikasi dari Putusan No. 35/PUU-X/2012 yang mengakui hak penguasaan masyarakat adat atas hutan adatnya, maka masyarakat adat memiliki wewenang untuk mengatur peruntukan, fungsi dan pemanfaatan tanah ulayat dan hutan adat yang ada wilayahnya. Kewenangan Kementerian Kehutanan untuk

mengatur, menentukan fungsi dan mengawasi peredaran hasil hutan dari hutan adat baru dapat dilaksanakan bila ada penetapan hutan adat.

3.2 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

3.2.1 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah berarti mengadakan atau menyediakan tanah. Sebelum Keppres Nomor 55 Tahun 1993 ditetapkan, belum ada definisi yang jelas tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Dalam hal ini rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasnya.²⁵⁶

Kepentingan umum menurut John Salindeho²⁵⁷ adalah melingkupi kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara. Adapun kepentingan dalam arti luas diartikan sebagai “*public benefit*” sedangkan dalam arti sempit diartikan sebagai “*public access*”, atau apabila *public access* tidak dimungkinkan, maka cukup “*if the entire public could use the product of the facility*”.²⁵⁸

256 Oloan Sitorus & Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm. 675.

257 John Salindeho, 1988, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 40.

258 Maria S. W. Sumardjono, 2008, *Op. Cit.*, hlm. 200.

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengartikan bahwa: “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan menyediakan tanah untuk kepentingan bangsa, negara dan masyarakat luas dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak demi mewujudkan kemakmuran rakyat. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas: a. kemanusiaan; b. keadilan; c. kemanfaatan; d. kepastian; e. keterbukaan; f. kesepakatan; g. keikutsertaan; h. kesejahteraan; i. keberlanjutan; dan j. keselarasan.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa:

“Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.”

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

mengatur bahwa “*Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum*”. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api,
- c. stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- d. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- e. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- f. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- g. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- h. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- i. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- j. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- k. fasilitas keselamatan umum;
- l. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- m. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- n. cagar alam dan cagar budaya;
- o. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;

- p. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- q. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- r. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- s. pasar umum dan lapangan parkir umum.

3.2.2 Tata Cara Pengadaan Tanah

Sebagaimana telah diketahui bahwa ketentuan hukum yang khusus mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum saat ini adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-undang ini merupakan produk hukum yang begitu ditunggu-tunggu kehadirannya di Indonesia mengingat ketentuan-ketentuan sebelumnya hanya dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Menteri dan atau Peraturan Presiden saja.

Peraturan Perundang-undangan sebelumnya dianggap belum memenuhi rasa keadilan bagi pihak yang kehilangan tanahnya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diharapkan dapat memenuhi rasa keadilan setiap orang yang tanahnya direlakan atau wajib diserahkan bagi pembangunan. Terhadap Pemerintah yang memerlukan tanah, Peraturan Perundang-undangan sebelumnya dipandang masih menghambat atau kurang efektif untuk memenuhi kelancaran pelaksanaan pembangunan sesuai rencana pembangunan nasional yang dikehendaki.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengartikan bahwa “*Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak*”. Pasal ini berbanding lurus dengan Pasal 1 angka 10 UU No. 2 Tahun 2012 yang mengartikan bahwa “*Ganti Kerugian adalah penggantian layak dan adil kepada yang berhak dalam proses pengadaan tanah*”.

Asas pelaksanaan pengadaan tanah berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan sebagaimana telah dipaparkan di atas, asas keadilan yang menurut penulis menjadi asas mutlak dan utama yang harus dijunjung tinggi, karena asas ini telah ditegaskan sebanyak dua kali yaitu pada Pasal 1 angka 2 dan angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa:

“Pihak yang Berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Penegasan “kata wajib” dari ketentuan di atas dapat dimaksudkan sebagai wujud keseimbangan hukum dimana ganti

kerugian telah dinilai layak dan adil oleh pihak yang berhak menerima ganti rugi tersebut. Sebagai peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memiliki peraturan pelaksana yaitu Perpres Nomor 148 Tahun 2015. Pada Perpres ini setiap instansi yang memerlukan lahan untuk kepentingan umum diberi waktu untuk menyelesaikannya maksimal 583 hari.

Secara garis besar, pengadaan tanah didahului dengan adanya musyawarah yang diawali dengan penyuluhan kepada masyarakat pemegang hak tentang maksud dan tujuan pengadaan tanah yang diadakan oleh Panitia Pengadaan Tanah (PPT) bersama dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan membuka kemungkinan keterlibatan tokoh masyarakat dan pimpinan informal setempat di dalamnya. Menyusul penyuluhan tersebut dilakukan inventarisasi terhadap objek pengadaan tanah oleh PPT, instansi Pemerintah yang memerlukan, dan instansi terkait. Pengumuman hasil inventarisasi ini memberi kesempatan kepada pemegang hak untuk mengajukan keberatan²⁵⁹

Tahap selanjutnya adalah musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Musyawarah dilakukan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak. Apabila dikehendaki, dapat dilakukan secara bergiliran/parsial atau dapat dilakukan antara instansi pemerintah wakil-wakil pemegang hak (dengan surat kuasa).

259 Maria S. W. Sumardjono, 2009, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, hlm. 83.

PPT diberikan penjelasan tentang hal-hal yang harus diperhatikan dalam penerapan ganti kerugian, yang meliputi:²⁶⁰

1. untuk tanah nilainya didasarkan pada nilai nyata dengan memperhatikan NJOP tahun terakhir;
2. sembilan faktor yang mempengaruhi harga tanah;
3. nilai taksiran bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang relevan.

Pemegang hak atas wakilnya menyampaikan keinginan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan dihadapi oleh Instansi pemerintah yang bersangkutan. Bila pemegang hak menolak tawaran Instansi pemerintah dan setelah dimusyawarahkan tidak tercapai kata sepakat, pemegang hak dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur disertai alasannya. Pemegang hak dianggap berkeberatan terhadap putusan PPT apabila setelah keputusan diberitahukan secara tertulis selama tiga kali, ganti kerugian tidak diambil.

Dalam tahap ini gubernur meminta pertimbangan PPT dan PPT Provinsi, dan mengeluarkan Surat Keputusan (SK), penetapan ganti kerugian berdasarkan usulan PPT provinsi. Bila pemegang hak tetap berkeberatan, instansi pemerintah yang bersangkutan melaporkan pada atasannya yang dapat menyetujui permintaan pemegang hak dan diwujudkan dalam SK Gubernur, untuk menolak keinginan pemegang hak. Dalam hal tidak terjadi apa kata sepakat, maka Gubernur mengajukan

²⁶⁰ *Ibid*, hlm. 84.

usulan pencabutan hak jika terdapat 25% jumlah pemegang hak yang menolak²⁶¹

3.2.3 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Berdasarkan Pancasila

Bangsa Indonesia sejak kemerdekaannya sepakat untuk menerapkan seluruh nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila sebagai pedoman hidup bangsa Indonesia dalam seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka mencapai tujuan negara. Pembangunan nasional tak lain merupakan tujuan negara yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Pelaksanaan seluruh aspek-aspek kegiatan dalam pembangunan harus dilakukan berdasarkan amanat-amanat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Aspek kegiatan di dalamnya adalah mengenai pengadaan tanah.

Pengadaan tanah untuk pembangunan, khususnya dalam rangka membangun kepentingan umum pada hakikatnya harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan sebagaimana telah dipaparkan di atas.

Semua asas yang diamanatkan Undang-Undang dalam pelaksanaan pengadaan tanah, asas kemanusiaan dan keadilan merupakan asas pokok sebagai dasar kriteria bahwa pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan adalah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Namun demikian, tidak berarti

²⁶¹ *Ibid*, hlm.78-79.

bahwa asas-asas lain dapat diabaikan. Kesemuanya harus secara bersama-sama ditegakkan dan direalisasikan.

Asas kemanusiaan dan keadilan adalah penjelmaan dari nilai-nilai Pancasila khususnya sila ke-2, yang berbunyi “Kemanusiaan yang adil dan beradab”. Makna kemanusiaan yang terkandung dalam sila ke-2 Pancasila merupakan amanat untuk mengembangkan sikap saling mencintai sesama manusia atas dasar kemanusiaan. Peranan ini tentu saja tindakan manusia akan diberikan batasan yang dapat meminimalisir tindakan kejahatan. Selanjutnya, keadilan, juga merupakan amanat untuk menerapkan kehidupan yang berkeadilan dan berkeadaban. Hal ini menjadi makna penting, mengingat pembangunan yang ada harus merata dan dilakukan dengan terus mempertimbangkan jumlah penduduk, wilayah dan sebagainya.

Pengadaan tanah secara kemanusiaan berarti, bahwa dalam pelaksanaannya atau prosesnya tidak didasari dengan paksaan atau tindakan tertentu yang tidak manusiawi. Amanat Undang-undang bahwa harus diawali dengan pertemuan dan musyawarah diantar para pihak. Cara-cara yang dilakukan dan atau ditawarkan harus menunjukkan adanya rasa kasih sayang antara pemerintah dan masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan. Rasa kasih sayang inilah yang kemudian menjadi benteng untuk tidak saling menyakiti atau saling merugikan.

Pembangunan untuk kepentingan umum dengan tidak mengabaikan hak-hak masyarakat pemegang hak atas tanah, yakni dengan memberikan

ganti kerugian yang adil, yang sesuai dengan apa yang menjadi dasar perhitungan dalam Undang-Undang dan atau tidak semena-mena sebagaimana kebanyakan terjadi di Indonesia.

Menurut Maria S. W. Sumardjono,²⁶² bahwa ganti kerugian sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil, apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, menjadi lebih miskin dari pada keadaan semula. Pengadaan tanah yang berdasarkan Pancasila tak lain juga harus bertumpu pada prinsip-prinsip demokrasi. Kebijakan pengambilalihan tanah yang bertumpu pada prinsip demokrasi dan menjunjung tinggi hak asasi manusia perlu memerhatikan hal-hal berikut:

Pertama, pengambilalihan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat terhadap hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun nonfisik, dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selamanya, tanpa membedakan bahwa mereka yang tergusur tetap tinggal di tempat semula atau pindah ke lokasi lain.

Kedua, ganti kerugian yang diberikan harus memperhitungkan:

1. hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
2. hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya;

²⁶² *Ibid.*, hlm. 89 – 91.

3. bantuan untuk pindah ke lokasi lain, dengan memberikan alternatif lokasi baru yang dilengkapi dengan fasilitas dan pelayanan yang layak;
4. bantuan pemulihan pendapatan agar tercapai keadaan yang setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambil alihan.

Ketiga, mereka yang tergusur karena pengambilalihan tanah dan harus diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian harus diperluas, mencakup:

1. pemegang hak atas tanah dengan sertifikat;
2. mereka yang menguasai tanah tanpa sertifikat dan bukti pemilikan lain;
3. penyewa bangunan;
4. penyewa/petani yang akan kehilangan hak sewa atau tanaman hasil usaha mereka pada tanah yang bersangkutan;
5. buruh tani atau tunawisma yang akan kehilangan pekerjaan;
6. pemakai tanah tanpa hak yang akan kehilangan lapangan kerja atau penghasilan; dan
7. masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional yang akan kehilangan tanah dan sumber penghidupannya.

Keempat, untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena penggusuran dan besarnya ganti kerugian, mutlak dilaksanakannya survei dasar dan survei sosial ekonomi.

Kelima, perlu ditetapkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan pengambilan tanah dan permukiman kembali, dengan catatan

bahwa keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kegiatan sungguh-sungguh dijamin.

Keenam, cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuhkembangkan dalam hal terjadi permukiman kembali, integrasi dengan masyarakat setempat perlu dipersiapkan semenjak awal untuk menghindari hal-hal yang tidak diharapkan oleh kedua belah pihak.

Ketujuh, perlu adanya sarana untuk menampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pengambilalihan tanah dan permukiman kembali, beserta tata cara penyampaianya.

3.3 Pengaturan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum

3.3.1 Pengaturan Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Dalam perkembangannya, landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 yang kemudian digantikan dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993, yang kemudian juga digantikan dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006.²⁶³

²⁶³ Maria, *Loc. cit.* hlm. 280.

Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian.

Menurut Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan bendabenda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.²⁶⁴ Pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah.

Ketentuan Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 65 Tahun 2006, yang merupakan perbaikan dari Perpres Nomor 36 Tahun 2005, yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan bendabenda yang berkaitan dengan tanah. Pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 65 Tahun 2006 adalah dengan cara memberikan ganti kerugian bagi warga yang melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya. Dalam Perpres ini juga

²⁶⁴ Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

disebutkan bahwa bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, atau gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian tersebut. Ganti rugi dalam bentuk kompensasi berupa penyertaan modal (saham) seperti yang tercantum pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dihilangkan.

Pengadaan tanah untuk bagi fasilitas umum di Malaysia, negara tersebut mengenal sistem *compulsory acquisition* bagi masyarakat yang tidak sesuai dengan pengadanan lahan yang dimilikinya, bisa mengajukan gugatan ke suatu badan yang menampung gugatan atas tanah, dan pembangunan infrastruktur tetap berjalan.²⁶⁵ Amerika Serikat, terdapat dua filosofi penafsiran kepentingan umum:²⁶⁶

Pertama, penafsiran secara sempit, *as a public use*, meliputi penggunaan oleh mayoritas/ sebagian besar dari masyarakat umum yang tidak secara langsung berpartisipasi. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terpenting adalah keharusan dipenuhinya *due process* yang memberikan kemungkinan masyarakat untuk mengajukan keberatan kepada Pengadilan sebelum pengambilalihan itu dilakukan.

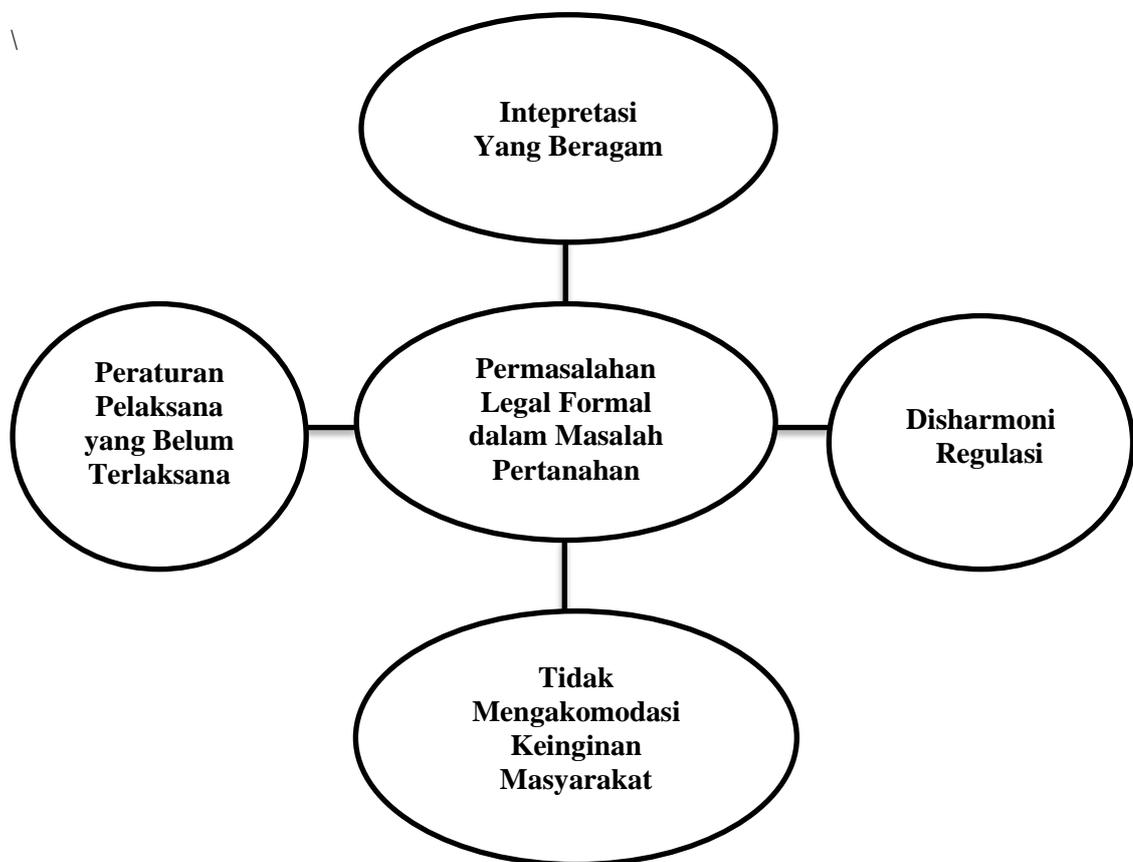
Pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum itu telah memenuhi *due process* sehingga bisa dilaksanakan atau belum. Proses ini menghentikan pengambilalihan hak atas tanah. Jika kemudian Pengadilan menilai *due process* ini telah dipenuhi maka Pengadilan menetapkan ganti rugi yang layak dan pengambilalihan hak atas tanah dilanjutkan.

²⁶⁵<http://www.antaraneews.com/print/1195040353/bercerminlah-dari-malaysia-saatbangun-jalan-tol>, diakses 7 Februari 2011.

²⁶⁶ *Ibid*, hlm, 67-69.

Pengambilalihan hak atas tanah bisa dihentikan apabila *due process* tersebut tidak dipenuhi, sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Bagan : 2
Permasalahan Legal Formal Dalam Masalah Tanah Di Indonesia



Sumber: Wiranata (2007: 46)

3.3.2 Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

3.3.2.1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memiliki kelebihan apabila dibandingkan dengan pengaturan yang sebelumnya berlaku di Indonesia, kekuatan diberlakukannya peraturan perundang-undangan ini yakni adanya kekuatan hukum yang Perkembangan Pengadaan Tanah di Indonesia mengikat.

Perbedaan mendasar dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ini dibandingkan dengan pengaturan sebelumnya yakni di dalam mengatur ganti kerugian memberikan ketentuan bahwasanya ganti kerugian merupakan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ini memberikan kejelasan terhadap norma baru peralihan hak atas tanah dimana hal ini memiliki sifat mendasar yang tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan sebelumnya yakni pencabutan hak atas tanah tidak dapat dilakukan secara mudah, peraturan ini memberikan solusi

bahwasanya konsinyasi dapat dilakukan melalui lembaga pengadilan negeri.

Perbedaan mendasar Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan peraturan sebelumnya yakni PP 65 Tahun 2006, ialah dalam hal pemberian ganti rugi pada PP 65 Tahun 2006 menyatakan bahwa Ganti kerugian adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, 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, sementara di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Pemahaman “layak dan adil” tidak ada penjelasan yang spesifik, namun dalam penjelasan Pasal 2 Huruf b memperjelas asas keadilan, yaitu memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.²⁶⁷

Undang-undang ini memberikan nafas baru dimana secara substansi memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena

²⁶⁷ Pamuncak, AW 2016, *Perbandingan ganti rugi dan mekanisme peralihan hak menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012*, *Jurnal Law and Justice*, vol, 1, No. 1, hlm. 90.

pengadaan tanah terutama bagi para pihak yang berhak atas ganti kerugian, meskipun mungkin dalam implementasinya masih terdapat pula pelanggaran-pelanggaran di dalam pelaksanaannya.²⁶⁸

Kajian yang dilakukan masih terdapat kelemahan di dalamnya yakni masih terlalu luasnya arti kepentingan umum yang dijelaskan dalam Undang-undang ini, serta pengaturan mengenai bentuk dan dasar dalam perhitungan ganti rugi/ganti untung yang diberikan masih berupa kerugian fisik yakni tanah, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, sementara kerugian non fisik yakni aspek sosiologis yang dialami oleh pemilik tanah belum diperhitungkan dan belum diatur secara detail.²⁶⁹

Peraturan pelaksana terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berupa Perpres Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dan untuk pelaksanaannya maka Kementerian ATR/BPN menetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Salah satu poin yang menjadi sorotan dan kritik terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ini ialah upaya yang dilakukan

268 Surono, A 2016, *Perlindungan hak korban pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal*, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, vol. 17, no.4, hlm. 391-409.

269 Dotulong, I 2016, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari UU No. 2 Tahun 2012*, *Lex Crimen Jurnal*, vol. V, no. 3, hlm. 56.

untuk menyelesaikan sengketa/konflik maupun ketidaksepakatan warga terhadap nilai ganti kerugian ialah melalui bentuk konsinyasi. Soemardjono memberikan kritik bahwasanya cara penyelesaian yang dilakukan dalam bentuk konsinyasi ini kurang tepat. Konsep di dalam Pasal Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyebutkan penggunaan Perkembangan Pengadaan Tanah di Indonesia.

Lembaga penitipan pada Lembaga Pengadilan Negeri dilandasi oleh adanya sifat keperdataan dengan adanya permasalahan hutang piutang Sementara di dalam pengadaan tanah termasuk dalam perbuatan hukum administrasi, sehingga apabila menggunakan konsinyasi maka secara regulasi keputusan tersebut kurang tepat.²⁷⁰ Mekanisme konsinyasi merupakan cara yang bertentangan dengan asas perolehan tanah, telah disebutkan dalam memperoleh tanah tidak dibenarkan adanya bentuk paksaan dalam bentuk apapun, oleh siapapun dan menerima ganti kerugian yang tidak disepakati oleh pemilik tanah.

3.3.2.2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja

Persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pengadaan tanah di lapangan, mendorong pengambil kebijakan untuk melakukan revisi atau perubahan terhadap peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pemerintah menindaklanjuti dengan menerbitkan Peraturan

²⁷⁰ Wahanisa, R 2019, *Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Yang Ada Diatasnya, Antara Ada Dan Tiada, Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, vol. 8, no. 3, hlm. 341.

Presiden (Perpres) masing-masing Nomor 40 Tahun 2012, Nomor 99 Tahun 2014, Nomor 30 Tahun 2015, dan Nomor 148 Tahun 2015, serta Perpres Nomor 62 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN masing-masing Nomor 5 Tahun 2012, Nomor 2 Tahun 2013, Nomor 6 Tahun 2015, Nomor 6 Tahun 2020 serta peraturan perundang-undangan di tataran teknis lainnya, seperti Perpres Nomor 32 Tahun 2020 Jo. Perpres Nomor 66 Tahun 2020.

Asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum, landasan/ratio logis paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, berisi nilai-nilai yang melandasi kaidah hukum dengan asas hukum, menjadikan hukum lebih hidup, tumbuh, berkembang tidak sekedar kumpulan peraturan-peraturan belaka yang kadang kaku, mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis serta cita-cita sosial masyarakat.

Asas hukum bukan peraturan/norma hukum, berfungsi untuk memahami hukum secara komprehensif, dengan mengetahui asas hukum, dapat menjelaskan dan melegitimasi kaidah hukum. Merealisisi ukuran nilai itu sebanyak mungkin dalam kaidah-kaidah dari hukum positif dan penerapannya.

Mertokusumo dalam Yuliandri,²⁷¹ menyebutkan bahwa Asas pembentukan Peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi Peraturan, ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai/sejalan, tepat dalam penggunaan

271 Mertokusumo dalam Yuliandri, 2010, hlm. 89.

metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukannya yang telah ditentukan. Pembentukan peraturan perundang undangan yang berlaku saat ini berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, sebagaimana telah dilakukan perubahan dengan Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, yang mulai berlaku pada tanggal 4 Oktober 2019.

Asas hukum yang digunakan dalam penyusunan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja sebagaimana diatur dalam terdiri atas:

a. pemerataan hak,

Penciptaan kerja untuk memenuhi hak warga negara atau pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi rakyat Indonesia dilakukan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

a. kepastian hukum

Penciptaan kerja dilakukan sejalan dengan penciptaan iklim usaha kondusif yang dibentuk melalui sistem hukum yang menjamin konsistensi antara peraturan perundangundangan dengan pelaksanaannya;

b. kemudahan berusaha

Perkembangan Pengadaan Tanah di Indonesia adalah bahwa penciptaan kerja yang didukung dengan proses berusaha yang sederhana, mudah,

dan cepat akan mendorong peningkatan investasi, pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah untuk memperkuat perekonomian yang mampu membuka seluas-luasnya lapangan kerja bagi rakyat Indonesia;

c. kebersamaan

Penciptaan kerja dengan mendorong peran seluruh dunia usaha dan usaha mikro, kecil, dan menengah termasuk koperasi secara bersamasama dalam kegiatannya untuk kesejahteraan rakyat; dan

d. kemandirian adalah bahwa pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah termasuk koperasi dilakukan dengan tetap mendorong, menjaga, dan mengedepankan potensi dirinya.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja menegaskan bahwa selain berdasarkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggaraan Cipta Kerja dilaksanakan berdasarkan asas lain sesuai dengan bidang hukum yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tetap berlaku dan mengikat. Azas-azas tersebut adalah: a. kemanusiaan; b. keadilan; c. kemanfaatan; d. kepastian; e. keterbukaan; f. kesepakatan; g. keikutsertaan; h. kesejahteraan; i. keberlanjutan; dan j. keselarasan.

Kedua Ruang Lingkup, dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja disebutkan khususnya pada Pasal 4 yang mencantumkan substansi terkait Pengadaan Tanah. Pasal 4, menyatakan

bahwa dalam rangka mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, ruang lingkup Undang-Undang ini mengatur kebijakan strategis Cipta Kerja yang meliputi:

- a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b. ketenagakerjaan;
- c. kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMKM;
- d. kemudahan berusaha;
- e. dukungan riset dan inovasi;
- f. pengadaan tanah;
- g. kawasan ekonomi;
- h. investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;
- i. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan
- j. penerapan sanksi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, ketentuan Pasal 10 tentang Ruang lingkup kepentingan umum dilakukan perluasan yang semula terdiri dari 18 jenis, ditambah 6 sehingga menjadi 24 jenis ruang lingkup kepentingan umum sebagaimana disebutkan dalam huruf s s/d x. Dengan demikian jenis kepentingan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja ini, menjadi lebih luas, karena terjadi penambahan ruang lingkungannya, akan tetapi masih bersifat limitatif.

Perecanaan Pengadaan Tanah merupakan tahap awal dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum yang hasil akhir (*output*) berupa Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT). Dokumen ini dapat disusun oleh Instansi yang memerlukan tanah dimana dalam proses penyusunannya dapat dilakukan secara mandiri atau melibatkan Profesi/ Ahli. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja juga mengatur substansi perencanaan dengan mengubah ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sehingga redaksinya berubah menjadi sebagai berikut:

- (1) Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dengan melibatkan kementerian/lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam *Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, dan atau Rencana Kerja Pemerintah/ instans yang bersangkutan*.
Perkembangan Pengadaan Tanah di Indonesia.

Konsultasi Publik. Konsultasi Publik merupakan tahapan ke-II dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan sesuai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Konsultasi publik ditempuh/dilakukan akan menghasilkan produk hukum Penetapan Lokasi (Penlok) yang dituangkan dalam Surat Keputusan Gubernur atau Bupati/Walikota. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja melakukan perubahan terkait pelaksanaan Konsultasi Publik tersebut dan menuangkan dalam Perubahan Pasal 19 dan menambah Pasal ini dengan Pasal 19B dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai berikut:

Berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja:

- (1) Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari:
 - a. Pihak yang Berhak; (Catatan: Penjelasan tentang Pihak Yang Berhak, antara lain: a. pemegang hak atas tanah; b. pemegang hak pengelolaan)
 - b. Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah; dan
 - c. Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah.
- (2) Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan *Pihak yang Berhak, Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah, Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah dan masyarakat yang terkena dampak*

serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan untuk Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati.

- (3) Pelibatan Pihak yang Berhak, Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah, dan Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui perwakilan dengan *surat kuasa dari dan oleh* Pihak yang Berhak, Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah, dan Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah atas lokasi rencana pembangunan.
- (4) Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan.
- (5) Atas dasar kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur. Selanjutnya dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja dilakukan perubahan dan penambahan dari semula yang hanya 1 pasal saja, yaitu Pasal 19 dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja ditambah menjadi Pasal 19A dan Pasal 19B, serta Pasal 19C yang mengatur tentang Pengadaan Tanah untuk Skala Kecil tidak lebih dari 5 (lima) Ha. sebagai berikut:

Berdasarkan Pasal 19B Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja: Dalam hal Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya kurang dari 5 (lima) hektar dilakukan langsung antara Pihak yang Berhak dan Instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19A ayat (1), penetapan lokasi dilakukan oleh bupati/walikota.

Ketentuan Pasal 19B ini menegaskan bahwa untuk Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PTP2P) yang luasnya tidak lebih dari Perkembangan Pengadaan Tanah di Indonesia 5 (lima) Hektar secara atributif kewenangan penerbitan Penetapan Lokasinya (Penlok) ada pada kewenangan Bupati/ Walikota. Sementara dahulu berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum secara atributif kewenangan penerbitan Penetapan Lokasi (Penlok) masih ada pada Gubernur, dan Gubernur dapat menugaskan kepada Bupati/Walikota. Bupati/Walikota era Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jika menerbitkan Penetapan Lokasi, maka berdasarkan kewenangan tersebut diperoleh karena delegasi.

Berdasarkan Pasal 19C Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja setelah penetapan lokasi Pengadaan Tanah dilakukan, *tidak diperlukan lagi* persyaratan:

a. Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang;

- b. pertimbangan teknis;
- c. di luar kawasan hutan dan di luar kawasan pertambangan;
- d. di luar kawasan gambut/ sempadan pantai; dan
- e. analisis mengenai dampak lingkungan hidup.

Penambahan ketentuan Pasal 19C ini mengisyaratkan bahwa dengan terbitnya Penetapan Lokasi, terkait dengan perizinan-perizinan yang substansinya meliputi huruf a s/d e secara hukum diasumsikan sudah *clean and clear*, sehingga tidak ada lagi alasan/dasar untuk menunda penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja:

- (1) Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.
- (2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan disertai dengan berita acara.
- (3) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat.
- (4) Besarnya nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dijadikan dasar untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian.

(5) Musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah bersama dengan Penilai dengan para Pihak yang Berhak. Ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja ini memberikan penekanan dan perhatian serius kepada Panitia Pengadaan Tanah terhadap 2 (dua) hal, yaitu: Pertama, bahwa Nilai dan besaran ganti kerugian kepada pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian dihitung berdasarkan Nilai pada saat diumumkannya Surat Keputusan Penetapan Lokasi oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota.

Menurut Dwi Purnama²⁷² bahwa Undang-undang Cipta Kerja adalah Omnibus Law yang pemikirannya adalah semua ketentuan peraturan perundang-undangan digabung jadi satu sehingga sederhana dalam rangka percepatan dan sinkronisasi semua ketentuan peraturan.

3.4 Kegiatan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak, yaitu instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya, maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak

²⁷² Wawancara Dwi Purnama, *Kakanwil BPN Provinsi Jawa Tengah*, 19 Maret 2024, jam 10.30 WIB.

adanya pemaksaan kehendak satu pihak terhadap pihak lain. Masyarakat harus merelakan tanahnya untuk suatu kegiatan pembangunan, maka harus dijamin bahwa kesejahteraan sosial ekonominya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaan semula, paling tidak harus setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan oleh pihak lain²⁷³

Kepentingan masyarakat dan kepentingan Pemerintah terkait pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur adalah dua hal yang bertolak belakang. Pemerintah atau dalam hal ini sebagai penguasa, harus melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau demi kepentingan negara dan rakyatnya sebagai salah satu bentuk pemerataan pembangunan. Masyarakat adalah sebagai pihak penyedia sarana untuk melaksanakan pembangunan tersebut karena rakyat atau masyarakat memiliki tanah yang dibutuhkan sebagai bentuk pelaksanaan pembangunan. Masyarakat dalam hal ini juga membutuhkan tanah sebagai sumber penghidupan.²⁷⁴

Proyek infrastruktur yang terhambat pembangunannya karena masalah pengadaan tanah antara Pemerintah dan masyarakat, yang disebabkan perbedaan kepentingan tersebut dan berujung pada konflik. Pembebasan tanah terkait dengan penguasaan tanah selain mahal juga tidak mudah dilaksanakan dan memerlukan waktu yang lama.²⁷⁵

273 Lili NurFaizah ”Perkembangan Konsep Kepentingan Umum dalam Hukum Pengambilalihan Hak atas Tanah di Indonesia 1961-2006, http://zeilla.files.wordpress.com/2009/05/pengambilalihan_hat_ku.pdf diakses 10 Desember 2011, hlm. 89.

274 *Op. cit.* hlm.. 32.

275 Abdul Harris, 2005, *Pengaruh Penatagunaan Tanah Terhadap Keberhasilan Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi*, Bappenas, hlm. 3.

Menurut Kusumartono²⁷⁶ bahwa pembebasan tanah sangat dipengaruhi oleh beberapa hal sekaligus menjadi indikator dari pembebasan tanah.

1. Kepadatan penggunaan tanah dan ketersediaan tanah potensial Semakin tinggi tingkat kepadatan penduduk dan kepadatan bangunan, semakin sulit pula pembebasan tanah dilaksanakan.
2. Peruntukan penggunaan Penggunaan tanah untuk permukiman dan tanah saat ini industri cenderung lebih sulit dibebaskan dibandingkan peruntukan lahan pertanian. Ketersediaan tanah pengganti semakin besar ketersediaan tanah pengganti untuk relokasi yang potensial, akan semakin mudah pula pembebasannya Potensi campur tangan pihak luar yang mempengaruhi negosiasi semakin terjadi campur tangan pihak luar, proses pembebasan tanah akan semakin sulit Nilai / harga tanah dan luas tanah yang dibebaskan semakin tinggi harga tanah dan semakin luas tanah yang perlu dibebaskan, cenderung semakin sulit pembebasannya.²⁷⁷

Ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diharapkan dapat menjadi momentum untuk perbaikan terhadap kebijakan, prosedur, dan praktik-praktik pengadaan tanah untuk pembangunan yang lebih

276 Kusumartono, F.X. Hermawan Kusumartono, *Peran Masyarakat Dalam Pembangunan Prospek dan Kendala Pengadaan Lahan Rencana Pembangunan Jembatan Selat Sunda*, hlm. 89.

277 Kusumartono, F. X. Hermawan. 2008. *Peran Masyarakat Dalam Pembangunan Prospek dan Kendala Pengadaan Lahan Rencana Pembangunan Jembatan Selat Sunda*. Jurnal Komunitas Vol. 4 No. 3. hlm. 12, hlm. 73.

mengedepankan kepentingan publik yang sesungguhnya dan berpihak pada rakyat kecil. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dalam kebijakankebijakan yang tertuang pada peraturan perundangan yang lama terdapat beberapa perbedaan yang termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sebagai representasi dari Kelompok Pengaturan Lama dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagai representasi dari Kelempok Pengaturan Baru.

Beberapa perbedaan diantara keduanya dapat dilihat bahwa dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, pada Pasal 13 dijelaskan bahwa bentuk ganti kerugian yang diberikan pemerintah dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian, maupun bentukbentuk lain yang disetujui pihak-pihak yang bersangkutan.

Ketentuan Pasal 15 ayat (1) dijelaskan bahwa besaran nilai ganti kerugian yang diberikan pemerintah dalam hal Pengadaan Tanah didasarkan atas:

- a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;

- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Berdasarkan Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007, pada Pasal 28 ayat (2) dijelaskan lebih lanjut mengenai penghitungan besaran nilai ganti kerugian, yakni: (ayat 2) Tim Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut :

- a. lokasi dan letak tanah;
- b. status tanah;
- c. peruntukan tanah;
- d. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
- e. sarana dan prasarana yang tersedia
- f. faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Ketentuan yang diatur dalam kelompok pengaturan Lama, secara garis besar pemerintah dalam Pengadaan Tanah pertama-tama menetapkan lokasi pembangunan terlebih dahulu. Setelah lokasi pembangunan disepakati antara pemerintah dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak, maka langkah selanjutnya yang dilakukan pemerintah

adalah menetapkan besaran nilai ganti kerugian atau harga tanah bersama dengan pihak yang berhak melalui mekanisme musyawarah.

Nilai ganti kerugian atau harga tanah tersebut ditetapkan bersama pihak yang berhak melalui mekanisme musyawarah, Panitia Pengadaan Tanah terlebih dahulu menunjuk Lembaga Penilai Harga Tanah atau membentuk Tim Penilai Harga Tanah bagi kabupaten/kota yang belum mempunyai Lembaga Penilai Harga Tanah untuk melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel yang telah disebutkan diatas.

Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harga Tanah kemudian diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah, untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pihak yang berhak. Setelah besaran nilai ganti kerugian atau harga tanah disepakati dalam musyawarah, maka pemerintah kemudian menetapkan bentuk ganti kerugian yang akan diberikan kepada pihak yang berhak sesuai dengan besaran nilai ganti kerugian atau harga tanah yang telah disepakati sebelumnya.

Beberapa permasalahan yang dapat terkait ketiga kegiatan tersebut, Pertama, secara seksama pengertian ganti kerugian yang tertuang pada Pasal 1 ayat (11) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dapat menyimpulkan bahwa setidaknya ada dua indikator penting dalam

pemberian ganti kerugian. Pertama, ganti kerugian tidak hanya menilai kerugian yang bersifat fisik yang dialami seseorang akibat adanya Pengadaan Tanah, tetapi juga menilai kerugian non-fisik. Kedua, ganti kerugian yang diberikan harus menjamin adanya kelangsungan kehidupan sosial dan ekonomi seseorang yang lebih baik atau minimal sama setelah adanya Pengadaan Tanah.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sama sekali tidak ada pasal yang menampung dua indikator penting tersebut dalam pemberian ganti kerugian. Bentuk ganti kerugian yang hanya bersifat fisik yang diberikan pemerintah sesuai ketentuan yang telah ditetapkan pada Pasal 13.

Pemerintah sama sekali tidak memikirkan mengenai mata pencaharian seorang petani misalnya, yang juga turut lenyap ketika sawah atau lading mereka diambil oleh pemerintah atas nama pembangunan demi kepentingan umum. Ganti kerugian yang ditetapkan pada Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 belum mampu untuk menjamin kelangsungan kehidupan sosial dan juga kelangsungan ekonomi seseorang yang dibebaskan hak kepemilikan atas tanahnya atas nama pembangunan demi kepentingan umum.

Besaran ganti kerugian yang diberikan pemerintah yang penentuannya berdasarkan pada NJOP, nilai jual tanaman, maupun nilai jual bangunan yang seringkali mendapat penolakan dari pihak yang berhak

karena dirasakan kurang layak dari yang seharusnya didapatkan. Dua pandangan yang berbeda dalam menentukan besaran nilai ganti kerugian atau harga tanah yang diinginkan.

Pemerintah menggunakan standar NJOP dalam menentukan harga tanah, sementara di sisi lainnya masyarakat menginginkan standar harga pasar dalam menentukan harga tanah. Pemerintah seringkali menjadikan keterbatasan dana sebagai alasan minimnya pemberian ganti kerugian, sementara disisi lain masyarakat menginginkan adanya ganti kerugian yang layak. Hal ini yang menjadi penyebab sengketa atau konflik yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat sehingga tidak jarang penyelesaian mengenai harga tanah harus ditentukan oleh pengadilan negeri setempat.

Aminuddin Salle,²⁷⁸ menurutnya walaupun masyarakat menerima besaran ganti kerugian yang ditetapkan pemerintah, hal tersebut lebih dikarenakan faktor keterpaksaan. Besaran ganti kerugian yang telah dipatok sepihak oleh pemerintah seperti yang tertuang pada Pasal 15 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 disisi lain juga sebenarnya telah menciderai nilai-nilai demokrasi sebagaimana yang tertuang pada Pasal 8 ayat (1) yang pada dasarnya menekankan musyawarah sebagai mekanisme dalam menentukan lokasi, besaran dan bentuk ganti kerugian. Kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang terkena Pengadaan Tanah berlangsung secara dialogis sehingga menghasilkan

²⁷⁸ Aminuddin Salle, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Jogjakarta, hlm. 174.

keputusan yang adil diantara kedua belah pihak. Adil bagi kepentingan pemerintah tetapi belum tentu menjadi adil bagi kepentingan masyarakat yang terdampak dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Konsep penerapan konsiyasi yang keliru dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Bahwa ganti kerugian yang diterapkan pada Pasal 10 ayat (2 dan 3) Perpres 36/2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Perpres 65/2006 berbeda dengan ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara dan Pasal 1405 KUHPerdara.

Perbedaan mendasar diantara keduanya adalah jika dalam KUHPerdara ganti kerugian dapat dilakukan jikasebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Perpres justru sebaliknya, ganti kerugian diterapkan disaat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut. Gunanegara yang menyatakan bahwa tidaklah tepat Pasal 1404 KUHPerdara dan Pasal 1405 KUHPerdara dijadikan dasar analogi sebagaimana dianut oleh Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dengan alasan yuridis bahwa ketentuan pasal 1404 KUHPerdara dan pasal 1405 KUHPerdara adalah :

- 1) pengaturan untuk utang piutang dan tidak untuk pembayaran ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah.

2) bahwa proses ganti kerugian tidak ditetapkan sebelumnya dalam perjanjian tertulis, tetapi menggunakan mekanisme musyawarah yang apabila tercapai kata sepakat baru dirumuskan dalam Berita Acara Penetapan Ganti Kerugian.²⁷⁹

Menurut Syafruddin Kalo,²⁸⁰ bahwa lembaga ganti kerugian memperlihatkan adanya pemaksaan kehendak oleh panitia pengadaan tanah, serta mengabaikan prinsip kesetaraan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Perbedaan antara kedua Perpres yang sudah penulis utarakan sebelumnya, bahwa fokus permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini, yakni terkait dengan pengaturan ganti kerugian dalam peraturan perundang-undangan yang baru. Secara serius dari sudut pandang aspek pengaturan mengenai ganti kerugian, terdapat beberapa hal mengenai ketentuan pengaturan ganti kerugian yang terdapat pada peraturan tersebut, yakni mengenai acuan dalam menentukan harga hak atas tanah yang akan diberikan sebagai nilai atau besaran ganti kerugian kepada pihak yang berhak.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, maupun Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012, ternyata kurang jelas diatur mengenai dasar acuan dalam menentukan nilai atau besaran harga tanah. Peraturan Presiden Nomor

279 Gunanegara, 2008, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan Pertama, Tatanusa, Jakarta, hlm. 227.

280 Syafruddin Kalo, 2004, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Pustaka Bangsa, Jakarta, hlm. 109.

71 Tahun 2012 misalnya, pernyataan yang mendekati mengenai dasar acuan dalam menentukan besaran ganti kerugian ada pada Pasal 56 ayat (4) Pasal 57 ayat (3) yang pada intinya menyatakan bahwa peta bidang tanah dan daftar nominatif menjadi acuan dalam proses penentuan ganti kerugian.

Pengadaan tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kepala Kantor Wilayah BPN (Kepala Kanwil BPN) berkedudukan sebagai Ketua Pelaksanaan Pengadaan Tanah (KPPT). Pada skala kabupaten/kota, Kepala Kanwil BPN yang berkedudukan di Provinsi dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan sebagai KPPT di kabupaten/kota wilayah administrasinya.

KPPT kemudian membentuk Pelaksana Pengadaan Tanah yang sekurang-kurangnya berunsurkan pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan; pejabat pada Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; pejabat satuan kerja perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan; camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; dan lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah.. Selain membentuk Pelaksana Pengadaan Tanah, KPPT juga dapat membentuk Satuan Tugas (satgas) yang membidangi inventarisasi dan identifikasi:

- a) data fisik penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah
- b) data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Satuan Tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah

melaksanakan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah, yang meliputi: pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang.

Hasil inventarisasi dan identifikasi pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan bidang per bidang tanah tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk peta bidang tanah dan kemudian akan digunakan dalam proses penentuan nilai Ganti Kerugian dan pendaftaran hak (Pasal 56 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012). Sementara itu, Satuan Tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah setidaknya melaksanakan pengumpulan data yang mencakup:

- a) nama, pekerjaan dan alamat Pihak yang Berhak
- b) Nomor Induk Kependudukan atau identitas diri lainnya Pihak yang Berhak
- c) bukti penguasaan dan/atau kepemilikan tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah.
- d) letak tanah, luas tanah dan nomor identifikasi bidang.
- e) status tanah dan dokumennya.
- f) jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah
- g) kepemilikan dan/ atau penguasaan tanah, bangunan, dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.
- h) pembebanan hak atas tanah.
- i) ruang atas dan ruang bawah tanah.

Inventarisasi dan identifikasi data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah dibuat dalam bentuk peta bidang tanah dan daftar nominatif yang kemudian akan digunakan dalam proses penentuan nilai Ganti Kerugian (Pasal 57 ayat 3 Perpres 71/2012). Peta bidang tanah dan daftar nominatif tersebut diatas kemudian diserahkan kepada KPPT, dalam hal ini KPPT kemudian mempublikasikan hasil inventarisasi dan identifikasi tersebut di di kantor kelurahan/desa, kantor kecamatan dan lokasi pembangunan. Keberatan dari Pihak yang Berhak mengenai peta bidang tanah dan daftar nominatif yang dipublikasikan, maka Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada KPPT. Keberatan atas hasil inventarisasi dan identifikasi diterima, KPPT kemudian melakukan verifikasi dan perbaikan terhadap peta bidang tanah dan/atau daftar nominatif.

Hasil verifikasi dan perbaikan atas peta bidang tanah dan/atau daftar nominatif inilah yang kemudian menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian (Pasal 62 Perpres 71 Tahun 2012). Nampaknya hasil verifikasi dan perbaikan atas peta bidang tanah dan/atau daftar nominatif seperti yang dijelaskan di atas, tidaklah menjadi acuan final dalam menilai besaran nilai ganti kerugian yang akan diberikan kepada Pihak yang Berhak, pada redaksi kalimat Pasal 62 Perpres 71 Tahun 2012 menyatakan bahwa hasil verifikasi dan perbaikan atas hasil inventarisasi dan identifikasi tersebut menjadi dasar penentuan pemberian Ganti Kerugian. Pada Pasal 63 Perpres 71 Tahun 2012.

Ketentuan Pasal 65 ayat (1) Perpres 71 Tahun 2012 menyebutkan tugas dari Penilai atau Penilai Publik adalah melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah, yang meliputi: tanah; ruang atas tanah dan bawah tanah; bangunan; tanaman; benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Dalam melakukan tugasnya tersebut, peta bidang tanah dan daftar nominatif menjadi bagian dari bahan pertimbangan Penilai atau Penilai Publik dalam menentukan besarnya nilai ganti kerugian.

Penilai Publik menentukan besarnya nilai Ganti Kerugian, hasil penilaian Penilai atau Penilai Publik tersebut kemudian diserahkan kepada KPPT. Hasil penilaian Penilai atau Penilai Publik mengenai besarnya nilai Ganti Kerugian kemudian dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian. Hasil penilaian Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai atau Penilai Publik merupakan nilai pada saat pengumuman Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan Nilai Ganti Kerugian yang telah dinilai oleh Penilai atau Penilai merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah.

3.5 Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

3.5.1 Pemberian Ganti Kerugian Sebagai Kompensasi

Pemberian ganti kerugian dapat diistilahkan sebagai pemberian kompensasi, akibat hak-hak Atas tanahnya termasuk dengan benda-benda

yang terkait dengan tanah diargumentasikan telah dipakai dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan biasanya juga diasumsikan akan terjadi pihak-pihak yang berkorban untuk menyerahkan hak atas tanahnya kepada negara untuk kepentingan umum. Atau istilah lain dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sebagai “bentuk penghormatan hak atas tanah”.

Kompesasi sendiri berarti sejumlah uang yang diperoleh pemilik tanah setelah melepaskan haknya atau tanahnya senilai dengan nilai pasar terbuka ditambah dengan kerugian lain akibat pelepasan hak atas tanah. Jumlah yang dibayar tidak hanya untuk tanah yang diambil, tetapi juga kerugian yang diderita lainnya sebagai akibat dari akuisisi. Prinsip mendasar dalam kompensasi adalah menempatkan pemilik tanah yang terkena dampak akuisisi dalam posisi yang sama setelah akuisisi seperti keadaan sebelumnya.²⁸¹

Perhitungan kompensasi yang layak harus memperhitungkan dan memperhatikan tiga aspek penting yaitu, aspek ekonomi, aspek sosiologis, dan aspek filosofis. Sejarah regulasi pengadaan tanah di Indonesia tidak pernah dihitung kerugian filosofis dan sosiologis yang dialami pemilik hak atas tanah, seperti dampak kehilangan pekerjaan dan konsekuensi-konsekuensi sosial budaya dalam lingkungan tempat tinggal yang baru. Pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya menjadi lebih baik.

281 Sumardjono, Maria S.W, 2007, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*, Buku Kompas, Jakarta, hlm. 103.

Pandangan yang berikutnya ditilis oleh Soedjarwo Marsoem dengan menggunakan istilah “ganti untung” Kasus, sering muncul pada masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah menjadi korban standar hidup mereka tidak membaik, justru adalah sebaliknya, yaitu turun, terpuruk, miskin kemudian hidup dalam kondisi tidak layak. Sejatinya semua kekayaan sumber daya alam dan seluruh tumpah darah Indonesia harus dimanfaatkan untuk sebesar besarnya kepentingan masyarakat umum, bukan untuk kepentingan dan keuntungan segelintir orang saja.

Penggantian yang diterima para pemilik lahan itu sebatas nilai fisik tanah mereka. Penggantian itu sebatas perkalian antara luas tanah dengan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) suatu bidang tanah. Nilai penggantian tersebut masih ada kemungkinan berkurang oleh kekuatan oknum-oknum penguasa yang meminta jatah. Bisa juga dibalik, nilai penggantian itu bisa diperbesar untuk mendapat pencairan uang negara yang lebih besar.²⁸²

Praktik ganti rugi semacam inilah yang menjadikan pemilik tanah mendapat penggantian yang menjadikannya menderita kerugian. Kondisi ini berbalik pada masa atau rezim pertanahan terkini. Penggantian ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, dan benda yang berkaitan dengan tanah. Penggantian nilai tanah secara non fisik yang menghitung kerugian yang diderita pemiliknya atas hilangnya kepemilikan tanah mereka. Model penggantian atas kehilangan kepemilikan tanah ini yang

282 Sudjarwo Marsoem dkk, 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Renebook, Jakarta, hlm. 14-15.

disebut ganti untung karena menjadikan pemilik tanah mendapat penggantian yang menjadikannya merasakan keuntungan.

Pengertian ganti untung harus dimungkinkan terwujud karena masyarakat yang terkena dampak harus diangkat martabat dan kesejahteraannya menjadi lebih baik. Itulah tujuan dan hakikat dari pembangunan. Nilai ganti rugi harus dapat memberikan makna sebagai ganti untung bagi masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum.²⁸³

Berbagai pandangan sebagaimana yang telah di sebutkan di atas, hukum positif Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tetap menggunakan istilah ganti kerugian sebagai upaya bentuk penghormatan hak atas tanah dari pemegang hak yang mana hak atas tanahnya terdampak akibat pelepasan hak atas tanah.

3.5.2 Penilai Pertanahan dalam pelaksanaan penilaian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Dalam pelaksanaan penilaian pemberian ganti kerugian yang menjadi objek pengadaan tanah dilaksanakan oleh penilai Pertanahan, yang didasarkan atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2022. Pada Bagian ketiga Penilaian Pertanahan untuk Kegiatan Pelaksanaan Pengadaan Tanah pasal 15 ayat (5)

²⁸³ *Ibid.*, hlm. 90.

disebutkan antara lain penilai pertanahan menentukan besarnya nilai ganti kerugian bidang per bidang tanah meliputi :

- a. Tanah;
- b. Tanah sisa yang tidak dapat lagi difungsikan sesuai peruntukan dan penggunaannya serta dimohon untuk diberikanganti kerugian oleh pihak yang berhak;
- c. Ruang atas tanah dan ruang bawah tanah;
- d. Bangunan;
- e. Bangunan sisa yang tidak dapat difungsikan lagi sesuai peruntukan dan penggunaannya serta dimohon untuk diberikan ganti kerugian oleh pihak yang berhak;
- f. Tanaman;
- g. Benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau;
- h. Kerugian lain yang dapat dinilai berupa kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang.

3.5.3 Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah penentuan harga per meter untuk ganti rugi. Kebanyakan pemilik tanah akan meminta ganti rugi disesuaikan dengan harga di sekitarnya yang cenderung naik. Sentimen positif biasanya akan terjadi ketika di suatu lokasi akan dibangun infrastruktur, harga tanah di sekitarnya merangkak naik. Hal inilah yang akan dijadikan patokan bagi pemilik tanah untuk meminta ganti kerugian.

Sesuatu menjadi lebih sulit lagi jika sentimen kenaikan harga menjadi sangat fantastis, lebih-lebih jika para spekulasi tanah mulai bermain di sekitar areal proyek.

Proses pembebasan ini lebih cepat sehingga harga tanah tidak terlanjur naik, misalnya proses pembayaran lebih dipercepat dengan membuat kesepakatan dengan para operator proyek. Pada masa sebelumnya ganti rugi didasarkan pada NJOP setempat, jika tidak bisa diterima maka lokasi pembangunan bisa memilih tempat lain, namun jika betul-betul sangat dibutuhkan untuk kepentingan umum maka ganti rugi ditetapkan oleh panitia pengadaan berdasarkan NJOP dan uang ganti ruginya dititipkan pengadilan. Pada prinsipnya nilai Ganti kerugian untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum harus dilakukan secara layak dan adil, akan lebih baik jika nilai ganti kerugiannya di atas nilai NJOP.

Nilai ganti kerugian per meter tanah merupakan permasalahan klasik dalam pengadaan tanah sehingga perlu penyempurnaan untuk mekanisme penentuan nilai ganti kerugian tersebut sehingga pemilik tanah bisa menerima. Nilai ganti kerugian per-meternya, tim pengadaan menetapkan nilai berdasarkan penilaian dari jasa penilaian atau penilai publik. Jasa penilai publik ini untuk beberapa daerah/kota kecil sulit untuk didapatkan sehingga juga menjadi salah satu kendala dalam menentukan nilai ganti kerugian, mau tidak mau panitia pengadaan tanah harus mencari jasa penilai publik dari kota lain.

Penilai publik ini akan mendasarkan nilai tanah berdasarkan data pembanding dari sekitar tanah yang akan dibebaskan, sehingga sangat mungkin hasil penilaian tanah per meter akan mengalami kenaikan secara significant karena harga tanah di sekitar lokasi juga cenderung naik. Jika di atas tanah terdapat bangunan dan atau tanaman yang memiliki nilai ekonomis juga harus diperhitungkan untuk ganti rugi bagi pemegang hak tanah. Nilai ini harus disepakati oleh para pemilik tanah dalam musyawarah yang mengundang semua pihak yang berhak atas tanah yang akan dibebaskan.

Proses pengadaan tanah karena semua pihak duduk bersama untuk mendapatkan kesepakatan, khususnya untuk nilai ganti kerugian. Jika ada kesepakatan antara pemilik hak dan tim pengadaan maka harus dituangkan dalam berita acara kesepakatan pemberian ganti rugi. Jika tidak terjadi kesepakatan mengenai nilai ganti rugi, maka keberatan dapat diajukan kepada Pengadilan Negeri setempat. Sengketa yang terjadi tentang lokasi bukan tentang ganti rugi maka masuk ranah kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengadilan Negeri akan memutuskan besarnya nilai ganti rugi yang pantas untuk tanah yang akan dibebaskan. Nilai ganti rugi yang tidak sesuai ini menjadi permasalahan umum yang sering terjadi ketika pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemilik tanah biasanya menuntut nilai yang lebih tinggi karena transaksi tanah di lokasi yang berdekatan harganya sudah naik. Sehingga putusan pengadilan menjadi jalan terakhir untuk penentuan harga

ganti kerugian tanah. Sebenarnya komunikasi dan negosiasi yang baik menjadi hal yang sangat penting antara panitia pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan para pemilik tanah.

Pemerintah untuk mengupayakan agar pembebasan tanah khususnya untuk pembayaran dapat dipercepat sehingga harga tanah di sekitar lokasi tidak terlanjur naik yang menjadi salah satu sumber masalah konflik terkait pengadaan tanah. Pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum memang sangat mendesak untuk segera diadakan mengingat di beberapa daerah fasilitas infrastrukturnya masih sangat memprihatinkan sehingga menjadi prioritas dalam program pembangunan.

Tanggung Jawab Pemerintah untuk mengupayakan agar pembebasan tanah dianalisis menggunakan Teori Tanggung Jawab Negara timbul karena terjadinya pelanggaran yang dikategorikan sebagai tindakan yang menimbulkan akibat dari satu atau beberapa tindakan (*actions*) atau pengabaian (*ommissions*) atau adanya campuran antar keduanya.

Pemerintah melakukan perbuatan dengan perantara orang-orang yang ada didalamnya, yang bertugas sebagai aparat negara. Adanya usaha untuk menghubungkan tindakan yang dilakukan oleh orang-orang aparat Negara sehingga memenuhi kapasitas sebagai tindakan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan negara. Negara untuk melakukan tindakan-

tindakan tertentu dengan konsekuensi Negara bertanggung gugat atas apa yang dilakukannya itu.²⁸⁴

Pemerintah memiliki kewajiban untuk memikul tanggung jawab karena perbuatan yang melanggar hukum, pada prinsipnya yang mengembalikan kondisi seperti semula sebelum ada terjadinya pelanggaran hukum. Pengembalian pada posisi semula tersebut itu tidak dapat dilakukan, maka pemerintah dibebani kewajiban memberikan ganti rugi, sebagai tanggung gugat.²⁸⁵

Negara dan pemerintah berkewajiban menjamin dan melindungi hak-hak warga negaranya, sedangkan asas yang mendasari tentang ganti rugi oleh pemerintah apabila pemerintah melakukan tindakan yang merugikan warga negaranya. Ada pengecualian dari asas ganti rugi ini yaitu misi publik yang dijalankan oleh pemerintah, dalam arti lain pemerintah tidak dibebani kewajiban memebrikan ganti kerugian ketika tindakan ynag dilakukan itu bertujuan melaksanakan tugas-tugas publik. Keperntingan umum yang di dalamnya tidak ada peraturan perundang-undangan yang mewajibkan pemberian ganti rugi dalam pelaksanaan tugas-tugas publik tersebut.²⁸⁶

Pemberian ganti rugi oleh pemerintah terhadap pemegang hak atas tanah yang terkena pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah merupakan hak yang mutlak didapatkan oleh pemegang hak atas tanah. Setiap pemberian ganti rugi yang diberikan pemerintah terhadap

²⁸⁴ Eko Riyadi ed, 2012, *To Promote, Membaca Perkembangan Wacana Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, hlm. 331-332.

²⁸⁵ Ridwan, 2014, *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 194.

²⁸⁶ *Ibid*, hlm. 197.

seseorang yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum selalu muncul rasa tidak puas, karena dianggap nilai ganti rugi yang tidak layak dan tidak adil, pemberian ganti rugi tidak sesuai dengan harga yang diharapkan.

Kenyataannya tidak jarang menimbulkan masalah sengketa atas tanah disebabkan pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Faktor pemegang hak yang menilai bahwa ganti kerugian yang diberikan pemerintah dianggap belum adil dan tidak layak, karena pemegang hak menginginkan harga yang tinggi. Persoalan harga tanah yang setiap saat mengalami kenaikan harga terkadang yang menyebabkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Peran NJOP menjadi semakin penting karena akan diperhatikan dalam rangka menentukan harga tanah sebagai ganti kerugian. Tentulah dalam hal ini penentuan NJOP yang akurat sangat diperlukan, karena jika NJOP sebagai dasar penetapan nilai nyata/sebenarnya maka untuk ganti kerugian paling tidak standar penaksirannya tidak boleh rendah dari NJOP.

NJOP terakhir ditentukan nilai nyata/sebenarnya dilengkapi dengan berbagai pertimbangan terkait dengan hal-hal yang dapat mempengaruhi nilai tanah sehingga pada akhirnya dapat ditetapkan harga tanah sebagai ganti kerugian bagi masyarakat, tentu akan dirasakan adil apabila untuk

pengenaan pajak, dan langkah awal besarnya ganti kerugian dipergunakan standar yang sama yakni NJOP bumi dan bangunan terakhir.²⁸⁷

Keadilan dalam pengadaan tanah hendaknya diartikan dengan keadilan distributif yang dikaitkan dengan keadilan korektif, keadilan distributif menyangkut pemahaman tentang equal distribution among equality sedangkan keadilan korektif mengupayakan pemulihan equality yang terganggu dengan asumsi bahwa situasi tersebut memenuhi keadilan distributif.²⁸⁸

Penentuan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah, maka faktor-faktor tersebut akan dirasakan sebagai relatif adil, walaupun hal tersebut diterapkan dalam pada berbagai subjek dalam hal ini pemegang hak atas tanah, hasil akhirnya tidak perlu sama, mengingat perbedaan pada situasi dan kondisi masing-masing objek. Paling tidak faktor yang dapat dipertimbangkan dalam penentuan besar ganti kerugian yaitu:

1. Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis);
2. Status penguasaan tanah (pemegang hak yang sah, penggarap tanpa izin);
3. Status hak atas tanah (hak miliki, hak guna bangunan dll);
4. Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak);
5. Kerugian sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
6. Biaya pindah tempat atau pekerjaan;

287 Maria SW Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 263.

288 <https://media.neliti.com/media/publications/43619-ID-the-dispute-settlement-of-procurement-landdetermination-compensation-study>, diakses tanggal 6 Juli 2017.

7. Kerugian yang dirasakan akibatnya terhadap hak atas tanah yang lain dari pemegang hak atau kerugian terhadap turunnya penghasilan pemegang haknya;

8. Kelengkapan sarana, prasarana dan lingkungan.²⁸⁹

Proses penentuan besar ganti kerugaian terhadap tanah bukanlah proses yang mudah, karena terdapat berbagai faktor yang harus diperhatikan dan mempertimbangkan untuk melakukan penetapan harga. Faktor tersebut merupakan indeks alternatif yang akan digunakan sebagai bahan pertimbangan masing-masing objek dan subjek hak atas tanah. Penentuan ganti kerugaian yang dilakukan dalam pengadaan tanah harus dapat menyentuh rasa keadilan sebagai pemegang hak atas tanah sehingga pemegang hak dalam melepaskan haknya tidak merasa dipaksakan tetapi justru dapat menerima dengan senang hati.

Penetapan ganti rugi terhadap obyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan, pemegang hak atas tanah tidak menerima jenis dan besarnya bentuk ganti rugi yang ditetapkan, maka pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan ganti kerugian, jika pemegang hak atas tanah tidak mengajukan keberatan selama dalam tenggang waktu tersebut maka ganti rugi dianggap telah menerima jenis dan besarnya ganti kerugan.

289 Maria SW Soemardjono, *Op.Cit*, hlm. 254.

Pelaksanaan pemberian ganti kerugian atau di titip di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya adalah tanah yang dikuasi langsung oleh Negara. Penitipan ganti kerugian ini adalah jelas salah satu bentuk dari pemaksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya, jiwa dari undang-undang ini berkaitan erat dengan pencabutan hak atas tanah.

Penyelesaian sengketa yang diterapkan dalam penetapan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah dengan menggunakan dua pola penyelesaian yaitu secara litigasi dan non litigasi. Pertama, penyelesaian secara non litigasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum meliputi: dilakukannya musyawarah dalam penetapan lokasi pembangunan dan musyawarah penetapan ganti kerugian, dilakukannya upaya keberatan yang diajukan kepada panitia pengadaan tanah dan instansi yang memerlukan tanah.

Penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah dengan pola atau jalur litigasi/melalui lembaga pengadilan dalam hal ini meliputi: keberatan yang dilakukan pemegang hak atas tanah terhadap penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum ke Pengadilan Tata Usaha Negara, mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri oleh pemegang hak atas tanah karena

menolak jenis dan berarti ganti kerugian yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah.

Penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah yang disebabkan tidak diterimanya penetapan lokasi pembangunan dan pemberian ganti kerugian, maka pola non litigasi yang digunakan adalah lebih kepada penyelesaian yang bersifat negosiasi karena tidak melibatkan pihak ketiga sebagai mediator. Negosiasi ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah yang dilakukan posisi pemegang hak atas tanah adalah lemah karena dapat dilakukan pemaksaan untuk melepaskan hak atas tanah, namun seharusnya ada pihak ketiga yang bersifat netral sebagai mediasi dalam penetapan lokasi pembangunan maupun dalam penetapan ganti kerugian.

Negosiasi dalam bentuk musyawarah adalah salah satu strategi menyelesaikan sengketa, agar negosiasi bisa berjalan dan mudah mendapatkan kesepakatan maka keterampilan komunikasi dan wawasan para pihak sangat menentukan terutama dalam menyampaikan kepentingan dan keinginan diri atau pihak yang lain. Penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah hendaknya dilakukan dengan semaksimal mungkin melalui jalur non litigasi atau penyelesaian di luar pengadilan karena memang dalam hukum tanah nasional juga berdasarkan hukum adat.

Prinsipnya hukum adat berbeda dengan masyarakat modern, penyelesaian sengketa dalam masyarakat hukum adat didasarkan pada pandangan hidup yang dianut oleh masyarakat itu sendiri. Pandangan hidup masyarakat adat bertumpu pada filsafat eksistensi yaitu filsafat manusia

yang mengajarkan pada hidup rukun dan bersama. Setidaknya upaya paksaan pelepasan hak dalam pengadaan tanah harus dihindari dengan tetap mengedepankan kebersamaan dan mencegah terjadi konflik pertanahan antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah.

BAB IV

**PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN
UMUM BELUM BERJALAN EFEKTIF**

4.1 Pelaksanaan Pengadaan Tanah Di Indonesia

Pembangunan yang dilaksanakan untuk menunjang kepentingan umum, pembangunan untuk mengedepankan peningkatan pertumbuhan ekonomi maupun pengembangan industri, ataupun perluasan usaha tentunya tidak terlepas dari tanah. Upaya pengadaan tanah menjadi hal penting untuk dilaksanakan dan kondisi ini tentunya tidak dapat dielakkan oleh negara manapun.²⁹⁰ Kasus menjelaskan bahwa pembangunan infrastruktur yang dilaksanakan di berbagai wilayah untuk kepentingan umum seringkali mengalami kendala di dalam tahapan pengadaan tanah.²⁹¹

Wibrata dan Surya,²⁹² bahwa kondisi ini disebabkan karena tanah yang digunakan untuk pembangunan merupakan tanah yang sebagian besar telah dimanfaatkan/digunakan, dikuasai dan dimiliki oleh perseorangan, masyarakat hukum adat ataupun badan hukum, tanah tersebut sebelumnya digunakan sebagai pemukiman/tempat tinggal, tempat ibadah. prasarana kehidupan masyarakat ataupun sebagai lahan sumber utama penghidupan masyarakat.²⁹³

²⁹⁰ Zakie, M 2011, *Pengadaan tanah untuk kepentingan umum Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Edisi Khusus*, vol 18, hlm. 187.

²⁹¹ Listyawati, H, Sulastriyono 2014, *Kajian konflik dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalur evakuasi tsunami Alai- By Pass di Kota Padang*, *Mimbar Hukum Jurnal*, vol. 26, no. 1, Doi:<https://doi.org/10.22146/jmh.16064>, hlm. 612.

²⁹² Wibrata dan Surya, TA 2011, *Masalah kebijakan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktu*, *Jurnal Ekonomi Kebijakan Publik*, vol.2, no.2, hlm. 412.

²⁹³ *Ibid*, hlm.56.

Pemicu konflik terkait pengadaan tanah seringkali terjadi dikarenakan nilai kompensasi/ganti kerugian yang diberikan kepada masyarakat terdampak tidak diberikan secara layak dan adil, kurang transparan dan merugikan pihak masyarakat.²⁹⁴ Selain permasalahan terkait ketidakadilan, menyebutkan bahwasanya beberapa pengadaan tanah yang dilaksanakan di Indonesia belum sepenuhnya melibatkan partisipasi masyarakat.²⁹⁵

Proses penyuluhan/sosialisasi dan konsultasi publik masih kurang terhadap rencana pengadaan tanah yang dilakukan oleh pihak yang membutuhkan tanah kepada masyarakat. Dokumen perencanaan pengadaan tanah yang belum dikaji secara mendalam sesuai dengan kondisi lingkungan, sosial ekonomi masyarakat serta kurang terlibatnya pihak-pihak/instansi yang memiliki kewenangan terkait pengadaan tanah semenjak proses awal perencanaan.

Kondisi permukiman kembali masyarakat serta bagaimana dengan keberlanjutan hidup masyarakat pasca pengadaan tanah, juga menjadi faktor dominan timbulnya penolakan dalam pengadaan tanah. Pelaksanaan proyek pengadaan tanah sebagai agenda strategis nasional juga dibatasi oleh waktu dikarenakan target pembangunan dan sistem penganggaran yang tidak disusun secara tepat, menjadikan tahapan/proses-proses dalam pengadaan tanah seolah-olah terburu-buru sehingga tahapan yang tidak dilakukan secara maksimal.

294 Amalia, R 2012, *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak atas Tanah dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, *Yuridika*, vol. 27, no. 3, hlm. 213.

295 Rachmawan, D 2016, *Pola eskalasi konflik pembangunan infrastruktur Studi kasus pembangunan waduk Jatigede Kabupaten Sumedang*, *MASYARAKAT, Jurnal Sosiologi*, 20, 2, hlm. 193-211.

Kondisi keterburu-buruan serta perspektif pengadaan tanah yang Perkembangan Pengadaan Tanah di Indonesia seringkali hanya memandang pengadaan tanah sebagai aspek fisik-legal formal tersebut berimplikasi terhadap terbaikannya aspek sosial-ekonomi, aspek lingkungan maupun terbaikannya aspek *intangibile* serta hak-hak masyarakat yang hendaknya menjadi satu kesatuan di dalam proses pengadaan.²⁹⁶

Praktik pengadaan tanah yang telah dilaksanakan khususnya di daerah pedesaan seringkali mengakibatkan termarginalkannya masyarakat petani, buruh, peternak, petambak, nelayan di pedesaan. Masyarakat Indonesia merupakan rakyat agraris yang notabene menggantungkan hidupnya pada tanah. Secara umum dapat dikatakan sebagian besar masyarakat Indonesia memiliki hubungan dengan tanah yang bersifat *religiomagis-kosmis* yakni hubungan yang menonjolkan penguasaan kolektif serta masih terdapatnya corak keagamaan yang berkaitan dengan kepercayaan terhadap hal-hal magis.

Hubungan *religiomagis-kismis* masyarakat dengan tanah ini ditandai dengan adanya upacara-upacara adat maupun tradisi adat yang masih dijunjung tinggi oleh masyarakat.²⁹⁷ Masyarakat yang cenderung berubah ke arah masyarakat industri hubungan antara manusia dengan tanah bersifat individualis dan berorientasi ke arah ekonomis.

Pengadaan tanah terhadap kondisi masyarakat agraris yang hanya bergantung pada sumber utama berupa tanah ini seringkali mengakibatkan

296 Maramis, MR 2013, *Kajian atas perlindungan hukum hak ulayat dalam perspektif hak asasi manusia*, *Jurnal Hukum Unsrat*, vol. XXI, no. 4, hlm. 423.

297 Mulyono, SP 2013, *Bentuk-bentuk penerapan norma adat dalam kehidupan masyarakat di Jawa Tengah*, *Jurnal Media Hukum*, hlm.78.

menurunnya pendapatan, hilangnya pekerjaan masyarakat, menurunnya standar hidup masyarakat petani di pedesaan, bahkan dampak terburuk yang terjadi adalah meningkatnya angka kemiskinan di pedesaan.²⁹⁸

Masyarakat petani yang tidak berdaya terkena dampak pengadaan tanah ini tentunya memerlukan kebijakan khusus, agar pasca pengadaan tanah masyarakat mampu memperoleh kehidupan yang minimal sama dengan kondisi sebelumnya atau diharapkan memiliki harapan hidup lebih baik.²⁹⁹

Pemerintah Indonesia hendak menggunakan tanah untuk pembangunan, tentunya terdapat pengorbanan hak asasi manusia diantaranya hak masyarakat yang sebelumnya telah bermukim dengan aman dan nyaman di atas tanah harus dikorbankan, penghidupan dan sumber mata pencaharian masyarakat khususnya yang menggantungkan hidup pada sektor agraris harus tercerabut, selain itu dampak yang sulit untuk digantikan ialah nilai-nilai sosial budaya yang sudah mengakar kuat di dalam kehidupan masyarakat selama bertahun-tahun harus dipindahkan.

Aspek yuridis Pemerintah sebenarnya memegang prinsip-prinsip “*rule of law*”, hak asasi manusia harus dihormati, akan tetapi apabila pengadaan tanah ini tidak dilakukan, maka pembangunan tentunya akan terhenti dan pertumbuhan ekonomi pun akan mengalami perlambatan. Kedua hal tersebut bagaikan dua sisi mata uang yang tak terpisahkan, dalam hal ini maka

298 Gonsalves, C 2010, *Judicial Failure on Land Acquisition for Corporations Economic and Political Weekly*, vol. 45, no. 32, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/20764386> Accessed: 17-01-2020 05:02 UTC, hlm. 451.

299 Ghatak, M, Mitra, S, Mookherjee, D, Nath, A 2013, *Land Acquisition and Compensation What Really Happened in Singur, Economic and Political Weekly*, vol. 48, no. 21, hlm. 54.

tanggung jawab pemerintah/ instansi yang membutuhkan tanah adalah merumuskan, mengimplementasikan kebijakan dan mengorientasikan program pengadaan tanah dengan mengedepankan keberlanjutan kehidupan masyarakat serta melindungi hak-hak asasi masyarakat.

Pembangunan yang digalakkan pemerintah pada era ini harusnya tidak hanya berorientasi terhadap pertumbuhan ekonomi makro semata yang hanya memfokuskan pada meningkatnya Produk Domestik Bruto (PDB) dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) saja.³⁰⁰ Pertumbuhan ekonomi memegang peran penting dalam hal meningkatkan taraf hidup masyarakat, akan tetapi ketika yang dikejar hanya sebatas pada pembangunan ekonomi makro maka akan sangat membahayakan terhadap tingginya ketimpangan dan ketidakadilan, dikarenakan terjadi ketidakmerataan distribusi sektor ekonomi.³⁰¹

Sebagai contoh kajian yang dilakukan Iswanto menunjukkan bahwasanya di Provinsi Jawa Timur pertumbuhan ekonomi tumbuh cukup pesat, akan tetapi setelah dikaji pertumbuhan ekonomi yang meningkat tersebut juga diikuti dengan ketimpangan pendapatan antara kabupaten/kota yang tinggi. Kondisi ini menunjukkan bahwasanya pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati oleh wilayah/golongan-golongan tertentu saja. Pembangunan yang berorientasi pada sektor ekonomi ini tentunya juga dapat berdampak terhadap

300 Raafi'I, A, Hakim, DB, Putri, EIK, 2018, *Ketimpangan pembangunan antarwilayah pengembangan di Provinsi Papua Barat*, *Jurnal of Regional and Rural Development Planning*, 2, 3, hlm. 244-257.

301 Karmakar, P 2017, *Politics of Development: Land Acquisition and Economic Development in India*, *Journal of Land and Rural Studies*, 5,2, hlm. 164–182, Centre for Rural Studies, LBSNAA SAGE Publications sagepub.in/home.nav DOI, 10.1177/2321024917703848 <http://lrs.sagepub.com>.

kerusakan lingkungan, menurunnya daya dukung lingkungan dan daya tampung wilayah, terjadinya perampasan hak-hak masyarakat kecil dan pelanggaran hak asasi manusia.³⁰²

Upaya penggalakan pembangunan yang telah dilaksanakan secara besar-besaran hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi semata, hal ini secara nyata mampu membawa manfaat pada pertumbuhan ekonomi makro/secara nasional dan meningkatkan pendapatan per kapita pada level nasional. fakta di lapangan menunjukkan bahwa skema pembangunan sebagaimana tersebut di atas hanya terfokus pada beberapa provinsi yang ada di Jawa dan di kota-kota besar di Indonesia sehingga percepatan peningkatan ekonomi serta peningkatan pendapatan per kapita hanya menyasar secara spesifik pada wilayah tersebut.

Berbagai riset justru menunjukkan akibat dari adanya pembangunan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi tersebut justru berdampak pada meningkatnya jumlah masyarakat dengan pendapatan per kapita rendah pada provinsi-provinsi di luar Jawa khususnya masyarakat yang tinggal pada kawasan pedesaan.³⁰³

Salah satu mekanisme yang dilakukan pemerintah yakni melalui penguatan kapasitas masyarakat serta percepatan pembangunan infrastruktur khususnya pada wilayah-wilayah tertinggal, terpencil, terluar, perbatasan dan diutamakan pada wilayah bagian timur. Pembangunan infrastruktur yang

302 Sodikin 2016, *Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat pada masyarakat Sidoarjo, Prosiding Seminar Nasional*, Tanggung jawab pelaku bisnis dalam pengelolaan, hlm. 56.

303 Maryaningsih, N, Hermansyah, O, Savitri, M 2014, *Pengaruh Infrastruktur terhadap Pertumbuhan ekonom Indonesia, Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Volume 17, Nomor 1, hlm. 45.

digalakkan oleh pemerintah memegang peran penting terhadap pertumbuhan ekonomi dan juga mendorong terwujudnya pemerataan pembangunan.³⁰⁴

Pemerintah Indonesia memiliki permasalahan pembangunan diantaranya dikarenakan masih rendahnya pembangunan infrastruktur. Sebagai upaya percepatan pertumbuhan ekonomi dan mewujudkan keadilan khususnya bagi wilayah-wilayah terpencil ataupun wilayah yang memiliki potensi strategis maka kebutuhan pembangunan infrastruktur menjadi salah satu prioritas utama dalam rencana kinerja pemerintah.

4.2 Pemerintah Menetapkan Pembangunan Bendungan Sebagai Proyek Strategis Nasional

Presiden Joko Widodo menyusun agenda pokok pemerintahan dikenal dengan nama Nawacita. Istilah Nawacita diambil dari bahasa Sansekerta yang berarti sembilan cita/harapan/keinginan. Nawacita adalah konsep besar untuk memajukan Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian. Pemerintah telah menetapkan proyek-proyek yang masuk kategori proyek strategis nasional, yang tujuannya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan proyek strategis, diperlukan upaya percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Presiden Joko Widodo pada tanggal 8 Januari 2016 telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres)

³⁰⁴ Surono, A 2016, *Perlindungan hak korban pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal*, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, vol. 17, no.4, hlm. 391-409.

Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.³⁰⁵

Proyek Strategis Nasional adalah proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau Badan Usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. Salah satu proyek-proyek yang masuk dalam proyek strategis nasional itu proyek pembangunan bendungan.

Pembangunan bendungan sebagai Proyek Strategis Nasional dianalisis menggunakan Teori Pengadaan Tanah dari Imam Koeswahyono³⁰⁶ bahwa pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diperlukan adanya suatu kegiatan yang intinya dilakukan melalui musyawarah dengan pemilik tanah untuk melepaskan hubungan hukum dengan tanah yang dikuasainya.³⁰⁷

³⁰⁵ Presiden Joko Widodo pada tanggal 8 Januari 2016 telah menandatangani Peraturan Presiden.

³⁰⁶ Imam Koeswahyono, 2008, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, hlm. 1.

³⁰⁷ Adrian Sutedi, 2006, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 154.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengadaan tanah menurut Imam Koeswahyono,³⁰⁸ sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada Pihak Yang Berhak (PYB). PYB adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah, objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai, sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini :

³⁰⁸ Imam Koeswahyono, 2008, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, hlm.1.

Tabel : 2
Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bendungan Bener

No.	Kabupaten	Kecamatan	Kelurahan/Desa	Bidang	Luas (m2)
1.	Purworejo	Bener	Nglaris	568	502,255
			Guntur	1678	1,117,179
			Limbangan	484	444,423
			Karang Sari	117	39,537
			Bener	249	94,825
			Kedungloteng	89	32,379
			Wadas	770	1,233,653
		Gebang	Redin	10	6,940
			Kemiri	433	615,717
2.	Wonosobo	Kepil	Gadingrejo	239	313,869
			Bener	243	236,299
			Burat	441	751,038

Sumber: Data Primer Diolah, Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bendungan Bener.³⁰⁹

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa penetapan lokasi pengadaan tanah bendungan bener untuk pembangunan bendungan bener yang ada di wilayah Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah seluas 592.08 Ha. Berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/20 Tahun 2021 tanggal 7 Juni 2021 tentang Pembaruan Atas Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah. Surat Keputusan tersebut menetapkan lokasi pengadaan tanah diberikan kepada Kepala Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak (BBWS SO), Ditjen Sumber Daya Air Kementerian PUPR untuk jangka waktu selama 2 tahun dan

³⁰⁹ Sumber : *Data Primer Diolah, Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bendungan Bener*, Tahun 2023.

Keputusan Gubernur ini ditetapkan pada tanggal 7 Juni 2021 dan berakhir tanggal 6 Juni 2023.

Pengadaan tanah ini sudah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, namun tetap saja permasalahan pengadaan tanah ini selalu muncul dan cukup menghambat dalam percepatan pembangunan infrastruktur. Permasalahan dalam pengadaan tanah yang terjadi di Indonesia pada umumnya yaitu:

- a. Permasalahan harga ganti rugi terhadap bidang tanah, bangunan atau tanaman yang berada pada bidang tanah tersebut. Permasalahan harga ganti rugi yang ditawarkan, ada yang menilai terlalu rendah. Tawaran harga ganti rugi yang dinilai rendah maka akan merugikan masyarakat karena bagi yang terdampak langsung harus berpindah atau dengan kata lain harus mencari lahan atau rumah baru. Penawaran ganti rugi harus dapat menjamin warga masyarakat yang terdampak langsung dapat mengadakan lahan atau tanah yang baru untuk melangsungkan kehidupannya.
- b. Permasalahan status tanah yang akan dibebaskan. Masih adanya status tanah yang belum ada kepastian hukumnya mengenai kepemilikan atas tanah. Hal ini akan mempengaruhi siapa pihak yang berhak menerima ganti rugi atas pembebasan tanah yang artinya hal ini menyangkut persoalan hukum.
- c. Permasalahan perbedaan hasil ukur bidang tanah dan penetapan batas bidang tanah/sengketa batas. Masalah ini nantinya akan mempengaruhi besaran nilai ganti rugi yang diterima, oleh karena itu hasil ukur lahannya

harus akurat dan penetapan batas bidang tanah yang jelas. Penyelesaian masalah ini membutuhkan adanya dokumen administrasi yang baik sehingga kejelasannya terpenuhi dan melalui verifikasi sehingga tidak menimbulkan masalah hukum di kemudian hari.

- d. Adanya perbedaan besaran ganti rugi antar bidang tanah. Masalah ini sering dikeluhkan warga masyarakat karena perbedaan besaran ganti rugi terutama bagi yang merasa ganti rugi atas tanah miliknya lebih rendah. Dalam hal ini sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pihak yang berhak menerima ganti rugi dapat mengajukan keberatan atas penawaran harga yang diberikan sampai ada kesepakatan.
- e. Permasalahan pada proses pembayaran Uang Ganti Rugi (UGR) terhadap masyarakat yang terdampak pengadaan tanah. Proses pemberian UGR tentunya harus melalui suatu tahapan administrasi yaitu verifikasi dan validasi data sampai dengan proses pemberian UGR yang memerlukan waktu yang lama. Masyarakat khususnya yang terdampak langsung harus berjuang untuk mengatasi persoalan barunya dan juga harus mengatasi kesulitan khususnya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari selama belum menerima ganti rugi yang ditetapkan. Proses yang lama ini berpotensi menimbulkan masalah baru yang juga merugikan warga masyarakat yang terkena dampak langsung.
- f. Permasalahan pada proses pembayaran UGR terhadap Tanah Kas Desa (TKD) yang terdampak pengadaan tanah. Dalam rangka pengadaan tanah

untuk kepentingan umum, seringkali bersinggungan dengan tanah karakteristik khusus. Proses pembebasan tanah karakteristik khusus ini berbeda dengan pembebasan tanah masyarakat. Tanah masyarakat/perorangan/tanah hak milik dapat langsung diberikan ganti kerugian dan dilakukan Pelepasan Hak kepada Negara, setelah PYB setuju/sepakat atas bentuk dan besaran nilai ganti kerugian dalam musyawarah bentuk dan/atau ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, sedangkan Tanah karakteristik khusus tidak dapat langsung dilakukan penggantian rugi/pelepasan hak, namun memerlukan proses lanjutan sesuai ketentuan yang berlaku yang mengatur obyek tanah tersebut. Salah satu tanah berkarakteristik khusus adalah TKD.³¹⁰

Problematika yang muncul dalam pelaksanaan pemberian uang ganti kerugian tanah kas desa antara lain adalah:

- a. Kesulitan mencari tanah pengganti. Segi teknis pengadaan tanah terdapat kendala yaitu ketersediaan calon tanah pengganti. Permendagri 01 Tahun 2016 bahwa tanah pengganti diutamakan dalam satu desa, diluar desa dalam satu kecamatan, diluar desa diluar kecamatan namun berdampingan dengan desa yang terkena TKD-nya. Luas TKD yang terkena sangat besar. Tanah masyarakat sendiri juga sudah banyak yang terkena proyek, dan pada umumnya masyarakat mencari tanah pengganti untuk hunian juga didalam desa tersebut atau lokasi terdekat.

³¹⁰ Agus Jatmiko, *Rancangan Aksi Pembangunan Proyek Strategis Nasional*, Tanggal 21 Mei 2023.

- b. Pemilik tanah lebih cenderung menjual tanahnya kepada masyarakat terdampak karena ada kepastian transaksi, sedangkan apabila dijual kepada Pemerintah sebagai calon pengganti TKD belum ada kepastian kapan pembayarannya mengingat LMAN baru akan membayar setelah ada izin Gubernur. Kasus para pemilik tanah meminta uang muka sebagai tanda jadi. Dampak pembebasan tanah untuk Proyek juga berpengaruh terhadap harga pasar tanah sekitarnya, sehingga masyarakat mematok harga tinggi, sedangkan harga tanah pengganti penilaiannya dilakukan oleh appraisal independen.
- c. Mekanisme pendanaan pengadaan tanah. Permasalahan yang juga sering terjadi pada pengadaan tanah bagi kas desa adalah pendanaan baik itu yang melalui proses tukar menukar ataupun penggantian dalam bentuk uang terlebih dahulu. Setelah pemerintah menerbitkan aturan tentang Proyek Strategis Nasional (PSN), mekanisme pendanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang masuk dalam daftar PSN juga diatur tersendiri.
- d. Sumber daya manusia. Pihak desa belum familiar dengan pembuatan proposal pelepasan tanah kas desa terutama rancangan anggaran biaya mulai dari awal sampai dengan tanah pengganti disertifikasi atas nama Pemerintah Desa. Proses pemberian uang ganti kerugian terhadap TKD menjadi terlambat dibandingkan dengan tanah milik perorangan. Kondisi ini bisa mengakibatkan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum

dapat terhambat karena pemberian uang ganti kerugian terhadap TKD belum dilaksanakan.

- e. Adanya beberapa prasarana umum yang terkena pembebasan tanah, misalnya tempat peribadatan. Kebutuhan dasar warga masyarakat yakni untuk melaksanakan peribadatan. Dalam mencegah menjadi permasalahan yang lebih besar maka perlu adanya koordinasi dan komunikasi pihak-pihak yang terkait dan solusinya yaitu menyediakan sarana ibadah sementara yang representatif dan mengadakan sarana ibadah yang baru
- f. Belum terbit izin pelepasan kawasan hutan. Kadang pengadaan tanah untuk kepentingan umum terkendala oleh belum terbitnya izin pelepasan Kawasan hutan yang di terbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pelaksana pengadaan tanah akan kesulitan untuk membebaskan lahan karena izin pelepasan Kawasan hutan belum turun.

4.3 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener Dan Pembangunan Bendungan Jragung

4.3.1 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener Di Kabupaten Purworejo Dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah

Proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama untuk pembangunan guna kepentingan umum bahkan yang sudah masuk dalam proyek strategis nasional tetap tidak dapat terlpas penggunaan tanah yang berasal dari

masyarakat. Tanah masyarakat tersebut dapat digunakan untuk keperluan pembangunan melalui proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.³¹¹

Kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring dengan meningkatnya kegiatan pembangunan, yang membawa konsekuensi semakin mahalnya atau semakin tingginya nilai tanah dan meningkatnya persaingan untuk mendapatkan tanah.³¹² Hal tersebut sangat sejalan dengan kebutuhan akan adanya perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan berarti bahwa setiap warga negara Indonesia dapat menguasai tanah secara aman dan mantap.

Kebijakan pertanahan di Indonesia sebenarnya sudah lama diformulasikan dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA yang melandaskan diri pada pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Ruang lingkup agraria dalam UUPA, yaitu meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Ruang lingkup bumi meliputi permukaan bumi (tanah) tubuh bumi, dan ruang yang ada dibawah permukaan air. Tanah merupakan bagian kecil dari agraria.³¹³ Dalam konteks ini, negara diberikan wewenang untuk melakukan pengaturan, serta menyelenggarakan peruntukan, penggunaan

³¹¹ *Ibid*, hlm. 90.

³¹² Pamuncak, Aristya Windiana, *Perbandingan Ganti Rugi dan Mekanisme Peralihan Hak Menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012*, Jurnal, Jurnal Law and Justice, Vol.1, No.1, 2016, hlm 3.

³¹³ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Reklamasi Pantai*, Jurnal, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.27, No.2, 2015, hlm 28-42.

dan pemeliharaan terhadap sumberdaya alam dengan tujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.³¹⁴

Muhamad Bakri menyatakan bahwa menurut sifat dan pada dasarnya, kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara berada ditangan pemerintah pusat. Daerah-daerah swatanta (sekarang Pemerintah Daerah), baru mempunyai wewenang tersebut apabila ada pelimpahan (pendelegasian) wewenang pelaksanaan hak menguasai tanah oleh negara dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Aparatur pemerintah tidak hanya terfokus pada aparat pemerintah pusat semata, tetapi juga termasuk aparat pemerintah daerah. Peran dan fungsi pemerintah daerah dalam rangka pengadaan tanah, harus merujuk pada norma hukum sebagaimana dimaksud dalam rumusan Pasal 18, 18-A dan 18-B UUD NRI Tahun 1945.³¹⁵ Oleh karena itu, maka eksistensi negara atau pemerintah disini hendaknya mengakui dan menghormati keberadaan pemerintah daerah beserta fungsi-fungsinya yang telah diatur di dalam berbagai regulasi. Fungsi pemerintah daerah, yakni pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan³¹⁶

Pemerintahan daerah inilah yang secara normatif berhak serta berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya menurut prinsip- prinsip otonomi daerah, terutama dalam hal pengadaan

³¹⁴ Urip Santoso, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.1, 2013, hlm 283-292.

³¹⁵ Husen Alting, *Konflik Penguasaa Tanah Di Maluku Utara: Rakyat Versus Penguasadan Pengusaha*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.2, 2013, hlm 266.

³¹⁶ Taliziduhu Ndraha, 2003, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 75.

tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Kewenangan yang diberikan kepada setiap pemerintah daerah, aplikasinya harus bersinergi dengan program pemerintah pusat. Jika demikian, eksistensi pemerintah daerah tidak dapat dilepaskan dari pemerintah pusat. Dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang diadakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tetap harus berlandaskan pada regulasi yang mengatur. Dasar hukum atau sumber hukum yang dijadikan dasar dalam proses pengadaan tanah di Negara yang saat ini berlaku diantaranya :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria;
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 5) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
- 7) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Berlakunya undang-undang cipta kerja yang disahkan baru-baru ini memuat juga regulasi tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, secara umum perubahan yang paling menonjol pada undang-undang cipta kerja adalah Pasal 19, dimana pada pasal tersebut proses pengadaan tanah yang kurang dari 5 hektar dapat dilakukan secara langsung dari pihak yang memerlukan lahan dengan pemilik hak atas tanah. Sedangkan hal yang paling krusial adalah berlakunya Pasal 34 ayat (3) yang menyatakan “Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat”. Artinya dapal proses penentuan nilai tanah tidak dilakukannya proses musyawarah antara tim penilai dengan masyarakat yangmemiliki hak atas tanah.

Desa Wadas merupakan lokasi penambangan batu andesit sebagai material dalam Pembangunan Bendungan Bener Di Kabupaten Purworejo Dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah yang sudah direncanakan oleh pemerintah sejak 2013.³¹⁷ Konflik kemudian terjadi antara warga melawan pemrakarsa proyek dalam hal ini Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Serayu Opak yang disebabkan oleh kekhawatiran warga atas dampak dari penambangan batuan andesit tersebut dan sekaligus ketiadaan partisipasi warga dalam penentuan desa mereka sebagai bagian dari rencana PSN.

Masyarakat dengan didampingi oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Yogyakarta, sejak 2018 warga Desa Wadas melakukan aksiaksi penolakan yang lebih

317 Tempo.co, *LBH Yogya Ungkap Sejarah Proyek Bendungan Bener yang Ditolak Warga Wadas*, <https://nasional.tempo.co/read/1560207/lbh7>.

terorganisir baik melalui demonstrasi, penghadangan pengukuran lahan, pemasangan bener di sekeliling desa, gugatan pengadilan, hingga perlawanan budaya yakni mujahadah secara rutin sebagai medium refleksi dan koordinasi.

Kasus ini perlu dikaji bahwa hukum tidaklah berada dalam ruang hampa namun merupakan bagian dari sebuah dinamika sosial yang lebih luas. Pengkajian hukum atas permasalahan PSN yang sejauh ini masih dominan dilihat menggunakan pendekatan doktrinal, sehingga memandang PSN sebagai fenomena normatif semata dan seolah persoalan yang disebabkan oleh PSN diyakini dapat diatasi apabila ada perbaikan pada aspek norma (substansi peraturan) yang mengaturnya.³¹⁸

Konflik ruang yang terjadi di Desa Wadas dalam rangka Pembangunan Bendungan Bener Di Kabupaten Purworejo Dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah harus diletakkan dalam konteks upaya negara dalam memproduksi ruang baru bernama Kawasan Strategis Pariwisata, Bersama KSPN lainnya. Pemerintah berupaya mendorong industri pariwisata nasional sebagai industri masa depan. Pariwisata sebagai industri menjadikan ‘pengalaman’ yang disokong dengan budaya dan lanskap unik sebagai komoditasnya yang pada gilirannya dapat berkontribusi bagi pelestarian lingkungan dan budaya lokal.

Blomley berpendapat bahwa ruang dan hukum memiliki kesamaan yakni keduanya bukan “sebuah kategori yang kosong ataupun objektif, namun merupakan kategori politik yang terhubung secara langsung dengan bagaimana

318 Suparjo Sujadi, 2018, *Kajian tentang Pembangunan Proyek Strategis Nasional, PSN, dan Keadilan Sosial Perspektif Hukum Pancasila*, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, hlm. 124.

“kekuasaan dipraktikkan dan tatanan sosial dibentuk.”³¹⁹ Sebelum Blomely mengembangkan kajian geografi hukum, pada akhir 1980an Santos menganalogikan hukum layaknya sebuah peta.³²⁰ Hubungan hukum dan realitas sosial memiliki kesamaan seperti hubungan peta dan realitas keruangan. Hukum merupakan peta, hukum tertulis merupakan peta kartografi; hukum adat adalah peta mental.”³²¹

Pendapat Blomley menggunakan terma “*legal geography*” (geografi hukum) sebagai perspektif yang telah memasuki fase kematangan intelektual dalam mengkaji interaksi hukum dan ruang secara kritis.³²² Semakin meneguhkan kesimpulan bahwa hukum dan ruang adalah dua kategori yang saling membentuk (*mutually constitutive*).³²³

Tatanan hukum akan dibentuk oleh konfigurasi ruang tersebut dibuat dan sebaliknya ruang juga terus-menerus diproduksi melalui hukum. Hubungan yang saling membentuk ini tidak bisa diasumsikan berjalan secara linier dan deterministik karena prosesnya bersifat kontingensi (membuka berbagai kemungkinan-kemungkinan) yang dipengaruhi oleh dinamika sosial dalam masyarakat.

319 Nicholas Blomley, 1992, *Spacing Out Towards A Critical Geography of Law*, *Osgoode Hall Law Journal*, 30, 3, 661-690, hlm. 665.

320 B. de Sousa Santos, 1987, *Law A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law*, *Journal of Law and Society*, 14, 3, hlm. 279-302.

321 Santos, *Law A Map of Misreading*, hlm. 282.

322 Lihat Nicholas Blomley, David Delaney, dan Ricard Ford eds. 2001, *The Legal Geographies Reader*, Blackwell, Irus Braverman, dkk, *The Expanding Spaces of Law, A Timely Legal Geography*, Stanford, hlm. 89., Law Books, Tanayah O'Donnell, Daniel Robinson, dan Josephine Gillespie, 2014, *Legal Geography, Perspective and Methods*, Stanford London, hlm. 67.

323 Blank dan Rosen-Zvi, *The Spatial Turn in Legal Theory*, Herbert, Book Review *The Legal Geographies Reader*, edited by N. hlm.87.

Menurut Lefebvre,³²⁴ memiliki tiga dimensi, yakni ruang material (*material space*), ruang sosial (*social space*), dan ruang mental (*mental space*), yang saling mempengaruhi. Ruang material atau ruang fisik merujuk pada formasi material dan topologi bumi baik yang alami atau buatan, misalnya hutan, lanskap, bangunan, dan lainnya. Ruang sosial merupakan konteks ruang di mana interaksi sosial terjadi, termasuk relasi sosial untuk produksi dan relasi produksi, misalnya urban, rural dan suburbia.

Ruang mental merujuk pada abstraksi logis dan formal dari ruang sebagai representasi dari pikiran manusia, misalnya ruang publik/privat, kawasan lindung/budidaya, tempat sakral/profan.³²⁵ Ruang bukan sekadar “*empty container*” (penampung kosong) relasi dan aktivitas manusia mengambil tempat, dalam hal ini merujuk semata-mata pada ruang fisik, namun ruang merupakan hasil dari konstruksi ide (ruang mental) dan relasi sosial (ruang sosial).

Dalam bahasa Edward Soja, “[s]pace is not an empty void. It is always filled with politics, ideology, and other forces sha ping our lives and challenging us to engage in struggles over geography.”³²⁶ Penganut teori liberal, produksi ruang melalui penataan ruang akan dinilai sebagai upaya negara dalam mencari titik keseimbangan antara kepentingan ruang yang beragam dan bahkan berkontestasi dalam masyarakat.³²⁷

324 Henri Lefebvre, 1991, *The Spatial Turn in Legal Theory, Production of Space*, Blackwell, Blank dan Rosen-Zvi, Oxford, hlm. 40.

325 Lefebvre, *Production of Space*, hlm. 11.

326 Edward Soja, 2010, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis University of Minnesota Press, hlm. 19.

327 Paul Davidoff dan Thomas Reiner, *A Choice Theory of Planning*, 1973, dalam

Teori ini negara diasumsikan sebagai institusi yang netral yang dibentuk melalui kontrak sosial dengan tujuan mewujudkan keharmonisan dan kohesi sosial. Kepentingan umum diperkenalkan dan digunakan sebagai atribut negara untuk bertindak dengan klaim untuk mewujudkan tujuan bersama dan kebaikan semua warga negara. Pendekatan liberal atas penataan ruang tersebut dibantah oleh penstudi geografi kritis (*critical geography*) yang melihat negara bukanlah institusi yang netral dalam melakukan distribusi ruang.

Negara adalah salah satu arena pertarungan kepentingan itu sendiri di mana kelompok yang memenangkan pertarungan memiliki kesempatan untuk membuat kebijakan dalam upaya menjadikan kepentingan partikular mereka seolah sebagai kepentingan universal. Atribut kekerasan secara simbolik: setiap orang yang melanggar akan berhadapan dengan hukuman.

Kebijakan tata ruang negara justru menciptakan konflik ruang ketika ada persepsi dan konsepsinya atas ruang dari kelompok yang lemah (*powerless*) tidak mendapatkan tempat dalam representasi ruang oleh negara.³²⁸ Kebijakan tata ruang berkaitan erat dengan keadilan. Edward Soja dalam *Seeking Spatial Justice* menjelaskan bagaimana keadilan/ ketidakadilan sosial, ekonomi, dan lingkungan juga terbentuk dari konfigurasi ruang.³²⁹

Tata ruang sebuah unit ruang, termasuk manusia dan sumber daya alam di dalamnya dikategorisasi, didelineasi, dan diatur untuk tujuan yang sudah ditetapkan negara. Proses ini akan berkontribusi pada politik inklusi/eksklusi di

A Reader in Planning Theory, ed. Andreas Faludi, Pergamon Press, Oxford, hlm. 11-39.

328 Wardana, *Contemporary Bali, Contested Space and Governance*, hlm. 16.

329 Soja, *Seeking Spatial Justice*, hlm. 8-9.

mana aktor sosial akan diakui atau tidak keberadaannya dalam peta hukum tata ruang yang disusun negara.³³⁰

Pengalaman hidup kolektif untuk mewujudkan emansipasi dan kebebasan yang menyangkut tiga permasalahan, yakni distribusi, pengakuan dan partisipasi.³³¹ Problem distribusi tidak saja menyangkut tentang distribusi dampak negatif, namun juga distribusi keuntungan dari sebuah kegiatan pengelolaan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam di sebuah unit ruang. Problem rekognisi atau pengakuan terletak pada hukum memosisikan aktor-aktor sosial yang terlibat dalam kebijakan negara. Problem partisipasi sering kali merujuk tiga pilar partisipasi: akses atas informasi, partisipasi dalam pengambilan keputusan, dan akses keadilan.

Hasil Wawancara Dengan Tukiran,³³² persoalan Proyek Strategis Nasional (PSN) diletakan dalam kerangka konflik sosial yang termanifestasi dalam kontestasi ruang, perebutan kontrol atas manusia dan sumber daya yang ada di dalam unit ruang tersebut, dan negara melalui hukumnya memainkan perannya dalam konflik tersebut. Negara mengatur kepentingan masyarakat melalui kegiatan persiapan, implementasi, dan monitoring evaluasi pada kegiatan Percepatan Penyelesaian Permasalahan Pengadaan Tanah Bagi

330 Monique Nuijten dan David Lorenzo Rodriguez, *Peasant Community and Territorial Strategies in the Andean Highlands of Peru*, dalam *Spatializing Law, An Anthropological Geography of Law in Society*, ed Franz von Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann, dan Anne Griffiths, Ashgate, Surrey, hlm. 31-55.

331 K.J. Joy, dkk., 2014, *Re-politicising Water Governance, Exploring Water Reallocations in terms of Justice, Local Environment The International Journal of Justice and Sustainability*, hlm. 954-73.

332 Wawancara dengan Tukiran, *Selaku Kasi Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kabupaten Purworejo*, Tanggal 12 Januari 2024 jam 14.00 WIB.

Pembangunan Bendungan Bener melalui peran aktif stakeholder di Kabupaten Purworejo.

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener Di Kabupaten Purworejo Dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah dengan pemberian uang ganti kerugian dan pelepasan hak atas tanah sampai dengan tanggal 15 Mei 2023, dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel : 3
Progres Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bendungan Bener
Di Kabupaten Purworejo Dan Kabupaten Wonosobo

No	Kecamatan	Kelurahan/ Desa	Target		Realisasi UGR	
			Bidang	Luas(m2)	Bidang	Luas (m2)
1	Bener	Nglaris	563	502.255	525	492.858
		Guntur	1.678	1.117.179	1671	1.208.282
		Limbangan	484	444.423	483	449.795
		Karangsari	117	39.537	117	39.848
		Bener	249	94.825	248	94.510
		Kedungloteng	89	32.379	89	32.379
		Wadas	770	1.233.653	603	887.243
	Gebang	Redin	10	6.940	10	4.006
		Kemiri	433	615.717	430	607.560
	Total		4.393	4.086.908	4.203	3.816.481

Sumber : Data diolah Pengadaan Tanah Bendungan Bener Di Purworejo, Tahun 2022.³³³

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa target yang sudah ditetapkan sebanyak 4.393 bidang dengan luas: 4.086.908 m² atau 408,7 hektar, pemberian uang ganti kerugian yang direalisasikan sebanyak 4.203

³³³ Sumber : Data diolah Pengadaan Tanah Bendungan Bener Di Purworejo, Tahun 2022.

bidang atau 95,67% dengan luas: 3.816.481 m² atau 381,6 hektar atau 93,38 %. Ada 5 (lima) bidang TKD di desa Kemiri, Nglaris, Limbangan dan Bener yang sampai saat ini masih belum dibayar uang ganti kerugian dan pelepasan hak atas tanah. Desa Wadas, dari target 763 bidang, baru terealisasikan 609 bidang. Hal ini dikarenakan 154 bidang tanah dengan pemilik sekitar 99 orang masih belum selesai tahapan pengadaan tanahnya.

Pelaksanaan pengadaan tanah khususnya wilayah bendungan tergenang (lahan konstruksi) yang terdiri Desa Guntur, Desa Nglaris, Desa Kemiri mulai dari Penlok ditetapkan sampai kondisi saat ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Kabupaten Purworejo, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah telah menyerahkan hasil inventarisasi dan identifikasi atas 181 bidang (158 orang) kepada KJPP Sih Wiryadi & Rekan tanggal 29 Januari 2019 untuk dilakukan penilaian terhadap hasil inventarisasi dan identifikasi. Selanjutnya KJPP Sih Wiryadi & Rekan menyerahkan hasil penilaian kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah tanggal 22 Mei 2019.
- b. Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan daftar nilai nominatif kepada PPK BBWS SO untuk pembayaran UGR dan PPK BBWS SO menyerahkan kepada BPKP selaku kuasa LMAN untuk dilakukan reu. Pada tanggal 14 November 2019 BPKP menyerahkan hasil reu kepada PPK BBWS SO. Selanjutnya PPK BBWS mengirimkan hasil reu BPKP kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah tanggal 2 Desember 2019 dan diterima Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah tanggal 4 Desember 2019.

- c. Berdasarkan surat PPK BBWS SO tersebut, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah mengadakan musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian dengan warga masyarakat yang terdampak tanggal 9 Desember 2019 yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara Hasil Musyawarah No. 1281/BA-33.06.AT.02.02/XII/2019 sebagai berikut:
- 1) Terdapat 1 (satu) bidang tidak setuju terhadap nilai ganti kerugian an. Maksu.
 - 2) Terdapat 180 bidang tanah (157 Orang) setuju dan menandatangani Berita Acara Kesepakatan.
- d. Saudara Maksu selanjutnya mengajukan keberatan terhadap nilai ganti kerugian hasil penilaian KJPP Sih Wiryadi dan Rekan sebesar Rp. 26.735.938,00 (dua puluh enam juta tujuh ratus tiga puluh lima ribu sembilan ratus tiga puluh delapan rupiah) ke Pengadilan Negeri Purworejo yang penetapannya telah berkekuatan hukum tetap dengan Perkara No. 52/Pdt.G/2019/PN.Pwr tanggal 7 Februari 2020 jo. No.2050 K/Pdt/2020 tanggal 17 Juni 2020 dengan amar putusan yaitu menghukum para Termohon Keberatan untuk melaksanakan pemberian ganti kerugian kepada Pemohon Keberatan dengan bentuk uang sejumlah Rp. 76.735.938,00 (tujuh puluh enam juta tujuh ratus tiga puluh lima ribu sembilan ratus tiga puluh delapan rupiah);
- e. Atas putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dimaksud, Pelaksana Pengadaan Tanah telah membayarkan UGR pada tanggal 26 Februari 2021

kepada saudara Maksu sebesar Rp. 76.735.938,00 (tujuh puluh enam juta tujuh ratus tiga puluh lima ribu sembilan ratus tiga puluh delapan rupiah);

- f. Dari 180 bidang tanah (157 orang) yang menerima dan menandatangani Berita Acara Kesepakatan, 176 bidang (154 orang) mencabut persetujuan Kesepakatan, sedangkan 4 bidang (4 orang) tetap setuju dan telah dilakukan pembayaran ganti kerugiannya pada tanggal 28 Februari 2020.
- g. Terhadap 176 bidang (154 orang) yang mencabut persetujuannya, selanjutnya mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri Purworejo yang terdaftar dalam 2 (dua) register perkara sebagai berikut:

- 1) Perkara No. 08/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020

Penggugat Widodo, dkk sebanyak 76 orang dan Ketua Pelaksana Panitia Pengadaan Tanah (Tergugat I), KJPP Sih Wiryadi dan Rekan (Tergugat II), Kakantah Kab. Purworejo (Turut Tergugat I), BBWS Serayu Opak (Turut Tergugat II) yang telah diputus pada tanggal 9 September 2021 dengan amar putusan antara lain:

- a) Mengabulkan gugatan Penggugat sebagian;
- b) Menyatakan adanya cacat hukum atas pelaksanaan hasil persetujuan dan/atau kesepakatan para tergugat atas nilai Ganti Rugi kepada Penggugat yang tidak sesuai UU No. 2 Tahun 2012;
- c) Menyatakan proses penetapan Ganti Rugi yang dilakukan para Tergugat dari pertama cacat hukum karena ada Ganti Rugi lain yang belum dilaksanakan/dinilai untuk para penggugat karena sudah melebihi batas 30 hari kerja sejak berita acara penyerahan hasil

penilaian pengadaan tanah.

Putusan Pengadilan Negeri tersebut para tergugat dan turut tergugat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Jawa Tengah dengan No. 465/Pdt/2021/PT.Smg dan telah diputus tanggal 7 Desember 2021 dengan amar putusan antara lain :

- a) Pengadilan tingkat banding tidak berwenang memeriksa;
- b) Permohonan banding para pembanding tidak dapat diterima.

2) Perkara No. 21/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020,

Penggugat Komariah, dkk sebanyak 77 orang dan Ketua Panitia Pengadaan Tanah (Tergugat I), KJPP Sih Wiryadi dan Rekan (Tergugat II), Kakantah Kab.Purworejo (Turut Tergugat I), BBWS Serayu Opak (Turut Tergugat II) yang telah diputus pada tanggal 9 September 2021 dengan amar putusan antara lain:

- a) Mengabulkan gugatan Penggugat sebagian;
- b) Menyatakan adanya cacat hukum atas pelaksanaan hasil persetujuan dan/atau kesepakatan para tergugat atas nilai Ganti Rugi kepada Penggugat yang tidak sesuai UU No. 2 Tahun 2012;
- c) Menyatakan proses penetapan Ganti Rugi yang dilakukan para Tergugat dari pertama cacat hukum karena ada Ganti Rugi lain yang belum dilaksanakan/dinilai untuk para penggugat karena sudah melebihi batas 30 hari kerja sejak berita acara penyerahan hasil penilaian pengadaan tanah.
- d) Menghukum Turut Tergugat II untuk mematuhi dan melaksanakan isi

putusan ini.

Putusan Pengadilan Negeri tersebut para tergugat dan turut tergugat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Jawa Tengah dengan No.455/Pdt/2021/PT.Smg dan telah diputus tanggal 10 Desember 2021 dengan amar putusan antara lain :

- a) Menerima permohonan banding para pembanding;
- b) menguatkan putusan Pengadilan Negeri Purworejo No.21/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 9 September 2021.
- h. Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah sebagai pihak tergugat I/Pembanding, Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo turut tergugat I/Pembanding telah menyampaikan pernyataan kasasi ke Pengadilan Negeri Purworejo tanggal 27 Desember 2021 terhadap Putusan Pengadilan Tinggi Semarang nomor 465/Pdt/2021/PT.Smg dan 455/Pdt/2021/PT.Smg, sehingga dalam waktu 14 hari sejak menyatakan kasasi atau paling lambat tanggal 6 Januari 2022 memori kasasi sudah harus disampaikan ke Mahkamah Agung melalui kepaniteraan Pengadilan Negeri Purworejo.
- i. Bahwa pada tanggal 28 Desember 2021 bertempat di Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah telah dilakukan audiensi dengan perwakilan Masyarakat Terdampak Bendungan Bener (MasTerBend) dan meminta agar BPN mendahulukan upaya diskresi sebagaimana pernah dilakukan Menteri Agraria Tata Ruang/ Kepala BPN No. 1/DIS-BP.02.01/III/2021 tanggal 9 Maret 2021

- j. Bahwa pada tanggal 29 Desember 2021, Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah mengirim surat kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor AT.01.02/2627-33/XII/2021 perihal Mohon Petunjuk Penyelesaian Permasalahan Pengadaan Tanah Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo.
- k. Pada tanggal 18 April 2022, Mahkamah Agung mengeluarkan putusan kasasi dengan nomor 1323/K/Pdt/2022 terkait Perkara No. 21/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020 dan nomor 1322/K/Pdt/2022 terkait Perkara No. 8/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020.
- 1) Putusan kasasi dengan nomor 1322/K/Pdt/2022 terkait Perkara No. 08/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020, dengan amar putusan sebagai berikut:
- a) Mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi
 - b) Membatalkan putusan Pengadilan Negeri No. 08/Pdt.G/2020/PN.Pwr, tanggal 9 September 2021
 - c) Menerima eksepsi dari Tergugat I, Turut Tergugat I, dan Turut Tergugat II
 - d) Menyatakan gugatan para penggugat tidak dapat diterima
 - e) Menghukum para Termohon Kasasi untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkatan peradilan, yang dalam tingkat kasasi sejumlah Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah)

- 2) Putusan kasasi dengan nomor 1323/K/Pdt/2022 terkait Perkara No. 21/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020, dengan amar putusan sebagai berikut:
 - a) Mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi
 - b) Membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 455/PDT/2021/PT.SMG tanggal 10 Desember 2021 yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri No. 21/Pdt.G/2020/PN.Pwr, tanggal 9 September 2021
 - c) Menerima eksepsi dari Tergugat I, Turut Tergugat I, dan Turut Tergugat II
 - d) Menyatakan gugatan para penggugat tidak dapat diterima
 - e) Menghukum para Termohon Kasasi untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkatan peradilan, yang dalam tingkat kasasi sejumlah Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah)
1. Setelah keluar putusan kasasi dari Mahkamah Agung tanggal 18 April 2022 dengan nomor 1323/K/Pdt/2022 terkait Perkara No. 21/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020 dan nomor 1322/K/Pdt/2022 terkait Perkara No. 8/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020, pihak yang berhak mengajukan upaya hukum lain yaitu Peninjauan Kembali (PK) dimana telah keluar Relas Pemberitahuan Isi Putusan Peninjauan Kembali Kepada Turut Termohon Peninjauan Kembali yang diterima oleh Pelaksana Pengadaan Tanah tanggal 29 Maret 2023 dengan amarnya yang berbunyi sebagai berikut :

- a) Menolak permohonan peninjauan kembali dari para pemohon peninjauan kembali;
 - b) Menghukum para pemohon peninjauan kembali untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan.
- m. Terkait dengan putusan kasasi diatas, Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo selaku Pelaksana Pengadaan Tanah melakukan rapat koordinasi pada tanggal 23 Agustus 2022 dengan para stakeholder yaitu Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan, Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah, Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak, Kejaksaan Tinggi Semarang, Kejaksaan Negeri Semarang, KJPP Sih Wiryadi dengan rapat pembahasan hasil putusan Mahkamah Agung dengan kesimpulan rapat sebagai berikut :
- 1) Putusan Kasasi Mahkamah Agung yang menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima menjadikan kondisi keadaan kembali ke status semula, dalam konteks yuridis normatif ada hal kosong yang harus dipenuhi terkait 9 bulan waktu selesainya masa berlaku penilaian sampai dengan waktu pengajuan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri;
 - 2) Pada penilaian terhadap 176 bidang KJPP sudah memperhitungkan masa tunggu dalam penilaian namun hanya memperhitungkan waktu selama 6 bulan sejak laporan penilaian diterbitkan yaitu pada Desember 2018. Penambahan masa tunggu sejak bulan ke 7 sarnpai dengan tanggal pengajuan gugatan perdata 176 bidang;

- 3) Penambahan masa tunggu sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tidak dapat diterapkan karena penilaian dilakukan terhadap objek pengadaan dilakukan sebelum PP tersebut berlaku;
 - 4) Berdasarkan ketentuan asosiasi penilaian (MAPPI), yaitu PPI 04 tahun 2018 (Penerapan Kerugian Non Fisik), masa tunggu berdasarkan suku bunga deposito hanya sampai 6 bulan, kemudian setelah 6 bulan bisa diperhitungkan selisih nilai pasar pada saat penilai.
- n. Berdasarkan hasil rapat koordinasi tersebut, pada tanggal 22 November 2022 Pelaksana Pengadaan Tanah melakukan sosialisasi penyampaian besaran nilai ganti kerugian dengan di tambahkan nilai masa tunggu kepada pihak yang berhak, dengan hasil sebagai berikut :
- 1) Telah dilakukan sosialisasi penyampaian besaran nilai ganti kerugian dengan penambahan perhitungan nilai masa tunggu yang dihadiri oleh Pihak yang Berhak dari Desa Kemiri, Desa Guntur dan kuasa hukum;
 - 2) Telah dilakukan pembacaan besaran nilai ganti kerugian yang telah ditambahkan dengan nilai perhitungan masa tunggu;
 - 3) Sebagian Pihak yang Berhak meninggalkan tempat ditengah-tengah pembacaan besaran nilai ganti kerugian serta tidak bersedia mengisi daftar hadir;

- 4) Kuasa hukum menyampaikan bahwa Pihak yang Berhak meninggalkan tempat karena nilai ganti kerugian masih jauh dari harapan Pihak yang Berhak.
 - 5) Terhadap Pihak yang Berhak yang telah bersedia menerima besaran nilai ganti kerugian dan bersedia untuk dilakukan pembayaran supaya memenuhi kelengkapan berkas paling lambat tanggal 28 November 2022 untuk dapat dilakukan permohonan pembayaran kepada LMAN.
- o. Sebanyak 176 bidang yang melakukan gugatan, terdapat 30 bidang yang bersedia menerima besaran nilai ganti kerugian yang telah ditambahkan dengan nilai perhitungan masa tunggu dan masih tersisa 146 bidang yang belum bersedia menerima perhitungan masa tunggu. 30 bidang tersebut sudah menerima uang ganti kerugian pada bulan Desember 2022.
- p. Pada tanggal 30 Desember 2022, Mahkamah Agung mengeluarkan putusan Peninjauan Kembali (PK) dengan nomor 1382 PK/Pdt/2022 terkait Perkara No. 8/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020 dan nomor 1383/K/Pdt/2022 terkait Perkara No. 21/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020

Putusan Peninjauan Kembali (PK) tanggal 30 Desember 2022 dengan nomor 1382 PK/Pdt/2022 terkait Perkara No. 8/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020, dengan amar putusan sebagai berikut:

- 1) Menolak permohonan peninjauan kembali dari Para Pemohon Peninjauan Kembali
- 2) Menghukum Para Pemohon Peninjauan Kembali untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan, yang dalam pemeriksaan peninjauan kembali sejumlah Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah)

Putusan Peninjauan Kembali (PK) tanggal 30 Desember 2022 dengan nomor 1383 PK/Pdt/2022 terkait Perkara No. 21/Pdt.G/2020/PN.Pwr tanggal 5 Maret 2020, dengan amar putusan sebagai berikut:

- 1) Menolak permohonan peninjauan kembali dari Para Pemohon Peninjauan Kembali
 - 2) Menghukum Para Pemohon Peninjauan Kembali untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan, yang dalam pemeriksaan peninjauan kembali sejumlah Rp2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah)
- q. Berhubung permohonan peninjauan Kembali PYB di tolak oleh Mahkamah Agung, Pelaksana Pengadaan Tanah bersama dengan BBWS SO menyampaikan hal tersebut kepada PYB dan membuka ruang dialog supaya proses pengadaan tanah terutama dalam pemberian uang ganti kerugian dan pelepasan hak tanah bisa dilaksanakan.
- r. Pada tanggal 18 April 2023 telah dilaksanakan pemberian uang ganti kerugian dan pelepasan hak atas tanah pengadaan tanah untuk

kepentingan umum bagi pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo di Kantor Direksi PP (Persero) Tbk. (*Office Resort*), Ds Karang Sari, Kec. Bener Kabupaten Purworejo terhadap 138 bidang (123 orang). Sedangkan 8 bidang masih harus dilakukan perbaikan administrasi.

Pengadaan tanah untuk pembangunan Bendungan Bener pada Desa Wadas diwarnai dengan beberapa aksi penolakan yang dilakukan sejak tahun 2018. Beberapa alasan yang digunakan untuk menggaungkan penolakan antara lain isu kerusakan lingkungan, kehilangan mata pencaharian, kehilangan mata air, maupun rusaknya tatanan sosial Desa Wadas. Isu-isu penolakan ini yang secara sistematis dan masif digabungkan melalui beberapa kegiatan demonstrasi maupun penggiatan media sosial yang berdampak pada terbentuknya opini publik negatif mengenai pengadaan tanah di desa Wadas.

Proses pengadaan tanah dampaknya menjadi terhambat sejak 2018 sampai dengan 2020 karena Tim Pelaksana Pengadaan Tanah tidak bisa masuk untuk melakukan proses inventarisasi dan identifikasi bidang tanah di desa Wadas. Sejak tahun 2018, Tim Pelaksana Pengadaan Tanah fokus untuk menyelesaikan progres pengadaan tanah di desa-desa terdampak selain Desa Wadas.

Proses pengondisian sosial secara intensif baru mulai tahun 2020, untuk Desa Wadas dengan sebagian kecil warga terdampak Desa Wadas yang selanjutnya masuk dalam kelompok gelombang pertama yang dapat

dengan terbuka menerima sosialisasi mengenai pengadaan tanah. Dan saat ini pendanaan tanah untuk bendungan bener di kabupaten Purworejo telah selesai 100 %, dengan rincian 4385 telah diberikan ganti kerugian dan 5 bidang mekanisme konsinyasi, 1 (satu) bidang wakaf dan 1 (satu) bidang proses pembayaran ganti kerugian.

Hasil wawancara dengan Andri Kristanto,³³⁴ penyelesaian ganti kerugian pengadaan tanah bendungan bener disebabkan oleh kurangnya pelibatan masyarakat dalam kegiatan awal pengadaan tanah khususnya pada tahapan kegiatan perencanaan dan persiapan. Informasi yang didapatkan masyarakat tidak dipahami oleh masyarakat secara komprehensif, sehingga permasalahan-permasalahan yang ada berujung pada tahapan pelaksanaan pengadaan tanah yang tidak efektif dari segi waktu, biaya dan kerugian bagi masyarakat akibat dampak pelaksanaan proyek pembangunan bendungan.

4.3.2 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Jragung Di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah

Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bendungan Jragung mendasarkan pada SK Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Gubernur Jawa Tengah No.590/43 Tahun 2023 dilaksanakan penyelesaian pengadaan tanah atas sisa tanah bagi Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang. Jumlah sisa tanah yang akan diselesaikan pembebasannya 41 bidang tanah dan 61 bidang tanah. Berdasarkan data 41 bidang tanah, 16 bidang utuh berada didalam Kawasan hutan yang sudah dilepaskan, sedangkan yang

334 Wawancara dengan Andri Kristanto, Kantah Purworejo, 21 Juli 2023

25 bidang sebagian berada di luar kawasan hutan, sebagian berada di dalam Kawasan hutan.

Data sebanyak 41 bidang tanah, Pada saat pengumuman hasil inventarisasi dan Identifikasi oleh Ketua P2T tanggal 9 Juni 2022, terdapat sanggahan dari BPKH XI Yogyakarta melalui surat No. S.457/BPKH.XI/2/PLA.2/6/2022 tanggal 17 Juni 2022, karena Bidang-bidang yang diumumkan Sebagian besar berada di dalam Kawasan hutan (dari hasil overlay peta).

Beberapa bidang tanah sebagian besar masuk dalam Kawasan hutan tersebut masih berstatus Kawasan hutan meskipun telah mendapat persetujuan pelepasan melalui Kepmen LHK No. 275/MENLHK/SETJEN/P.A.0/3/2022 tanggal 31 Maret 2022. Lokasi dimaksud pada point b menjadi bukan Kawasan setelah mendapatkan penetapan areal kerja pelepasan dari Menteri LHK berdasarkan kegiatan pengukuran yang disetujui oleh Panitia Tata Batas Kawasan Hutan Kabupaten Semarang.

Berlakunya Kep Men LHK No. SK 280/MENLHK/ SETJEN/ PLA.2/3/2023 tentang Penetapan Batas Areal Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Tetap Dan Hutan Produksi Terbatas Untuk Pembangunan Bendungan Jragung Atas Nama Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Di Kabupaten Semarang, Provinsi Jawa Tengah Seluas 625,95 HA, dari BPKH menyampaikan sudah bukan urusan KLHK lagi karena statusnya sudah menjadi APL. Surat Dirjen Pengadaan Tanah dan

Pengembangan No. B/BP.01.01/3646//20223 tanggal 20 Oktober 2023 tentang penyampaian rekomendasi tim penyelesaian hak pihak ke tiga, dengan lampiran beberapa surat untuk dapat digunakan sebagai rujukan dalam menyelesaikan hak pihak ke tiga dan permasalahan sosial pada Bendungan Lausimeme, Margatiga dan Jragung.

Tabel : 4
Bidang Tanah Masyarakat yang terkena Pengadaan tanah Untuk Pembangunan Bendungan Jragung

No	Kecamatan	Kelurahan/ Desa	Dusun	Bidang	Luas (ha)
1	Pringapus	Candirejo	Sapen Borangan Kedunglatik	44 8 95	61,63 11,73 18,8
				147	13,81

Sumber : Data Diolah Bidang Tanah masyarakat Untuk Pembangunan Bendungan Jragung, Tahun 2024.³³⁵

Berdasarkan tabel tersebut di atas, ada 147 bidang tanah masyarakat yang terkena pembangunan bendungan jragung, dan masih terdapat 41 bidang tanah yang belum diselesaikan pengadaan tanahnya, dikarenakan beririsan dengan Kawasan hutan., Penyelesaian hak-hak pihak ke tiga dalam Kawasan hutan produksi yang dilepaskan diselesaikan sesuai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pemberian Ganti Kerugian tanah dan tegakan

³³⁵ Sumber : *Data Diolah Bidang Tanah Dim Luar Kawasan Hutan Untuk Pembangunan Bendungan Jragung, Tahun 2024.*³³⁵

yang dikuasai Masyarakat dalam Kawasan yang telah dilepas menjadi APL dilaksanakan sesuai mekanisme Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Surat PLT Dirjen SDA kepada No. PS 0201-Mn/951 tanggal 08 Mei 2023 perihal Penyampaian Rekomendasi Tim Penyelesaian Hak Pihak ke tiga: Proses penyelesaian hak-hak pihak ke tiga diselesaikan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Hak-hak Masyarakat yang telah menguasai di Kawasan tersebut sesuai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Pemberian Ganti kerugian terhadap tanah yang dikuasai Masyarakat dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal penetapan pelepasan Kawasan oleh Menteri LHK masih terdapat tanah yang dikuasai Masyarakat maka penyelesaiannya dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN sesuai ketentuan peraturan perundangan.

. Tanah dan tegakan yang dikuasai masyarakat dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan menjadi APL untuk kepentingan Pembangunan bendungan Margatiga, Lausimeme dan Jragung dapat diberikan ganti kerugian. Ganti kerugian tersebut diatas dilaksanakan sesuai dengan mekanisme Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Surat Dirjen Kekayaan Negara Kemenkeu kepada Dirjen Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan Kemen ATR/BPN No. S-

160/KN/2023 tanggal 24 Oktober 2023. Lahan eks Kawasan hutan yang telah ditetapkan sebagai APL dan belum dilekatkan suatu hak atas tanah, memenuhi pengertian sebagai Tanah Negara. Dengan masih terdapat persyaratan kewajiban yang harus diselesaikan oleh Kemen PUPR, tidak serta merta lahan eks Kawasan hutan menjadi Barang Milik Negara.

Pengadaan Tanah Bendungan Jragung di Dusun Kedungglatik, Desa Candirejo, Kecamatan Pringapus, Kabupaten Semarang, Provinsi Jawa Tengah. Hasil identifikasi dan inventarisasi panitia pengadaan tanah terdapat 41 bidang tanah masyarakat yang memiliki alas hak berada di dalam eks kawasan hutan yang telah dilepas dan menjadi APL PUPR untuk kepentingan bendung Jragung. Data 41 bidang tanah masyarakat tersebut di atas, hanya sebagian yang masuk dalam eks kawasan hutan (daftar terlampir).

Berdasarkan penyampaian perwakilan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), masyarakat tidak dapat mengakui kepemilikan masyarakat atas 41 bidang yang sudah memiliki alas hak tersebut sebagaimana PP 23 Tahun 2021, karena penunjukan Kawasan hutan sejak tahun 1930 dan ada moratorium Jawa, Bali dan Lampung. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan PP Nomor 19 Tahun 2021, Kementerian ATR/BPN hanya dapat memberikan ganti kerugian terhadap tegakan yang ada di atas tanah negara dalam pengelolaan

negara, akan tetapi ganti kerugian terhadap tanah tidak bisa karena KLHK telah memberikan pelepasan Kawasan tersebut ke PUPR.

Sejak tahun 2020 gejolak di masyarakat untuk segera mendapat kepastian atas haknya sehingga pembangunan PSN Bendungan Jragung bisa segera terealisasi, maka terhadap 41 bidang tanah yang beririsan dengan eks kawasan hutan tersebut dapat segera diberikan ganti kerugian atas tanahnya.

Hasil wawancara dengan Embun Sari,³³⁶ mengatakan bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan penguasaan dalam kawasan hutan tanpa izin dari KLHK tidak diperkenankan. Sertipikat Hak Atas Tanah pada prinsipnya tidak boleh terbit dalam kawasan hutan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 dan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2021, penguasaan masyarakat selama 20 tahun dapat diakui akan tetapi merupakan kewenangan dan KLHK.

Kementerian ATR/BPN berpendapat menempatkan pengakuan penguasaan masyarakat dikembalikan sesuai kewenangannya, agar tidak ada masalah hukum bagi pelaksana. Kasus di Lampung, kondisi hampir sama dengan Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang hasil pembahasan, PBT dan danom di dalam eks kawasan hutan dimintakan ke BRIN dan KLHK untuk meneliti apakah penguasaan tersebut memenuhi kriteria penguasaan min 20 tahun, atas dasar rekomendasi ini akan

³³⁶ Wawancara Dengan Embun Sari, *Dirjen Pengadaan Tanah Kementerian ART/BPN Pusat Jakarta*, Tanggal 24 Januari 2024 jam 16.42 WIB.

diputuskan dapat dibayar atau tidak tanahnya. Pembangunan agar tetap berjalan, sementara dibayar dulu tegakan dan tanam tumbuh milik masyarakat, sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel : 5
Bidang Tanah Masyarakat yang terkena Pengadaan tanah
Dan beririsan dengan Kawasan Hutan

No	Kecamatan Desa	Dusun	Diluar Kawasan Hutan	Beririsan dengan Kawasan Hutan (bid)	Beririsan dengan Kawasan Hutan (ha)
1	Pringapus Candirejo	Sapen	44	-	-
		Borangan	8	-	-
		Kedunglatik	95	41	3,11
			147	41	

Sumber : Data Diolah Bidang Tanah Masyarakat yang terkena Pengadaan tanah
Dan beririsan dengan Kawasan Hutan.³³⁷

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa beberapa pemilik tanah masyarakat adat yang tanahnya digunakan untuk pembangunan bendungan jragung di Kabupaten Semarang belum memperoleh ganti rugi dari Pemerintah. Tanggung jawab Pemerintah Daerah terhadap masyarakat yang tanahnya akan dibebaskan akan diberikan pemukiman Kembali di lahan Borrow Area yang lokasinya merupakan lokasi tanah masyarakat masuk kawasan eks kawasan hutan dan tidak dalam

³³⁷ Sumber : *Data Diolah Bidang Tanah Dim Luar Kawasan Hutan Untuk Pembangunan Bendungan Jragung*, Tahun 2024.³³⁷

penguasaan masyarakat, akan dihibahkan dari Kementerian PUPR kepada Pemerintah Kabupaten Semarang melalui mekanisme hibah. Pemerintah Kabupaten Semarang melakukan pengelolaan sementara melalui Perjanjian Serah Terima Pinjam Pakai Sementara dengan BBWS Pemali Juwana.

Data terkait Penunjukan dan Penetapan Kawasan Hutan Lokasi Pembangunan Bendungan Jragung didasarkan atas Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.359/Menhut-II/2004 tanggal 1 Oktober 2004 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor SK.435/Kpts-II/1999 tanggal 15 Juni 1999 tentang Penunjukan Kawasan Hutan di Wilayah Provinsi Jawa Tengah dalam SK Menteri LHK Nomor: R SK.275/MENLHK/SETJEN/PLA.0/3/2022 tentang Persetujuan Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Tetap dan Hutan Produksi Terbatas Untuk Pembangunan Bendungan Jragung Atas Nama Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Seluas \pm 620,77 Ha di Kabupaten Semarang, Provinsi Jawa Tengah.

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: SK.5135/Menhut-VII/KUH/2014 tanggal 16 Juli 2014 tentang Penetapan Kawasan Hutan pada Bagian Hutan Semarang Barat seluas 13.962,30 Hektar di Kabupaten Semarang, Kota Semarang, Kabupaten Demak, dan Kabupaten Grobogan Provinsi Jawa Tengah (Terdapat pada Poin 1 dalam Surat dari BPKH Wilayah XI Yogyakarta Nomor: S.457/BPKH.XI/2/PLA.2/6/2022 tanggal 17 Juni 2022 perihal Keberatan atas Pengumuman

Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif Pengadaan Tanah Pembangunan Bendungan Jragung).

Peta Tata Batas *Proces Verbaal van Grensregeling* Semarang tanggal 19 Maret 1931 disahkan pada tanggal 24 Juni 1931 (Terdapat pada Poin 1 dalam Surat dari BPKH Wilayah XI Yogyakarta Nomor: S.457/BPKH.XI/2/PLA.2/6/2022 tanggal 17 Juni 2022 Hal Keberatan atas Pengumuman Hasil Inventarisasi dan Identifikasi Peta Bidang Tanah dan Daftar Nominatif Pengadaan Tanah Pembangunan Bendungan Jragung).

Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah Nomor : 09/Pgd.Tnh/Bpn.33/2024 tentang Perubahan Pertama Atas Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah Nomor 12/Pgn.Tnh/Bpn.33/2023 tentang Penugasan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang Sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Atas Sisa Tanah Untuk Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah.

Surat Direktur Jenderal Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan Nomor B/BP.01.01/3646/X/2023 tanggal 26 Oktober 2023 Perihal Penyampaian Rekomendasi Tim Penyelesaian Hak Pihak Ketiga dan Permasalahan Sosial pada Bendungan Lusimeme, Bendungan Marga Tiga dan Bendungan Jragung, dinyatakan untuk percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional pada Bendungan Jragung dan surat Direktur Jendral Kekayaan Negara Nomor S-160/KN/2023 tanggal 24 Oktober 2023 perihal

Penjelasan terkait Status Tanah Eks Pelepasan Kawasan Hutan dalam rangka Proyek Strategis Nasional.

Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah Nomor: 12/Pgd.Tnh/BPN.33/2023 tanggal 6 November 2023 tentang Penugasan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah Atas Sisa Tanah Untuk Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah pada diktum Kedua menyatakan bahwa Memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atas Sisa Tanah untuk Pembangunan Bendungan Jragung untuk melaksanakan Tahapan Pengadaan Tanah yang berada di luar Kawasan Hutan (Areal Penggunaan Lain).

Penguasaan oleh Pihak Ketiga yang berada di dalam Areal Penggunaan Lain berdasarkan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK.280/MENLHK/SETJEN/PLA.2/3/2023 tentang Penetapan Batas Areal Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Terbatas untuk Pembangunan atas nama Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat di Kabupaten Semarang, Provinsi Jawa Tengah seluas 625,95 Ha ditindaklanjuti dengan mekanisme Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional.

Konsep hak menguasai negara atas tanah dalam UUPA adalah hak negara untuk mengatur dan mengelola tanah. Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah.

Tanah Kawasan Hutan yang masuk areal penetapan lokasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kemudian menjadi Area Penggunaan Lain (APL) karena pelepasan kawasan yang ditujukan kepada instansi yang membutuhkan tanah, bidang tanah APL dimaksud pada saat dilepaskan sebagian ada yang telah dikuasai oleh masyarakat dengan surat bukti penguasaan/pemilikan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-IX/2011 dan Nomor 35/PUU-X/2012 serta Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Hutan, apakah penguasaan masyarakat tersebut dapat diakui dan dibayarkan kerugian tanah dan tegakannya.

BAB V

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

5.1. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Tanggung Jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum guna menyejahterakan masyarakat. Tanggung Jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan oleh pemerintah mana pun. Semakin maju masyarakat, semakin banyak diperlukan tanah-tanah untuk kepentingan umum. Sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu (pribadi) berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umum lah yang harus didahulukan³³⁸

Landasan hukum dalam pengaturan masalah tanah di Indonesia, terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran

338 Muwahid, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Melibatkan Pihak Swasta Perspektif Hukum Islam*, Jurnal Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam Volume 7, No.1, April 2017 p-ISSN 2089-0109; e-ISSN 2503-0922

rakyat”. Pelaksanakan ketentuan pasal tersebut, maka diundangkan UUPA.

Secara prinsip hukum diciptakan untuk memberikan kepercayaan kepada masyarakat (manusia) terhadap kepentingan yang berbeda dimiliki manusia satu dengan manusia lain dengan tujuan untuk terwujudnya kesejahteraan.³³⁹ Sebagai subjek hukum, manusia memiliki peran yang esensial dalam mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana ruh dari Peraturan Presiden tersebut terletak pada poin ganti kerugian, serta penetapan nilai ganti kerugian. Masalah ganti kerugian merupakan faktor yang paling menentukan akan pengambilan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terletak pada proses penetapan nilai ganti kerugiannya, terkait dengan hal tersebut peneliti memiliki landasan untuk berfikir pelaksanaan rekonstruksi terhadap beberapa pasal pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pencanangan Proyek Strategis Nasional (PSN), negara semakin meneguhkan posisinya sebagai pengembang terbesar dan terkuat di Indonesia. Sederetan daftar nama proyek strategis nasional, sebagian besar menjadikan negara sebagai pemrakarsanya dengan alasan proyek-proyek tersebut akan

³³⁹ *Ibid*, hlm. 90.

berkontribusi positif bagi pertumbuhan ekonomi. Negara menjadi pengembang terkuat karena negara memiliki perangkat untuk memastikan agenda pembangunannya harus berjalan sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Perangkat legal berupa hukum yang dibuat untuk memfasilitasi PSN dan perangkat institusional, termasuk di dalamnya lembaga koersif yakni kepolisian dan militer yang berfungsi untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan proyek. Agenda pembangunan negara dapat berhadapan dengan alat kekerasan tersebut karena target pertumbuhan ekonomi yang telah dicanangkan harus dicapai dengan segala konsekuensinya.

Public Participation terhadap aktivis lingkungan dan warga yang melakukan penolakan atas proyek-proyek pembangunan dan ekstraksi yang didukung oleh negara.³⁴⁰ Pada titik inilah proyek strategis nasional menimbulkan problem keadilan di mana proyek tersebut akan mengambil tempat. Problem keadilan ruang ini dalam konflik PSN di Desa Wadas dapat dilihat menyangkut tiga hal, yakni distribusi, pengakuan (rekognisi), dan partisipasi.

Tanah bisa memiliki makna simbolik karena tanah dinilai memiliki signifikansi dalam konteks spiritualitas ataupun estetis. Makna tanah yang kompleks ini dituangkan dengan jelas oleh warga Wadas yang menjadi Penggugat di PTUN Semarang dengan menyatakan dalam surat gugatannya, “bagi para penggugat manfaat tanah bukanlah untuk kepentingan dirinya sendiri, melainkan dalam menjaga tanah dan lingkungannya berfungsi untuk

340 Adzkar Ahsinin, M. Azka Fahriza, dan Sekar B. Aji, 2020, *Menatap Tahun-Tahun Penuh Marabahaya, Laporan Situasi Pembela HAM atas Lingkungan Tahun 2019*, ELSAM, Jakarta, hlm. 16.

memberikan manfaat kepada orang yang tidak memiliki tanah untuk menggarap, memberikan manfaat bagi flora dan fauna.³⁴¹

Penyederhanaan makna objek dan juga subyek dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan cara negara untuk menekan biaya transaksi (*transactional cost*) seminimal mungkin. Objek yang dinilai secara instrumental bisa dengan mudah dikonversi ke dalam bentuk uang ganti rugi sesuai harga pasaran. Proses negosiasi mengalami jalan buntu, rezim penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum menciptakan mekanisme yang memenangkan pihak yang memerlukan tanah melalui konsinyasi di mana uang ganti rugi dititipkan kepada pengadilan.

Pendekatan berbasis relasi kepemilikan mempersempit pihak yang diajak untuk bernegosiasi dalam proses pelepasan tanah. Dalam perspektif ekonomi, semakin sedikit pihak yang terlibat maka proses pembangunan akan semakin sederhana dan semakin efisien pula biaya transaksi yang akan dikeluarkan pihak yang membutuhkan tanah.

Kasus Penambangan Andesit di Desa Wadas, upaya mereduksi objek dan subjek juga tampak jelas. Pertama, ruang hidup warga hanya dimaknai sebatas lahan seluas 132,30 hektar yang digunakan sebagai lokasi pertambangan.⁶⁸ Kedua, subjek dibatasi pada pemilik lahan semata sehingga hanya mereka yang dianggap layak untuk bernegosiasi tentang ganti rugi lahan yang akan dipakai. Lahan tersebut melayani kebutuhan air dan jasa ekosistem

341 Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG, hlm. 94.

lainnya termasuk makna simbolik sebagai areal yang memiliki nilai spiritual signifikan bagi lebih dari 500 warga.³⁴²

Problem partisipasi merupakan turunan dari rekognisi atas subjek yang keberadaannya diakui kemudian diberikan kesempatan untuk berpartisipasi. Partisipasi dalam konteks hukum lingkungan akan bermakna apabila memiliki tiga pilar yang biasa dikenal dengan aspek prosedural dari hak atas lingkungan, yakni:³⁴³ akses atas informasi, dilibatkan dalam pengambilan keputusan, dan akses keadilan.

Akses atas informasi (*access to information*) merujuk pada hak bagi setiap orang yang terkena atau berpotensi terkena dampak dan juga pemerhati lingkungan untuk memperoleh dan menyebarkan informasi berkaitan dengan lingkungan hidup. Informasi ini sendiri harus diberikan secara lengkap, jujur, akurat dan tepat waktu oleh pihak pemrakarsa kegiatan dan/atau usaha atau pemerintah yang memegang informasi tersebut.

Masyarakat yang terkena dampak dan pemerhati lingkungan akan memberikan pendapat atas proyek apabila dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Salah satu pengambilan keputusan penting atas proyek adalah dalam penyusunan dan penilaian dokumen AMDAL. Keputusan atas AMDAL harus diambil secara partisipatif. Hal ini didasari oleh pandangan bahwa secara konseptual AMDAL merupakan *science* (sains) dan *art* (seni).³⁴⁴

342 Fadli, dkk, *Investasi Subur Rakyat Digusur*, hlm. 25.

343 Agung Wardana, *Hak atas Lingkungan Sebuah Pengantar Diskusi*, *Jurnal Advokasi*, 3, 2, 2012, hlm. 120-30.

344 Russle J. Schmitt, dkk, , 1996 *The Art and Science of Administrative Environmental Impact Assessment*, dalam *Detecting Ecological Impacts, Concepts and Applications in Coastal Habitats*, ed. R. Schmitt & C. Osenberg Academic Press, London, hlm. 281-93.

AMDAL merupakan kajian ilmiah dengan metode yang ketat serta didasari oleh penalaran rasional yang dilakukan ahli di bidangnya. Namun kajian ahli ini akan memiliki pengaruh pada kondisi lingkungan dan segala aspek kehidupan masyarakat yang ada di sekitar proyek. Dengan demikian, kajian para ahli ini tidak bisa menutup mata atas dinamika sosial dan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat.

AMDAL memiliki elemen sebagai seni (*arts*) di mana ia membutuhkan kemampuan untuk mempertimbangkan kepentingan-kepentingan sosial yang sangat kompleks, salah satunya adalah sistem kepercayaan yang sering kali dianggap tidak rasional dari kacamata sains modern. Misalnya pandangan masyarakat local yang memercayai sebuah kawasan sakral dan mempertahankan kawasan tersebut melalui pengetahuan lokal akan sulit untuk masuk dalam AMDAL jika semata-mata bergantung pada kajian ilmiah.³⁴⁵

Keseimbangan antara AMDAL sebagai sains dan seni ini menjadi keharusan untuk mendapatkan keputusan yang bisa diterima oleh semua pihak. Proses AMDAL seharusnya tidak hanya dilihat sebagai persyaratan formal bagi pemrakarsa untuk memperoleh izin administratif, namun juga proses untuk mendapat izin sosial (*social licence*) dari masyarakat yang akan terkena dampak. Dalam tahap pengambilan keputusan, ada atau tidaknya partisipasi ditentukan oleh sejauh mana masyarakat didengar dan dipertimbangkan kepentingannya dalam proses komunikasi dua arah yang bebas atau tanpa

³⁴⁵ Untuk diskusi lebih jauh tentang penggunaan alasan kesakralan dalam menolak proyek pembangunan lihat Agung Wardana, *Legal Engineering in a Contest over Space in Bali*, *Australian Journal of Asian Law*, 19, 1, 2017, hlm. 1-12.

tekanan. Pandangan Arnstein³⁴⁶ bahwa partisipasi dinilai tidak terjadi apabila dalam prosesnya mengandung manipulasi dan tekanan.

Menurut Peneliti bahwa partisipasi baru dapat dikatakan terjadi apabila ada proses konsultasi, kerjasama, dan bahkan pada level yang paling tinggi adanya hak veto dari masyarakat atas proyek yang diusulkan. Masyarakat terkena dampak dilibatkan dalam pengambilan keputusan namun kepentingannya tidak dipertimbangkan dalam keputusan yang telah dibuat, maka masyarakat memiliki hak prosedural ketiga yakni akses keadilan.

Akses keadilan ini tidak hanya dimaknai secara sempit yakni akses keadilan melalui jalur litigasi atau mengajukan gugatan ke pengadilan. Akses keadilan ini harus juga dimaknai secara luas yakni sebagai mekanisme yang digunakan oleh masyarakat untuk mempertahankan haknya, memperoleh ganti kerugian, menegakan hukum lingkungan, baik melalui litigasi maupun non-litigasi. Ketiadaan gugatan ke pengadilan dalam rangka melawan keputusan yang telah dibuat oleh pemerintah tidak bisa dijadikan dalih bahwa masyarakat menerima keputusan tersebut.³⁴⁷

Majelis Hakim dalam pertimbangan menyebutkan: “faktanya oleh karena tidak adanya gugatan yang diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang pada tahun 2018 yaitu pasca diterbitkannya penetapan lokasi oleh Tergugat, maka dianggap Para Penggugat telah menerima atau tidak mempergunakan hak gugatnya sebagai pihak yang berhak.” Putusan dilakukan

346 Arnstein, 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of the American Planning Association*, 35, 4, hlm. 216-24.

347 Dalam Putusan PTUN Semarang yang mengadili IPL Pembangunan Bendungan Wadas yang digugat oleh Warga Desa Wadas, Warga Wadas dianggap oleh Majelis Hakim telah IPL karena ketiadaan gugatan atas IPL ketika pertama kali dikeluarkan pada 2018.

dengan mekanisme non-litigasi, misalnya mengadu ke Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), atau menyampaikan di media massa, dan bahkan menyampaikan pendapat di muka umum.

Kasus Bendungan Bener, lemahnya partisipasi dalam proses perencanaannya menyebabkan resistensi masyarakat Desa Wadas semakin menguat.³⁴⁸ Proses penyusunan AMDAL, partisipasi masyarakat difokuskan di lokasi yang akan dijadikan bendungan, sedangkan warga Desa Wadas yang menjadi lokasi penambangan tidak dilibatkan secara bermakna. Dalam dokumen *Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL)* disebutkan bahwa pada 7 Agustus 2017 “Kepala BBWS, PPK, Tim DED, Tim Amdal dan Kabid Pelaksanaan berkunjung ke rumah Kades Wadas dlm rangka kulonuwun dan menyampaikan rencana pembangunan bendungan dan pengambilan quarry.”³⁴⁹

Dokumen lingkungan yang dibuktikan dengan penggunaan singkatan dalam dokumen ilmiah yang seharusnya resmi, penyusun juga menggunakan diksi yang bermakna ambigu. Penggunaan diksi “*kulonuwun*” ke rumah kepala desa ini yang tidak memberikan gambaran apa-apa atas bentuk partisipasi publik yang diklaim telah dilakukan. Beberapa warga pemilik lahan yang terkena dampak pertambangan menggunakan hak prosedural atas akses keadilan dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang.

348 Fadhli, dkk, *Investasi Subur Rakyat Digusur*, hlm. 25.

349 Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, PUPR, *Analisis Dampak Lingkungan Hidup, ANDAL, Rencana Kegiatan Pembangunan Bendungan Bener Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah*, Yogyakarta PUPR, 2018, hlm. Bab I - 116.

Warga dengan bantuan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta dan kantor hukum lainnya, warga sebagai penggugat mereka menjadikan Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/20 Tahun 2021 tentang Pembaruan atas Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Wonosobo, Provinsi Jawa Tengah, PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG sebagai objek perkara. Dasar dari gugatan berangkat dari penilaian bahwa SK Gubernur yang memperbarui Izin Penetapan Lokasi (IPL) sebelumnya yang sudah kadaluarsa merupakan keputusan yang cacat formil (prosedur) dan cacat materiil (substansial).

IPL dikeluarkan tidak berdasarkan prosedur yang berlaku di mana sebenarnya IPL telah habis masa berlakunya dan tidak diumumkan secara resmi kepada masyarakat yang terkena dampak. Segi materiil, IPL tersebut bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dan peraturan tentang tata ruang dan AMDAL, serta mengesampingkan nilai yang hidup dalam masyarakat.³⁵⁰

Sejak awal penggugat dan pendampingnya skeptis bahwa gugatan mereka akan diterima dengan mempertimbangkan budaya hukum dari hakim di pengadilan tersebut, langkah hukum ini dijadikan sebagai panggung advokasi untuk mengampanyekan perlawanan warga secara lebih luas dalam rangka memobilisasi dukungan publik.³⁵¹

350 Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG.

351 Dalam Kasus Tambang Boyolali di mana warga yang terkena dampak didampingi oleh WALHI Yogyakarta dan LBH Yogyakarta juga mengajukan gugatan pasif positif atas terhadap persyaratan pertambangan, namun TUN Semarang menolak gugatan tersebut.

Proses persidangan yang relatif cepat, majelis hakim PTUN Semarang memutuskan menolak gugatan dari para penggugat seluruhnya.³⁵² Penggugat yang dinilai memiliki makna penting untuk dipertimbangkan oleh hakim dalam membuat putusan. Kasus Wadas juga menunjukkan bagaimana pengadilan yang diharapkan sebagai garda terakhir bagi keadilan lingkungan problematis.

Putusannya yang menolak gugatan warga Desa Wadas, majelis hakim memaknai 'kepentingan umum' secara naif sebagai kepentingan tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang menjadikan pemerintah sebagai pemilik monopoli tafsir tentang apa saja yang masuk dalam kategori tersebut. Salah satunya adalah apakah kegiatan panambangan untuk menyuplai material bagi pembangunan untuk kepentingan umum juga secara otomatis masuk dalam kategori pembangunan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dianalisis menggunakan Teori Kepentingan Umum dari Koentjoro Poerbopranoto, mengartikan kepentingan umum meliputi kepentingan bangsa, masyarakat, dan negara. Kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, kepentingan golongan, dan daerah. Menurut Notonegoro, meskipun kepentingan umum mengatasi kepentingan individu, bukan berarti negara tidak mengakui kepentingan individu. Kepentingan individu tercakup dalam kepentingan umum yang bertumpu pada keadilan sosial.³⁵³

³⁵² Putusan PTUN Semarang Nomor 68/G/PU/2021/PTUN.SMG yang terungkap di persidangan.

³⁵³ Yanto Sufriyadi, 2013, *Pengertian Kepentingan Umum Menurut Para Ahli*, Jurnal Hukum, Vol. 20 No.1, UII, Yogyakarta, hlm. 123.

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan pertahanan keamanan nasional atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.³⁵⁴

Ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dijelaskan kepentingan umum, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan secara langsung.³⁵⁵

Kegiatan pengadaan tanah pada dasarnya dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan ketersediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengertian “kepentingan umum” diatur secara implisit dalam Pasal 18 UUPA yang berisi ketentuan bahwa kepentingan bangsa dan negara, serta rakyat merupakan bagian dari kepentingan umum. Ketentuan tersebut menjadi dasar untuk mendefinisikan “kepentingan umum” bagi peraturan-peraturan dibawahnya.

Kewenangan negara dalam hal ini pemerintah adalah antara lain: penetapan kebijakan nasional, pembuatan peraturan perundang-undangan, penetapan standar nasional, pedoman, dan kriteria, hingga pemberian izin.

³⁵⁴ Dalam Bernhard Limbong, *Ibid*, hlm. 146.

³⁵⁵ Dwi Fratmawati, 2006, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan lingkar Ambarawa Kabupaten Semarang*, e-Jurnal Hukum, Vol. 17 No. 1, Fakultas Hukum, UNDIP, Semarang, hlm. 197.

Usaha pertambangan diberikan kepada badan usaha, koperasi dan perorangan. Jika mengacu pada kedua pasal tersebut, maka pemerintah tidak bisa melakukan aktivitas pertambangan sendiri karena perannya sebagai regulator.

Pemerintah seharusnya menjadi regulator justru menjadi operator pertambangan, maka akan dapat menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan hilangnya mekanisme *check and balances* yang sangat dibutuhkan guna memastikan pertambangan dilakukan sesuai dengan kaidah pertambangan yang baik dengan mekanisme pengawasan yang ketat dari regulator. Perdebatan hukum yang bersifat substansial ini, pengadilan secara tidak langsung memberikan justifikasi sehingga akan menciptakan ambiguitas hukum secara konseptual dan melahirkan preseden yang buruk di ranah praktik hukum.

Proyek pembangunan Bendungan yang merupakan PSN akan mengintegrasikan aktivitas penambangan menjadi bagian proyek dan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi lokasi tambang juga menggunakan rezim penyelenggaraan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. Konflik akan semakin meluas dan kompleks sehingga dalam kondisi negara berwajah pengembang, masyarakat akan selalu dikalahkan dalam pertarungan ruang yang tidak seimbang ini.

Problem distribusi yang berkaitan dengan politik distribusi ruang yang pada gilirannya akan memengaruhi distribusi risiko dan keuntungan. Problem keadilan atas ruang ini melekat pada bagaimana ruang dimaknai, dikategorisasi, dan ditata ke dalam konfigurasi pusat/ pinggiran

(*center/periphery*) sehingga mereproduksi ketidak-merataan pembangunan (*uneven development*).³⁵⁶

Pembangunan Bendungan Bener termasuk di dalamnya adalah penambangan bahan material bendungan di Desa Wadas merupakan upaya negara dalam menyiapkan infrastruktur bagi pengembangan ruang konsumsi pariwisata baru bernama KSPN. Pelayanan bendungan diarahkan untuk menyediakan air bagi kawasan *aerocity* yang menjadi bagian integral dari KSPN Borobodur. Warga Wadas sendiri tidak mendapatkan manfaat apa-apa dari Bendungan Wadas selain ganti kerugian tanah yang dipakai untuk pertambangan, karena distribusi air bendungan sendiri tidak menjangkau penyediaan air baik untuk irigasi maupun air baku bagi Desa Wadas.³⁵⁷

Konfigurasi ruang KSPN Desa Wadas hanya merupakan kawasan pinggiran (*periphery*) yang didesain untuk melayani kebutuhan berupa sumber daya murah bagi kawasan pusat (*center*) dalam hal ini *aerocity*. Ketimpangan distribusi dalam kasus pembangunan bendungan tersebut. Wisatawan menggunakan air sebagai sumber daya untuk membuat pengalaman berwisata di KSPN Borobodur lebih menyenangkan, misalnya untuk kolam renang, *bathup*, menyiram kebun hotel untuk keindahan.

³⁵⁶ Soja, Edward. 2010, *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis, University of Minnesota Press, hlm.56.

³⁵⁷ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, PUPR, 2018, *Analisis Dampak Lingkungan Hidup, ANDAL, Rencana Kegiatan Pembangunan Bendungan Bener Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo Provinsi Jawa Tengah*, Yogyakarta, PUPR, hlm. 151.

5.2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Beberapa Negara

Pengadaan tanah menjadi salah satu program besar di berbagai negara dan dalam pelaksanaannya setiap negara memiliki regulasi/kebijakan yang berbeda. Beberapa faktor yang berpengaruh terhadap pengaturan tersebut dipengaruhi oleh *background* kondisi sosial budaya, sistem pemerintahan, kondisi ekonomi, target/orientasi pembangunan, sistem penguasaan tanah, pandangan dan pengaturan terhadap status hak atas tanah, organisasi kelembagaan, sistem kepemimpinan, sistem politik.³⁵⁸

Pelaksanaan pengadaan tanah di berbagai negara mengalami problematika dan konflik pertanahan di dalamnya, selanjutnya terhadap konflik dan dampak-dampak yang diakibatkan tersebut setiap negara memiliki respons, mekanisme dan strategi dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang diterapkan guna memberikan solusi terbaik dalam pengadaan tanah.

Praktik pengadaan tanah yang berlangsung di Negara Cina, di Negara India dan Negara Malaysia. Negara Cina dan Negara India menjadi pilihan untuk dikupas dalam kajian ini karena kedua negara tersebut menduduki peringkat pertama dan kedua tertinggi terkait pelaksanaan pengadaan tanah. Kedua negara tersebut juga memiliki kepadatan penduduk peringkat pertama dan kedua di dunia yang berimplikasi terhadap tingginya kebutuhan lahan untuk pembangunan pemukiman maupun pemenuhan kebutuhan infrastruktur.

³⁵⁸ Zhang, C 2011, Technical Note 1, *Overview of land policies and resettlement practices in rural areas of China, Involuntary Resettlement in China*, China and Mongolia Sustainable Development Unit World Bank Office in Beijing, World Bank, East Asia Pacific Region.

Perjalanan sejarah kedua negara yakni Cina dan India menarik karena mengalami perubahan yang cukup massif dari waktu ke waktu. Aksi demonstrasi dan pergerakan masyarakat di level tapak dalam Praktik Pengadaan Tanah di Beberapa Negara menolak proyek pengadaan tanah serta adanya beberapa organisasi yang peduli terkait pengaturan pengadaan tanah berimplikasi pada arah perbaikan regulasi maupun kebijakan pengadaan tanah. Hal ini mampu mengantarkan kedua negara khususnya Cina dalam mengatur upaya pemukiman kembali serta pemulihan kehidupan masyarakat terdampak dalam satu kesatuan program pengadaan tanah.

Malaysia menjadi negara pilihan untuk dikaji, adanya beberapa etnis/suku di Malaysia serta sistem kenegaraan yang di dalamnya terdapat beberapa negara bagian menjadikan pengaturan terhadap pengadaan tanah cukup variatif. Beberapa praktik pengadaan tanah di Malaysia seringkali berimplikasi terhadap termarginalkannya masyarakat etnis tertentu yang mengakibatkan timbulnya kemiskinan maupun kemerosotan kehidupan masyarakat terdampak. Sub bab ini mengupas praktik-praktik pengadaan tanah pada 3 (tiga) negara yang disajikan dari aspek regulasi/kebijakan, tataran praktik/implementasi, dampak pengadaan tanah serta upaya perbaikan terhadap kondisi pemukiman kembali serta pemulihan kehidupan masyarakat terdampak.

5.2.1 Pengadaan Tanah Di Negara Cina

a. Pembangunan dan Pengadaan Tanah di Negara Cina

Cina merupakan salah satu wilayah dimana pemerintahannya melakukan pembebasan tanah sangat luas pada setiap tahunnya. Urbanisasi yang berlangsung di Cina sejak tahun 1978 hingga 2011 yang sangat massif mengakibatkan jumlah penduduk yang tinggal di perkotaan jauh lebih tinggi (lebih dari 50 %) dibandingkan dengan penduduk di pedesaan.³⁵⁹ Laju urbanisasi yang berlangsung sangat cepat di Cina menyebabkan meluasnya kawasan urban dan sub urban yang berdampak terhadap terdesaknya tanah pedesaan.

Pemerintahan Cina mengesahkan regulasi yang mengatur tentang pembebasan tanah pada wilayah pedesaan yang dikuasai secara kolektif oleh desa dapat dikonversi menjadi tanah negara/tanah milik kota. Kondisi ini semakin memicu laju pembebasan tanah yang meningkat drastis dalam dekade terakhir di Cina, sebagaimana data statistik menunjukkan bahwa jika dirata-rata antara tahun 2001 hingga 2013 pembebasan tanah di Cina setiap tahunnya mencapai angka 1800 Km².³⁶⁰

Ekspansi wilayah perkotaan yang sangat drastis melalui pembebasan tanah ini dalam kajian Song.³⁶¹ disebutkan bahwa ekspansi wilayah urban dan sub urban tahunan yang dilakukan pemerintah Cina lebih besar daripada ukuran kota Sydney yang luas. Berdasarkan data statistik menunjukkan bahwa pembangunan konstruksi di perkotaan

359 Zhe, X, Ali, Y 2020, *Institutional Logics and Practice of the Evolution of Urban-Rural Relationships*, China Social Sciences Press, Springer Nature Singapore Pte Ltd, hlm. 89.

360 National Bureau of Statistics of China, 2013, *China Statistical Yearbook*, China Statistics Press, Beijing, hlm. 45-67.

361 Song, Y, Wang, MY, Lei, X 2015, *Following the Money, Corruption, Conflict, and the Winners and Losers of Suburban Land Acquisition in China*, *Geographical Research*, 54,1, Doi: 10.1111/1745-5871.12158.

Tiongkok mengalami ekspansi yang sangat cepat yakni mencapai 4 (empat) kali lipat di tahun 1990 hingga tahun 2012 yakni dari 11.608 km² pada tahun 1990 menjadi 45.751 Km² pada tahun 2012.³⁶²

Pengadaan tanah, pemindahan secara paksa, penggusuran, perampasan merupakan potret umum yang dapat dilihat di Tiongkok, Cina pada kepemimpinan periode masa lampau. Pengaturan dan mekanisme pelaksanaan pembebasan tanah di Cina pada masa lalu menjadi faktor terbesar munculnya kerusuhan sosial.

Regulasi dan kebijakan terhadap pembebasan tanah di Cina pada era tahun 2000-an, dalam Praktik Pengadaan Tanah di Beberapa Negara. pada tataran pelaksanaan beberapa praktiknya dikaburkan oleh rantai kepentingan tersembunyi dan beberapa tindakan korupsi juga menjadi penyebab banyaknya protes dan perselisihan antara pemerintah pedesaan dengan pemerintah daerah.³⁶³

Dalam rentang waktu 30 tahun terakhir, akuisisi tanah dan sumber daya, peningkatan investasi ekuitas dan investasi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar di Cina dan akuisisi yang dilakukan melalui anak perusahaan di dalam perkembangannya mengarah pada investasi berlebih. Sehingga kondisi yang terjadi mengakibatkan adanya konsekuensi ekonomi dan penyimpangan struktural akan investasi perusahaan Perubahan kondisi ekonomi yang mengakibatkan tingginya

³⁶² National Bureau of Statistics of China, 2013, China Statistical Yearbook. China Statistics Press, Beijing, hlm. 78.

³⁶³ Ko, K and Zhi, H 2012, Fiscal decentralization, guilty of aggravating corruption in China, China, hlm. 35–55.

akuisisi tanah oleh perusahaan besar ini mengakibatkan terdesaknya masyarakat di kawasan sub urban bahkan hingga masyarakat pedesaan.

Regulasi belum ada yang mengatur mekanisme pengadaan tanah diberlakukan secara adil dan membawa kebermanfaatan bagi masyarakat terdampak di kala itu mengakibatkan dampak yang sangat massif terhadap sebagian penduduk di Cina. Masyarakat marginal yang tidak memiliki kekuatan politik serta masyarakat pedesaan yang tidak memiliki perlindungan terhadap hak-hak asasi harus menerima dan menanggung dampak terbesar akibat pengadaan tanah. Perluasan wilayah perkotaan, pengembangan industri dan upaya peningkatan sektor ekonomi menjadikan masyarakat di pedesaan yang bekerja sebagai petani tidak memiliki ruang hidup dan terampas tanahnya.

Pengadaan Tanah di masa lampau menunjukkan bahwa pembebasan tanah di Cina dapat dikatakan menjadi pengaduan sosial tertinggi dan penyebab terbesar kerusuhan, dimana kondisi ini tidak hanya sebatas pada jumlah frekuensi konfliknya saja akan tetapi juga mencakup besarnya jumlah demonstran serta tingkat keparahan insiden yang terjadi akibat bentrokan.³⁶⁴

Aksi protes dan demonstrasi yang dilakukan oleh masyarakat terdampak pengadaan tanah seringkali terjadi khususnya pada saat

364 Zhou, C & Banik, D 2014, *Access to Justice and Social Unrest in China's Countryside, Disputes on Land Acquisition and Compensation*, *Hague Journal on the Rule of Law*, 6, 254– 275, t.m.c.Asser Press and Contributors, doi:10.1017/ S1876404514001110, hlm. 56.

pelaksanaan pengadaan tanah di era tahun 1980-an.³⁶⁵ Sistem maupun kebijakan pengadaan tanah yang kurang memperhatikan masyarakat terdampak khususnya para petani yang kehilangan mata pencaharian selanjutnya menjadi perhatian bagi pemerintah Cina untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang pengadaan tanah menjadi UU baru yang dikeluarkan tahun 2013. Regulasi baru yang ditetapkan tahun 2013, upaya perlindungan terhadap para petani lebih diperhatikan sehingga dampak pengadaan tanah mampu membawa manfaat positif bagi masyarakat

b. Kebijakan Pengadaan Tanah di Cina

Cina sebagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia yakni mencapai 1,41 miliar dan dengan kepadatan penduduk sangat tinggi berimplikasi terhadap kebutuhan lahan untuk pembangunan juga sangat luas. Adapun luas wilayah di Cina mencapai 9.596.961 km², menduduki negara terluas se-Asia Timur dan negara terluas ketiga di dunia.

Hukum pertanahan di Cina mengalami perubahan dari masa ke masa dan sejak pengambilalihan kepemimpinan di tangan partai komunis di tahun 1949, maka pemerintah menetapkan Praktik Pengadaan Tanah di Beberapa Negara sebagian besar tanah ditetapkan dengan kepemilikan bersama atau kepemilikan oleh negara. Pada masa kepemimpinan

³⁶⁵ Ren, X 2017, *Land acquisition, rural protests, and the local state in China and India*, *Environment and Planning C, Politics and Space*, vol. 35,1, pp. 25–41, Reprints and permissions:, sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav DOI: 10.1177/0263774X16655802, journals.sagepub.com/home/epc, hlm. 56.

tersebut salah satu kebijakan pertanahan yang ditetapkan yakni melakukan distribusi tanah yakni dari tuan tanah petani kaya selanjutnya tanah tersebut diambil alih untuk selanjutnya didistribusikan kepada petani miskin.

Implikasi yang dirasakan dengan adanya kebijakan tersebut berdampak terhadap tanah-tanah di pedesaan sebagian besar yakni mencapai 9 % memiliki struktur penguasaan yang sifatnya kolektif.³⁶⁶ Dalam perjalanannya, pada tahun 2013 Pemerintah Cina melaksanakan sidang Komite yang menghasilkan Keputusan Komite Sentral Komunis China. Pada saat pelaksanaan sidang paripurna, partai Komunis Cina membahas berbagai isu dan masalah besar terkait reformasi dan salah satu hasilnya memutuskan bahwasanya Pemerintahan Cina memiliki komitmen untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak property masyarakat.

Masyarakat khususnya di daerah pedesaan diberikan kebebasan terhadap pengelolaan tanah yang mereka kuasai apakah melalui sistem penyewaan, sistem gadai atau sistem yang disepakati secara bersama. Sistem yang ditetapkan dalam pengelolaan tanah pedesaan ini diperbolehkan sepanjang di dalam kesepakatan tersebut tidak merugikan masyarakat petani. Mekanisme pengaturan *land reform* dan pengadaan tanah, kebijakan yang diterapkan di Cina mengutamakan untuk memberikan perlindungan agar masyarakat tetap memiliki akses terhadap

³⁶⁶ Vendyes, T 2010, *Land Rights in Rural China since 1978, Reforms, Successes and Shortcomings, China Perspective*, 4, 84, hlm.87-99.

tanah. Keputusan sidang parlemen tahun 2013 tersebut juga merumuskan bahwasanya pemerintah akan mempertahankan kepemilikan tanah kolektif di pedesaan, melindungi lahan yang dikontrak oleh petani dan melindungi seketat mungkin terhadap lahan-lahan pertanian yang ada di pedesaan³⁶⁷

Sistem pengelolaan pertanahan di Cina tidak terlepas dari pengaturan sistem pemilikan maupun penguasaan terhadap tanah. Secara garis besar kondisi kepemilikan tanah di Cina dapat dibagi menjadi dua sistem yakni kepemilikan negara dan sistem kepemilikan kolektif. Tanah negara yakni meliputi semua tanah kota dan tanah yang digunakan oleh lembaga negara dan perusahaan milik negara, sementara semua tanah yang ditanami oleh masyarakat pedesaan dan tanah pemukiman yang terletak pada Kawasan pedesaan maka secara sistem dimiliki secara kolektif oleh desa.

Upaya perlindungan terhadap adanya pengakuan hak maka terhadap tanah perumahan/pemukiman yang ada di pedesaan keberadaannya dilindungi oleh Undang-undang Properti sebagai aset pribadi. Selain itu untuk memberikan jaminan perlindungan kepada masyarakat maka di dalam konstitusi maupun undang-undang pertanahan yang diterapkan di Cina, regulasi yang ditetapkan melarang penjualan tanah termasuk di dalamnya tanah-tanah pertanian.

³⁶⁷ China.org 2014, *Decision of the Central Committee of the Communist party of China on some major issues Concerning Comprehensively Deepening the reform*, China internet information Centre, available at, http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/16/content_31212602.htm, dilihat pada tanggal 31 Januari 2020, hlm. 78.

Regulasi yang ditetapkan hanya mengizinkan adanya pengalihan hak penggunaan tanah pertanian yang sifatnya dikontrak.³⁶⁸ Sistem pengaturan terhadap kepemilikan tanah di Cina apabila ditelusuri dari sejarahnya mengalami beberapa perubahan. Pasca berdirinya negara Cina di tahun 1949 sistem kepemilikan tanah secara pribadi mulai diberlakukan, akan tetapi dengan kebijakan politik yang ada dan Cina menerapkan kebijakan sebagai negara ‘Sosialisme’ maka sejak tahun 1966 Praktik Pengadaan Tanah di Beberapa Negara.

Sistem kepemilikan tanah yang sifatnya secara pribadi mulai dihapuskan. Seiring perkembangan waktu maka perjalanan politik di Cina terus berjalan. Hak *Usufructuary* yang ditetapkan di Cina beberapa hak dibagi menjadi: Pertama: Hak Pengelolaan lahan kontrak, hak ini memungkinkan adanya peralihan hak akan tetapi terhadap lahan pertanian penggunaan dan pemanfaatannya tidak dapat diubah secara sewenang-wenang; Kedua Hak menggunakan lahan konstruksi secara khusus penggunaan hak ini hanya diizinkan terhadap tanah milik negara; Ketiga berupa hak menggunakan lahan perumahan (*rights to use of residential housing*) melalui hak ini maka warga dapat membangun rumah dan memanfaatkan lahan yang ada; Keempat *Security Rights* merupakan hak hipotik atau hak gadai.

³⁶⁸ Zhang, C 2011, *Technical Note 1, Overview of land policies and resettlement practices in rural areas of China, Involuntary Resettlement in China*, China and Mongolia Sustainable Development Unit World Bank Office in Beijing, World Bank. East Asia Pacific Region, hlm. 67.

Kebijakan negara, sistem politik maupun sistem kepemimpinan di Cina membawa implikasi terhadap perubahan pengaturan pertanahan. Begitupun pembangunan ekonomi serta pertumbuhan penduduk yang sangat pesat berimplikasi terhadap kebutuhan lahan skala besar di Cina. Mendasarkan pada dampak-dampak pengadaan tanah yang telah terjadi di masa lampau dimana pengadaan tanah di daerah pedesaan selalu memiliki risiko terhadap menurunnya kondisi kehidupan petani, maka pemerintah Cina melaksanakan reformasi terhadap kebijakan pengaturan pertanahan yang tertuang.

c. Pemulihan Kembali Mata Pencaharian Penduduk Di Cina

Berdasarkan data statistik serta kajian para peneliti menunjukkan bahwa dalam rentang waktu 56 tahun terakhir Cina telah melaksanakan lebih dari 70 (tujuh puluh) juta pemukiman kembali guna menopang pertumbuhan ekonomi skala besar. Beberapa mega proyek tersebut meliputi pembangunan waduk, infrastruktur kereta api, jalan, pembangkit listrik, proyek transmisi listrik, bandara, anak sungai maupun real estate.

Pada periode tahun 1980 an hingga tahun 1990 an merupakan periode tertinggi pelaksanaan pengadaan tanah yang mengakibatkan tingginya pemindahan penduduk. Cina sebagai negara yang telah mengatur pemukiman kembali dan pemulihan mata pencaharian untuk praktik pengadaan tanah sejak tahun 1980-an dalam perjalanannya mengalami banyak kemajuan.

Salah satu pengadaan tanah di Cina yang mampu mewujudkan pemukiman kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat yakni pada pelaksanaan pengadaan tanah untuk proyek waduk Jiangya. Pengadaan tanah tersebut perlu melakukan pemindahan sejumlah 13.514 petani yakni mencakup 3.327 rumah tangga, untuk pengadaan tanahnya berlangsung dari tahun 1994 hingga tahun 2000. Proyek pengadaan tanah ini dikatakan cukup berhasil karena dalam praktiknya, pada tahap pasca pengadaan tanah maka masyarakat mampu mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Upaya monitoring dan evaluasi untuk menilai tingkat keberhasilan proyek dilakukan oleh pemerintah maupun peneliti.

5.2.2 Pengadaan Tanah Di Negara India

India merupakan salah satu negara berkembang dengan jumlah populasi penduduk sangat tinggi. India menduduki urutan kedua sebagai negara dengan jumlah populasi penduduk terbanyak yakni mencapai 1,38 Milyar atau 17,9 % dari keseluruhan penduduk dunia. Pembangunan infrastruktur maupun pengembangan industri guna mendukung aktivitas serta perekonomian masyarakat berimplikasi terhadap pelaksanaan pengadaan tanah dan pemindahan penduduk yang berlangsung di India masuk dalam urutan ke-2 (kedua) negara yang menduduki posisi tertinggi di Asia-Pasifik dimana negara yang menduduki urutan pertama yakni Cina.³⁶⁹

³⁶⁹ Khatua, S & Sarma, V 2019, *Short-term versus long term effects of forced displacement, Land Acquisition in Asia*, Towards a Sustainable Policy Framework, Edited by Yoshono, N & Paul, S, Palgrave Macmillan, hlm. 67-72.

Pelaksanaan pengadaan tanah yang cukup massif sebagaimana kajian yang dilakukan.³⁷⁰ menunjukkan bahwa sebelum Praktik Pengadaan Tanah di Beberapa Negara tahun 1950-an pembebasan tanah yang berlangsung di India mengenai sejumlah 9.400 keluarga dengan luasan tanah 9.800 Ha.

Pelaksanaan pembebasan tanah di India dan beberapa negara bagian di India ini terus berlangsung secara massif dimana selama tahun 1981 hingga 1990 atau hanya dalam waktu 9 tahun pembebasan tanah berlangsung hingga mencapai luasan 87.000 Ha. Praktik-praktik pembebasan tanah untuk usaha industri skala luas masih terus berlangsung di India sebagai contohnya di tahun 2012, pengadaan tanah dilakukan guna membangun pabrik baja. Pembebasan tanah ini dilakukan dengan akuisisi tanah seluas 4 Ha dan mengenai 700 rumah tangga.³⁷¹

Pembangunan untuk menunjang terpenuhinya kebutuhan infrastruktur, percepatan pertumbuhan ekonomi, pembangunan industri di India berlangsung cukup cepat di era hingga saat ini. India maupun beberapa negara bagian di India perluasan pengembangan industri dan pertambangan yang dilakukan dengan kebutuhan tanah skala luas terus dilakukan, hal ini tentunya berdampak terhadap pemenuhan kebutuhan akan tanah pun cukup tinggi.³⁷²

370 Labo, L & Kumar, S 2010, *Land acquisition, displacement and resettlement in Gujarat: 1947-2004, Economic and Political Weekly*, vol. 45, no. 25, pp. 37-38, Published by, Economic and Political Weekly Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/40736665>.

371 Shee, SP, Maiti, R 2019, *Land acquisition, livelihood and income: the case of JSW Bengal Steel Plant at Salboni Block, Paschim Medinipur, West Bengal, India, Environment, Development and Sustainability* 21,6, 2997-3014, hlm. 45.

³⁷² Vora, R. 2009. *The World's First Anti-Dam Movement, The Mulshi Satyagraha 1920-24*. Permanent Black, New Delhi, hlm. 78.

Pengadaan tanah yang telah berlangsung di India pihak yang paling merasakan beban dan dampak berat akibat pengadaan tanah yakni masyarakat. Kondisi ini maka mitigasi dan upaya-upaya preventif untuk mencegah dampak buruk adanya pembebasan tanah perlu dirumuskan. Pembangunan industrialisasi yang merubah lahan subur masyarakat tentunya menyebabkan konsekuensi sosialekonomi khususnya bagi mereka yang bekerja di pedesaan yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian/sumber daya alam (buruh tani, petani marginal, pengrajin, peternak, pekerja tambak, dsb).³⁷³

Data worldbank³⁷⁴ dalam Sathe menyebutkan bahwasanya sebagian penduduk di India yakni mencapai 68 % tinggal pada kawasan pedesaan, sementara ketergantungan penduduk di India yang menggantungkan hidup di sektor pertanian mencapai hingga 47 %. Distribusi persebaran dan ketergantungan penduduk yang notabene bergantung pada sumber daya agraria ini tentunya sangat sensitif apabila proyek pembangunan, maupun ekspansi industri mengenai kawasan pedesaan. Sehingga ketika proses pengadaan tanah, pemukiman kembali serta pemulihan kehidupan masyarakat terdampak tidak tertangani dan terselesaikan secara maksimal maka kemungkinan terjadinya peningkatan kemiskinan dapat terjadi di India.

³⁷³ Goswami, S 2019, *Land Acquisition and Involuntary Displacement*, A Study of Changing State Society Relations, 10,3, Published in the Russian Federation European Researcher DOI: 10.13187/er.2019.3. hlm.148.

³⁷⁴ Sathe, D 2017, *The political economy of land acquisition in India*, How a village stops being one, Palgrave Macmillan imprint is published by Springer Nature. ISBN 978-981-10- 5326-9, eBook, hlm. 67.

Bagi sebagian besar petani di India memiliki keyakinan bahwasanya tanah merupakan pemersatu kehidupan, mereka memegang teguh bahwasanya tanah merupakan sumber modal utama bagi kehidupan masyarakat pedesaan. Tanah yang mereka miliki menjadikan masyarakat tidak menjadi pengangguran, hal ini berbeda ketika penduduk yang ada di perkotaan dan tidak memiliki tanah, serta tidak memiliki pekerjaan yang tetap maka ancaman pengangguran tentunya sewaktu-waktu dapat terjadi.

Bagi petani India mereka menyadari bahwa tanah mungkin tidak mampu membuatnya menjadi kaya raya bergelimpangan harta, namun dengan Praktik Pengadaan Tanah di Beberapa Negara tanah mereka dapat memastikan bahwasanya kehidupan generasi penerusnya memiliki kepastian akan terpenuhinya kebutuhan pokoknya. Tanah meskipun tidak dapat diandalkan untuk menjamin terpenuhinya semua kebutuhan namun bagi etnis India tanah bisa menjamin keberlanjutan hidup dan dapat diandalkan sewaktu waktu atau dapat disebut tanah merupakan sistem asuransi hidup.³⁷⁵

Tanah memiliki arti penting bagi keluarga/etnis India, tanah berarti jaminan hidup, tanah sebagai kepastian terhadap sumber penghasilan, tanah sebagai sandaran hidup yang menjadi satu kesatuan dalam kehidupan keluarga petani di India. Sehingga Ketika masyarakat harus melepaskan tanah dalam proyek pengadaan tanah maka nilai-nilai tersebut akan hilang dan hanya tergantikan dengan nilai uang yang dapat habis dalam jangka waktu yang pendek.

³⁷⁵ Sathé, D 2017, *The political economy of land acquisition in India: How a village stops being one*, Palgrave Macmillan imprint is published by Springer Nature. ISBN 978-981-10-5326-9, eBook, hlm. 56.

Biswas³⁷⁶ dalam kajiannya mengkomparasikan berbagai bentuk nilai kompensasi menunjukkan bahwasanya uang hanyalah sebatas alat tukar, sehingga uang tidak dapat menggantikan sebuah nilai apapun khususnya terkait nilai *intangibile* yang harus dikorbankan dalam pengadaan tanah. Masyarakat India yang sangat kental dengan unsur budaya memiliki pepatah yang menempatkan petani sebagai pekerjaan terpuji yakni: ‘Yang Terbaik adalah Bertani, menengah adalah berdagang dan yang terendah adalah pekerja/buruh’ (*Uttamsheti, madhyamvypar aani kanisht chakari*).³⁷⁷

Saat terjadi pengadaan tanah dan lahan pertanian masyarakat hilang, maka peluang pekerjaan yang sangat mungkin mereka geluti pada kehidupan selanjutnya yakni sebagai ‘buruh’. Kondisi sosial ini tentu dapat mengakibatkan penurunan derajat sosial bagi masyarakat.

a. Regulasi Pengadaan Tanah di India

Sistem penguasaan tanah di India dalam sejarah pra kolonial menganut paham yang diajarkan oleh pemuka agama Hindu Kuno, pada prinsipnya menyatakan bahwasanya tanah yang diolah merupakan milik orang yang membersihkan, mengelola dan merawat tanah. Kondisi ini terjadi karena keberadaan tanah sangatlah luas sementara jumlah penduduknya hanyalah sedikit.

Tekanan dan kebutuhan akan tanah mengakibatkan masih rendahnya nilai serta pengakuan terhadap penguasaan tanah.

³⁷⁶ Biswas, 2020, *Land Acquisition and Compensation in India: Mysteries of Valuation*, Palgrave Macmillan, Published by the registered Springer Nature Switzerland AG, hlm. 78.

³⁷⁷ Sathe, D 2017, *The political economy of land acquisition in India*, How a village stops being one, Palgrave Macmillan imprint is published by Springer Nature. ISBN 978-981-10-5326-9, eBook, hlm. 62.

Perkembangan selanjutnya di masa kolonial dimana pendudukan masa penjajahan Inggris mulai diberlakukan di India, maka paham yang mengatur tanah menganut paham dan kekuatan '*Eminent domain*' yakni negara dapat mengambil hak milik pribadi untuk kepentingan umum dengan syarat pemberian kompensasi yang adil.³⁷⁸

Regulasi yang mengatur pembebasan tanah di India mengacu pada Undang-undang Pengadaan Tanah Tahun 1894. UU ini ditetapkan pada masa kolonial penjajahan Inggris di India. Pandangan terhadap tanah di India menjadikan tanah sebagai hubungan material dan sebagai motor dasar penggerak bagi pertumbuhan perekonomian selain tenaga kerja dan modal.³⁷⁹

Sistem pengaturan yang digunakan dalam pembebasan tanah tersebut masih mengacu pada domain kolonial dimana pengadaan tanah dilakukan untuk kepentingan dan tujuan publik dan tanpa ada penjelasan lebih lanjut di dalamnya. Pengaturan ini memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada pihak swasta/perusahaan untuk melakukan pembebasan tanah baik untuk tanah non pertanian maupun terhadap tanah-tanah pertanian secara lebih mudah.

Undang-undang yang diterapkan pada masa pemerintahan kolonial hanya memberikan pengaturan bahwasanya selama pembebasan

378 Sathe, D 2017, *The political economy of land acquisition in India: How a village stops being one*, Palgrave Macmillan imprint is published by Springer Nature. ISBN 978-981-10-5326-9, eBook, hlm. 45-48.

379 De, D 2016, *Whose land is it anyway? Property, law and rights in the land acquisition question in India*, *Journal of Land and Rural Studies*, 4,1, pp. 23-35, Centre for Rural Studies, LBSNAA SAGE Publications [sagepub.in/ home.nav](http://sagepub.in/home.nav) DOI:10.1177/ 2321024915616670 <http://lrs.sagepub.com>. De 2016.

tanah untuk kepentingan publik dan masyarakat memperoleh manfaat secara langsung maka pembebasan tanah dapat dilaksanakan. Pengaturan yang jelas terkait kepentingan publik terdiri dari apa saja yang diperkenankan serta batasannya meliputi apa saja yang dituangkan dalam bentuk regulasi mengakibatkan beberapa pembebasan tanah yang digunakan untuk pembangunan pabrik, hotel dan usaha industri dibuka secara luas. Celah hukum dan belum adanya pengaturan secara jelas inilah yang menjadikan tingginya penyalahgunaan kewenangan dimana tujuan awal digunakan untuk publik namun secara diam-diam dialihkan untuk tujuan pribadi banyak dilakukan di masa ini.

Regulasi pengadaan tanah tahun 2013 membawa dampak positif terhadap pelaksanaan pengadaan tanah di India, akan tetapi dalam implementasinya terdapat beberapa hal kelemahan. Salah satu kelemahan dari UU ini yakni di dalam peraturan tersebut mensyaratkan bahwasanya dalam tahapan rehabilitasi dan pemindahan pada kegiatan pembebasan tanah setidaknya harus mendapat persetujuan sejumlah 80% dari semua masyarakat terdampak.

Pengaturan ini dalam tataran praktiknya seringkali mengakibatkan munculnya tekanan antar petani. Beberapa pendapat menyatakan bahwasanya dengan ditetapkan UU pengadaan tanah tahun 2013 ini melanggar amandemen yang ditetapkan oleh Konstitusi, dimana pengaturan ini menyiratkan adanya pemerintahan sendiri-sendiri yang

ada di pedesaan, peraturan yang ada di perkotaan dan juga pemerintahan pusat.³⁸⁰

Statemen beberapa negara bagian yang menyatakan bahwa masing-masing dari negara bagian lebih berpengalaman terhadap praktik pengadaan tanah mengakibatkan adanya ruang bagi mereka untuk menetapkan regulasi tersendiri terhadap pengadaan tanah. Pada akhirnya pemerintah menetapkan memberlakukan LARR 2013 untuk pemerintahan pusat, sementara terhadap beberapa negara bagian yang ada di India diperkenankan untuk mengatur pengadaan tanah melalui undang-undang yang diatur secara terpisah/tersendiri.

b. Dampak Pembebasan/Pengadaan Tanah di India

Pasca liberalisasi pada tahun 1990-an peningkatan jumlah tanah untuk pembangunan industrialisasi banyak menekan lahan pertanian masyarakat.³⁸¹ Salah satu pengembangan pusat perindustrian di Tata at Singur di Benggala Barat dan di Uttar Pradesh telah merubah fungsi lahan subur para petani menjadi bangunan industri/pabrik maupun fasilitas pendukung lainnya seperti hotel, sarana prasarana transportasi maupun bangunan pendukung lainnya yang semakin menekan lahan subur masyarakat.³⁸²

380 Guha, A 2001, *Land Acquisition in a West Bengal District, Economic and Political Weekly*, 39, 42, pp 4620-4623.

381 Searle, R 2010, *Making space for capital, The production of global landscapes in contemporary India*, Dissertation, University of Pennsylvania.

382 Bose, DK 2007, *Land Acquisition in West Bengal Economic and Political Weekly*, vol. 42, no. 17, Published, hlm. 1574- 1575

Upaya mendukung industri maupun pengembangan pusat-pusat perekonomian maka kebutuhan energi juga mengalami peningkatan. Dalam hal ini maka eksploitasi sumber daya mineral serta penambangan batubara sebagai tulang punggung penting dalam pembangunan ekonomi juga semakin meningkat. Pengeboran energi sumber daya alam maupun penambangan batubara makin digalakkan di beberapa wilayah negara bagian di India yang berimplikasi terhadap meningkatnya pengadaan tanah.³⁸³

Pengadaan tanah skala besar yang berlangsung pada kawasan pedesaan di India sebagian juga diarahkan untuk pengembangan budidaya energi biofuel yakni perkebunan tanaman jarak maupun tanaman penghasil energi lainnya. Tuntutan kebutuhan energi yang terus meningkat ini semakin meningkatkan alih fungsi lahan pertanian pangan yang sebelumnya dikelola oleh masyarakat India.

Lokasi pemenuhan kebutuhan energi biofuel melalui penanaman tanaman jarak juga dilakukan melalui sistem kontrak. Terhadap kondisi ini maka pengadaan tanah skala luas berdampak massif terhadap kondisi kehidupan masyarakat pedesaan. Ancaman ketahanan pangan serta keberlanjutan hidup masyarakat pedesaan juga dipertaruhkan untuk proyek ini. Skema pengadaan tanah skala besar yang berlangsung di India lebih banyak membawa dampak buruk terhadap kehidupan masyarakat pedesaan. Praktik masih menunjukkan ketidakadilan dalam

383 Lembah, NY 2017, *Konflik pembebasan lahan dalam pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus, KEK, Kota Palu*, Skripsi, Universitas Tadulako, hlm.78.

proses pemberian kompensasi ganti rugi sehingga masyarakat yang harus menerima dampak buruk.³⁸⁴

Kondisi ini mengakibatkan meningkatnya jumlah demonstran dan konflik sosial dikarenakan dampak buruk pengadaan tanah di India. Sebagai contohnya pengadaan tanah yang dilaksanakan di wilayah Benggala Barat untuk pembangunan pertambangan menunjukkan pasca pembangunan tersebut mengakibatkan meluasnya ketidaksetaraan antara si “Kaya” dan si “Miskin”. Pengadaan tanah yang dilakukan juga berdampak terhadap merosotnya kondisi perekonomian dan keberadaan masyarakat/populasi yang rentan dan terpinggirkan.

Dalam perjalanannya proyek ini sempat ditanggguhkan di tahun 2014 dikarenakan sejak awal proses pengadaan tanah sudah muncul berbagai permasalahan. Pembebasan tanah ini mencakup luasan hingga 4.225 Ha, mengakibatkan 700 KK/ rumah tangga yang sebagian besar bekerja sebagai petani, buruh, peternak. Nilai kompensasi belum adil dan kebijakan yang kurang berpihak kepada masyarakat level bawah mengakibatkan pasca pengadaan tanah, mereka hanya dapat menghabiskan uang kompensasi untuk kegiatan yang sifatnya tidak produktif.

Hasil analisis ekonomi masyarakat pasca pengadaan tanah juga menunjukkan bahwasanya pendapatan bulanan masyarakat berkurang hingga sebesar 50 %, dan hanya sedikit dari masyarakat terdampak yang

384 Labo, L & Kumar, S 2010, *Land acquisition, displacement and resettlement in Gujarat, 1947-2004*, *Economic and Political Weekly*, vol. 45, no. 25, hlm.. 37 38, Published by, Economic and Political Weekly Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/40736665>.

dapat meneruskan hidup bersumber dari mata pencaharian non pertanian. Proses pengadaan tanah yang kurang melibatkan partisipasi masyarakat yang berujung merugikan dan memunculkan demonstrasi besar-besaran ini mengakibatkan ditanggungkannya operasional pabrik. Penangguhan operasional pabrik juga memunculkan problem baru bagi sebagian masyarakat yang bekerja sebagai buruh pada proyek tersebut.

Pengadaan tanah yang berlangsung di India telah memutus kehidupan masyarakat dari sektor agraris serta memudarkan nilai-nilai budaya yang ada pada masyarakat India. Tak dapat dipungkiri bahwasanya ketika pembangunan dilaksanakan pembebasan tanah dan pemindahan masyarakat akan terjadi. Sementara kebijakan yang berlangsung di India hingga tahun 2009 belum memberikan pengaturan yang seragam dan mengikat terhadap masyarakat yang kehilangan tanah dan kehilangan mata pencaharian.³⁸⁵

Keberadaan beberapa negara bagian di India yang diberikan kewenangan dalam menerapkan hukum/regulasi terkait pengadaan tanah tentu menjadi salah satu faktor keberagaman pengaturan di lapangan. Dalam beberapa kajian yang dilakukan terhadap pengadaan tanah di India menjelaskan bahwasanya dalam pelaksanaan rehabilitasi hendaknya memperhatikan berbagai aspek yakni sektor sosial, budaya, upaya mengembalikan mata pencaharian masyarakat, memastikan pekerjaan terhadap orang-orang terlantar.

³⁸⁵ Morris, S, Ajay, P 2009, *Land Markets in India: Distortions and Issues in India Infrastructure Report*, Land A Critical Resource for Infrastructure, IDFC, Oxford University Press, New Delhi, hlm. 78.

c. Tantangan Pengadaan Tanah Di India

Pengadaan tanah di India masih terus berlangsung secara massif. Pertumbuhan industri yang bergerak di bidang tekstil, perfilman, teknologi informasi, pengasahan berlian, pertambangan maupun petroleum berkembang cukup pesat pada beberapa wilayah di India khususnya berpusat di perkotaan. Pengadaan tanah yang digunakan untuk eksploitasi tambang mineral marak dilakukan di beberapa wilayah.

Regulasi pengadaan tanah tahun 2013 telah diterbitkan, namun di dalam implementasinya masih ada problem yang perlu diselesaikan. Pengaturan nilai kompensasi tanah yang beragam serta implementasi pengadaan tanah yang dilakukan tentu mengakibatkan dampak yang beragam pula kepada masyarakat. Kondisi masyarakat terdampak yang terkena pengadaan tanah, ketika background mereka berbeda maka upaya strategi, mekanisme kompensasi serta upaya kebijakan rehabilitasi maupun pemukiman Kembali yang dilakukan juga perlu disesuaikan.³⁸⁶

Berlakukannya UU pengadaan tanah yang baru maka upaya rehabilitasi yang dilaksanakan mencakup beberapa hal diantaranya:

1. Penggantian mata pencaharian yang hilang;
2. Penggantian alat produksi bagi masyarakat yang sebelumnya memiliki peralatan produksi untuk menunjang penghidupannya; Praktik Pengadaan Tanah di Beberapa Negara.
3. Peningkatan kualitas hidup setelah tahapan rehabilitasi;

³⁸⁶ Mishra, SK, Mishra, P 2017, *Determinants of households' resistance against land acquisition for mining* Experiences at Talcher coalfields in India, *Land Use Policy*, 66, hlm.10 – 17, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.04.024>.

4. Keamanan/jaminan terhadap perpindahan di masa kehidupan yang akan datang;
5. Penggantian tanah untuk tanah dalam hal ini bagi masyarakat yang sebelumnya memiliki tanah untuk sumber kehidupannya.

Restorasi pendapatan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai tujuan mendasar dalam restorasi harus memegang prinsip bahwasanya pasca pengadaan tanah maka tidak ada orang/pihak yang terkena dampak proyek memiliki kehidupan lebih buruk daripada sebelum adanya pengadaan tanah. Upaya restorasi pendapatan masyarakat ini ditujukan bagi masyarakat yang tidak memiliki pekerjaan pasca pengadaan tanah.

Pertimbangan terkait tingkat pendidikan masyarakat, kepemilikan asset, ketrampilan dan kemungkinan kegiatan ekonomi yang dapat dikembangkan pasca pemindahan masyarakat harus benar-benar diperhatikan. Pemasaran dan potensi pasar terhadap kegiatan ekonomi yang mereka usahakan harus juga dipikirkan.

Dalam praktiknya seringkali ketika pemerintah sudah memberikan kompensasi, menyediakan pemukiman kecil bagi masyarakat terdampak dengan infrastruktur dan fasilitas sangat minim, dianggap pemerintah telah cukup dan selesai dalam tahapan rehabilitasi dan rekonstruksi di India.³⁸⁷

Pemerintah dalam tahapan rehabilitasi dan minimnya serta lemahnya regulasi yang mengatur terkait rehabilitasi ini menjadikan dan

³⁸⁷ Sarkar, A 2007, *Development and Displacement: Land acquisition in West Bengal, Economic & Political Weekly*, Review by Amita Shah, *Economic and Political Weekly*, vol. 45, no. 25, hlm. 67.

meninggalkan jejak kehancuran, orang-orang yang terkena dampak dibiarkan sendiri untuk menghadapi nasib dan masa depan yang tidak pasti dan bahkan cenderung suram. Pengadaan tanah di India dapat berupaya untuk mampu memberikan keadilan bagi masyarakat terdampak salah satunya yakni dalam proses/tahapan pengadaan tanah maka partisipasi masyarakat diikutsertakan dalam tahapan-tahapan baik dari persiapan, kesepakatan kompensasi nilai ganti rugi dan pemukiman kembali bagi masyarakat terdampak.³⁸⁸

5.2.3 Pengadaan Tanah Di Negara Malaysia

Malaysia resmi menjadi negara merdeka dari masa penjajahan Inggris sejak tanggal 31 Agustus 1957, dan menyatakan sebagai Federasi Malaya. Pada tahun 1963 Federasi Malaya bergabung dengan Negara Bagian Sabah dan Sarawak dan membentuk menjadi Malaysia. Negara ini memiliki sistem monarki konstitusional dan merupakan negara federal dengan 13 negara bagian.

Sistem kebijakan perekonomian di negara ini mengadopsi sistem ekonomi liberal. Negara pengaturan terhadap pengadaan tanah berada di bawah negara, akan tetapi di Malaysia regulasi terhadap pengelolaan tanah berada di bawah kewenangan Kerajaan Negeri atau di bawah Senari/Perlembagaan Persekutuan (Konstitusi Malaysia). Pihak Berkuasa Praktik Pengadaan Tanah di Beberapa Negara Negeri (PBN) memiliki

³⁸⁸ Sarkar, S 2011, *The Impossibility of Just Land Acquisition, Economic and Political Weekly*, vol. 46, no. 41, OCTOBER 8-14, 2011, pp. 35-38 Published by, Economic and Political Weekly Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23047182>, hlm. 56.

kekuasaan atas tanah dan memiliki sepenuhnya terhadap semua tanah kerajaan di dalam negeri.³⁸⁹

Regulasi terkait pengadaan tanah di Malaysia dalam sejarah awalnya diatur melalui Peraturan Tahun 1960 terkait tanah untuk pengembangan real estate, dengan kedudukan berada di bawah Konstitusi Federal. Dalam regulasi tersebut dijelaskan bahwasanya dalam pengadaan tanah tidak boleh terdapat tanah yang diambil tanpa adanya pembayaran kompensasi yang memadai kepada pemilik tanah.³⁹⁰

Nilai kompensasi yang memadai atau layak yang harus diberikan kepada pemilik tanah. Undang-undang tersebut hanya menyebutkan secara abstrak terhadap adanya kompensasi namun penjelasan secara teknis tidak disebutkan. Ketidakjelasan inilah yang menyebabkan sulitnya implementasi serta beragamnya nilai kompensasi yang diberikan dalam pengadaan tanah. Dalam UU Perlembagaan Persekutuan pada Pasal 3 Akta Pengambilan tanah dijelaskan bahwasanya Pihak Negeri dapat mengambil tanah-tanah yang diperlukan yakni:

- (a) Untuk Kepentingan umum;
- (b) perorangan atau badan hukum yang menurut pendapat Pihak Berkuasa Negeri adalah benefisial untuk kemajuan ekonomi Malaysia atau menurut masyarakat, pengadaan tersebut untuk kepentingan umum;

389 Zakie, M 2011, Pengadaan tanah untuk kepentingan umum Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Edisi Khusus*, vol 18, hlm. 187 – 20.

390 Alias, A, Daud, MDN, 2015, *Payment of Adequate Compensation for Land Acquisition in Malaysia*, *Pacific Rim Property Research Journal*, 12, 3, 326-349, DOI 10.1080/14445921.2006.11104213, hlm. 54.

(c) digunakan sebagai lahan pertambangan atau untuk tujuan pemukiman penduduk, pertanian, perdagangan, perindustrian atau rekreasi.

Permasalahan yang terjadi ialah apabila terdapat penyalahgunaan kewenangan oleh PBN maka pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat menuai masalah di Malaysia. Kajian yang dilakukan Zakie,³⁹¹ menunjukkan regulasi yang cukup umum/luas terkait peruntukan pengadaan tanah berimplikasi terhadap pengambilalihan tanah masyarakat untuk pembangunan kawasan industri ataupun pengembangan ekonomi lainnya yang hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu, sementara masyarakat yang harus dirugikan serta menanggung dampak berkepanjangan akibat pengambilalihan tanah. Regulasi yang ditetapkan tersebut menimbulkan kompleksitas permasalahan bagi masyarakat.

Pemberian kewenangan kepada PBN menyebabkan timbulnya diskresidiskresi dengan mengatasnamakan pembangunan. Bahkan dalam beberapa kasus implementasi di lapangan menunjukkan tanah yang diambil dari masyarakat hanya semata-mata untuk perusahaan yang berorientasi pada laba/keuntungan. Kebijakan yang ditetapkan ini tentunya hanya menguntungkan salah satu pihak dan semakin memperkaya golongan tertentu di Malaysia sementara masyarakat yang harus menanggung risiko yang diakibatkan oleh pengadaan tanah.³⁹²

391 Ohya, Y 2021, *The Negative Effect Factors of the Land Acquisition System for Profit-Oriented Enterprises in Order to Promote Economic Growth*, *Frontiers of Real Estate*, hlm. 56.

392 Zakie, M 2011, *Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Edisi Khusus*, vol 18, hlm. 187 – 20.

Praktik pengadaan tanah di Malaysia juga dipengaruhi oleh kebijakan sistem ekonomi yang ditetapkan. Era pertama yakni kebijakan pengadaan tanah yang ditetapkan di tahun 1960, dan pasca penetapan regulasi tersebut pemerintah menetapkan *New Economic Policy*/NEP. Pemerintah menerapkan *New Economic Policy* (NEP) yang diterapkan dari tahun 1971 hingga 1990. Kebijakan tersebut cukup mempengaruhi sekat kesenjangan antar ras di Malaysia.

Pemerintah Kembali menerapkan kebijakan sistem perekonomian dengan menganut NDP (*National Development Policy*) yang diterapkan di tahun 1991 hingga tahun 2000. Pemerintah juga menerapkan sistem pengaturan pengadaan tanah baru yang ditetapkan pada tahun 1990. Kebijakan ekonomi yang diambil yakni NEP mampu menekan angka kesenjangan ekonomi antar berbagai ras di Malaysia, begitupun NDP juga mampu menekan angka ketimpangan meski mengalami sedikit kenaikan jika dibandingkan dengan kebijakan NEP. Dalam NDP pemerintah juga menekankan percepatan pertumbuhan perekonomian negara, yang alhasil justru di satu sisi memunculkan kenaikan ketimpangan ekonomi masyarakat.

Malaysia sebagai negara bertetangga dekat dengan Indonesia memiliki problematika cukup menarik untuk dikaji terkait pelaksanaan pengadaan tanahnya. Salah satu pembangunan yang cukup besar dilakukan di Malaysia ialah dalam hal pembangunan bendungan sebagai megaprojek

untuk kepentingan suplai energi, mencegah bencana banjir maupun sebagai sumber air untuk pemenuhan kebutuhan irigasi.

Perdebatan dalam pembangunan bendungan di Malaysia ini cukup panjang antara kubu yang mengatasnamakan bahwasanya bendungan merupakan salah satu wujud modernitas manusia memiliki kekuatan untuk menaklukkan alam dan adanya justifikasi yang menyatakan bahwasanya bendungan merupakan sumber energi paling murah, berkesinambungan dan ramah lingkungan/alam karena tidak menimbulkan dampak buruk terhadap efek pemanasan global.

Kepedulian terhadap masyarakat kecil dan terpinggirkan cukup menentang adanya pembangunan bendungan, mengingat dampak massif yang diakibatkan sangatlah merugikan. Pembangunan mega proyek bendungan mengakibatkan hilangnya hutan, hilangnya habitat satwa liar dan keanekaragaman hayati, menipisnya stok ikan, menurunnya ketahanan pangan serta dampak buruk pemindahan masyarakat yang seringkali menimbulkan kemiskinan.

Pembangunan bendungan ini marak terjadi pada beberapa dekade akhir di beberapa negara berkembang seperti India, Cina, Vietnam, Laos, Nigeria. Beberapa negara Eropa maupun Amerika puncak pembangunan sudah terjadi di era tahun 1970-an. Kajian Aiken dan Leigh³⁹³ bahwasanya pembangunan bendungan besar yang ada di Malaysia yakni Selangor,

393 Aiken, SR, Leigh, CH 2011, *Seeking Redress in the Courts: Indigenous Land Rights and Judicial Decisions in Malaysia*, *Modern Asian Studies*, vol 45, no. 4, hlm. 825-875, <https://www.jstor.org/stable/25835703>.

Babagon, Batang Ai dan Bakun merupakan studi kasus menarik untuk dipelajari.

Pembangunan mega proyek yang dilakukan tersebut merepresentasikan adanya perebutan sumber daya alam yakni tanah yang di dalamnya terdapat nilai-nilai ekologis, sosial, budaya dan tentunya nilai ekonomi masyarakat. Robbins³⁹⁴ menjelaskan bahwasanya dalam perebutan akses terhadap sumber daya alam tersebut tentu didalamnya terdapat para aktor yang saling memperebutkan dengan berbagai argumen maupun dengan mempergunakan alat politik untuk mencapai tujuan tersebut, sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel : 6
Perbandingan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan
Di Berbagai Negara

No	Negara	Dasar Hukum
1.	Negara Cina	UU pengadaan tanah tahun 2013. Pengadaan tanah yang kurang memperhatikan masyarakat terdampak khususnya para petani yang kehilangan mata pencaharian, untuk itu perlu upaya perlindungan terhadap para petani lebih diperhatikan sehingga dampak pengadaan tanah mampu membawa manfaat positif bagi masyarakat.
2.	Negara India	UU pengadaan tanah yang baru mengatur penggantian mata pencaharian yang hilang. Peningkatan kualitas hidup setelah tahapan rehabilitasi. Penggantian tanah untuk tanah dalam hal ini bagi masyarakat yang sebelumnya memiliki tanah untuk sumber kehidupannya.

³⁹⁴ Robbins, P. 2012, *Political Ecology, A Critical Introduction*. 2nd edn, Wiley-Blackwell, Oxford, hlm. 76.

3.	Negara Malaysia	UU Perlembagaan Persekutuan pada Pasal 3 Akta Pengambilan tanah dijelaskan bahwasanya Pihak Negeri dapat mengambil tanah-tanah untuk kepentingan umum..
----	-----------------	---

Sumber : Data Diolah Perbandingan Perbandingan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Di Berbagai Negara, Tahun 2024.³⁹⁵

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa pengadaan tanah di Cina ada persamaan dengan Indonesia yang kurang memperhatikan masyarakat terdampak khususnya para petani yang kehilangan mata pencaharian, untuk itu perlu upaya perlindungan terhadap para petani lebih diperhatikan sehingga dampak pengadaan tanah mampu membawa manfaat positif bagi masyarakat.

5.3 Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Tanggung jawab pemerintah untuk memberikan kehidupan yang makmur dan sejahtera, infrastruktur menjadi salah satu bidang yang harus diperhatikan. Dalam menjalankan pembangunan infrastruktur tentunya membutuhkan pengadaan tanah yang tidak sedikit. Pengadaan tanah yang akan digunakan untuk infrastruktur ini dilakukan melalui pembebasan lahan warga. Proses inilah yang disebut dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah pada prinsipnya sesuai dengan kebutuhan pembangunan infrastruktur, kebutuhan masyarakat dan Rencana Tata Ruang dan Tata

³⁹⁵ Sumber : Data Diolah Perbandingan Perbandingan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Di Berbagai Negara, Tahun 2024.

Wilayah, Rencana Pembangunan Jangka Pendek Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum juga didasarkan pada sejauh mana pembangunan tersebut memberikan manfaat bagi masyarakat sehingga mengharuskan pembangunan infrastruktur tersebut dilakukan.

Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah dianalisis dengan menggunakan teori pengadaan tanah dari John Salindeho,³⁹⁶ bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan atau keperluan pemerintah, dalam rangka pembangunan proyek atau pembangunan sesuatu sesuai program pemerintah yang ditetapkan.

Pengadaan Tanah dalam upaya "menyediakan" sudah terselib arti "mengadakan" atau keadaan "ada" itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang "tersedia", sebab sudah "diadakan", kecuali tidak berbuat demikian. Dalam hal ini tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada satu pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.

Pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan

³⁹⁶ Jhon Salindego, 2001, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan 3, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 31-32.

tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pemiliknya menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah, khususnya bagi kepentingan umum, yang pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.

Menurut Peneliti bahwa pengadaan tanah untuk Pembangunan Bendungan Bener di Kabupaten Purworejo dan Kabupaten Wonosobo serta Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah adanya keterbatasan tanah, sehingga untuk memperolehnya perlu dilakukan dengan memberikan ganti-kerugian kepada yang berhak atas tanah itu. Pengadaan tanah harus dilakukan secara efektif dan proporsional sehingga kepentingan pemerintah dan masyarakat secara umum dapat terpenuhi dengan tidak mengorbankan hak dan kepentingan masyarakat sebagai pemilik hak atas sebidang tanah.

Pengadaan tanah ini tentunya menjadi isu yang penting dalam pembangunan infrastruktur karena seringkali berjalan dengan tidak mulus. Sekurang-kurangnya konflik agraria dan terkait dengan pembangunan infrastruktur Proyek Strategis Nasional (PSN). Menurut Agus Harimurti

Yudoyono³⁹⁷ prinsip pengadaan tanah yang digunakan sebagai lokasi pembangunan PSN adalah bagaimana pembangunan PSN ini berjalan dengan lancar, progresif, lebih cepat, lebih bagus dan tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah sendiri diartikan sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Penyerahan hak atas tanah dan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Pencabutan hak atas tanah dilakukan dengan cara paksa, sedangkan dalam pembebasan tanah dilakukan berdasarkan asas musyawarah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum memerlukan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil bagi pihak yang berhak. Dalam menentukan nilai ganti kerugian, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa lembaga pertanahan akan menunjuk Penilai yang independen dan profesional.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka setelah Gubernur menerima dokumen pengadaan tanah yang diajukan oleh instansi

³⁹⁷ Agus Harimurti Yudhoyono, *Siaran Pers*, Kementerian ATR/BPN, 18 Maret 2024

yang memerlukan tanah harus segera membentuk tim persiapan yang beranggotakan bupati/walikota, satuan kerja perangkat daerah provinsi terkait, Instansi yang memerlukan tanah, dan Instansi terkait lainnya.

Pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat sebagaimana diuraikan di atas harus disetujui dan ditandatangani oleh Ketua Tim Persiapan dan disampaikan kepada masyarakat, baik langsung (sosialisasi, tatap muka, dan/atau surat pemberitahuan) maupun tidak langsung (pengumuman melalui media cetak dan atau elektronik), paling lama 3 (tiga) hari kerja setelah pembentukan tim persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. endataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah.

Pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati. Pelibatan pihak yang berhak dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan. Instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur sesuai dengan kesepakatan tersebut.

Berdasarkan Perpres Nomor 3 Tahun 2016 yang sudah diubah dengan Perpres Nomor 58 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional ada isu hukum yang penting dan mengemuka, yakni

berkenaan dengan pemberian legitimasi bagi PSN untuk menyimpangi rencana tata ruang baik kabupaten/kota, provinsi maupun nasional. Tataran kepemilikan tanah yang melampaui prinsip pengakuan dan perlindungan kepemilikan tanah di dalam UUPA. Asas musyawarah-mufakat yang menjadi prinsip pengaturan perolehan tanah di dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.³⁹⁸

Menurut teori hukum kritis hendaknya para penentu kebijakan lebih menekankan pada konteks sosial dan politik, melihat bagaimana nantinya kondisi masyarakat yang terdampak dari proyek nasional tersebut. Interpretasi banyak dipengaruhi oleh kondisi historis, maka prinsip-prinsip rasionalitas hukum tidak kebal dari pengaruh sosial dan politik. Pemikiran hukum itu berpengaruh terhadap perubahan hukum dan dapat melegitimasi tatanan sosial yang telah ada.³⁹⁹

Penetapan tanah lokasi PSN dilakukan oleh Gubernur. Sehingga tanah yang telah ditetapkan tidak dapat dilakukan pemindahan hak atas tanahnya oleh pemilik hak kepada pihak lain selain BPN. Pembebasan dan pelepasan hak atas tanah sering menimbulkan eksekusi yang mempunyai dampak cukup besar terhadap stabilitas masyarakat. Ketidaksepehaman seringkali muncul dari pihak yang memerlukan tanah yakni pemerintah yang menyelenggarakan PSN dan yang memegang hak atas tanah yakni masyarakat di kabupaten purworejo, berkaitan dengan masalah kesepakatan, ganti rugi, atau keengganan pemegang hak atas

398 Suparjo Sujadi, *Kajian Tentang Pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN) Dan Keadilan Sosial Perspektif Hukum Pancasila*” *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 4, no. 2 2018, 2, <https://doi.org/10.38011/jhli.v4i2>, hlm.68.

399 Muchammad Ali Safa’at, 2001, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Critical Legal Studies Movement, hlm. 6.

tanah untuk melepaskan haknya untuk dipakai dalam kegiatan pembangunan terutama yang dibarengkan dengan kegiatan pertambangan batu andesit.

Penetapan lokasi pembangunan masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi.⁴⁰⁰ Pengadilan Tata Usaha Negara memutuskan diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

400 Endra Wijaya, 2013, *Unsur Kepentingan Umum di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Kaitannya dengan Hak Gugat yang Dimiliki oleh Beberapa Aspek dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, ed. Deni Bram dan Putri Ayu Maharani, Lentera Hukum Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta, 45-46.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada prinsipnya merupakan langkah konkret yang dilakukan oleh pemerintah (pusat dan daerah) dalam konsep percepatan pembangunan, pelayanan dasar dan kesejahteraan masyarakat. Aspek material dari regulasi yang ada kurang memadai sehingga menimbulkan sengketa. Pengadaan tanah dan dasar penghitungan ganti rugi, serta penerapan sistem konsinyasi.⁴⁰¹ Perbedaan pemahaman terhadap regulasi juga bisa memicu konflik agrarian. Dalam penafsiran suatu perundang undangan antara pihak pemerintah dan swasta menjadi kendala pengadaan tanah.

Pengadaan tanah pemerintah bagi pembangunan demi kepentingan umum secara yuridis telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum serta perubahannya, sehingga pemerintah memiliki landasan yang kuat dalam melakukan proses pengadaan tanah bagi pembangunan demi kepentingan umum.

Pembangunan kesejahteraan masyarakat, peningkatan pengetahuan masyarakat, dan penyamaan persepsi akan sesuatu, maka sosialisasi merupakan strategi dasar dalam peningkatan pemahaman dan penyadaran masyarakat akan rencana pemerintah dalam melakukan percepatan pembangunan infrastruktur dan pelayanan demi kesejahteraan masyarakat.

401 Fengky Kotalewala, Adonia Ivone Laturette, and Novyta Uktolseja, *Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Untuk Kepentingan Umum*, Sasi26, no. 3, 2020, hlm. 418, <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i3.397>.

Sosialisasi pendaftaran tanah dan fungsi sosial tanah merupakan tanggung jawab pemerintah daerah dalam memberikan pemahaman dan pengetahuan kepada masyarakat. Suatu pembangunan dan perubahan sosial yang dilakukan tanpa sosialisasi dapat memicu terjadinya konflik, baik secara horizontal maupun secara vertikal, sehingga hasil sosialisasi merupakan landasan mendasar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan lebih lanjut.⁴⁰²

Pengadaan tanah bagi pembangunan demi kepentingan umum, sosialisasi bidang pendaftaran tanah dan manfaat sosial tanah merupakan langkah strategis bagi pemerintah untuk mempercepat laju pembangunan infrastruktur pemerintah. Pendaftaran tanah atas bidang-bidang tanah sangat penting diketahui oleh masyarakat untuk menentukan pemilik sah atas bidang-bidang tanah yang dibuktikan oleh sertifikat. Pemerintah Daerah agar dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan demi kepentingan umum pemerintah akan dengan mudah menentukan kepada siapa harus bermusyawarah dalam penentuan besaran dan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak dalam objek pengadaan tanah oleh Pemerintah Daerah.

Pelibatan masyarakat dalam proses pengadaan tanah merupakan bagian yang tidak terpisahkan karena dalam setiap kegiatan perencanaan pelaksanaan dan penyerahan hasil pelaksanaan pengadaan tanah pasti bersentuhan langsung dengan masyarakat. Pelibatan masyarakat dalam proses pengadaan tanah pada prinsipnya ditujukan untuk mengetahui pendapat, tanggapan, dan saran masyarakat berkaitan dengan pengadaan tanah.

⁴⁰² Endra Wijaya, 2013, *Ricca Anggraeni, dan Rifkiyati Bachri, Desa Digital Peluang untuk Mengoptimalkan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum 13, No. 1, hlm. 82-83.

Peran masyarakat dalam pelaksanaan pengadaan tanah juga dapat berguna dalam pemberian informasi berkaitan dengan kondisi sosial masyarakat sekitar, keadaan lingkungan dan daerah serta status-status hak atas tanah yang berada pada objek pengadaan tanah. Pemberian informasi ini menjadi dasar dan pijakan pemerintah untuk menyiapkan serangkaian strategi, kebijakan dan langkah-langkah yang diperlukan dalam pengadaan tanah, termasuk besaran risiko yang dihadapi dalam proses pengadaan tanah.

Pemberian ganti rugi yang layak dan adil pada masyarakat merupakan serangkaian kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah dalam proses pengadaan tanah. Upaya ini ditujukan untuk mewujudkan tata kelola dan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan demi kepentingan umum semata-mata untuk mencegah terjadinya *moral hazard* dan praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pelepasan hak dalam pengadaan tanah baik yang dapat dilakukan pihak pemerintah maupun masyarakat dalam objek pengadaan tanah tersebut.

Pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, baik bagi pemerintah maupun masyarakat dalam objek pengadaan tanah, merupakan upaya negosiasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat, untuk mencapai kesepakatan berkaitan dengan besaran ganti kerugian maupun model ganti kerugian yang disepakati antara kedua belah pihak dengan mempertimbangkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan dalam pengadaan tanah pemerintah. Pemberian ganti kerugian dalam objek pengadaan tanah harus diselenggarakan secara transparan, tidak memberatkan

pihak pemerintah sebagai pemberi ganti kerugian dan tidak pula merugikan masyarakat sebagai penerima ganti kerugian dalam objek pengadaan tanah.

Pengenaan ganti kerugian dan bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. Penilaian meliputi tanah, bangunan, tanaman, dan kerugian lainnya. Penetapan ganti kerugian dilakukan melalui musyawarah antara pelaksana pengadaan tanah dengan pihak yang berhak. Musyawarah Penetapan ganti kerugian wajib diselesaikan dalam 30 hari kerja sejak hasil penilaian diterima. Pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan ke pengadilan negeri dalam 14 hari kerja. Pengadilan memutus bentuk dan besaran ganti kerugian dalam 30 hari kerja. Putusan yang berkekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada penggugat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja yang mengubah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, terdapat beberapa perubahan terkait tata cara dan besaran ganti rugi. Perubahan signifikan adalah penghilangan kalimat “dalam menetapkan ganti kerugian dilakukan musyawarah” pada Pasal 36, sehingga jika tidak tercapai kesepakatan, ganti rugi ditentukan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah.

Pemegang hak menolak ganti rugi hasil musyawarah atau keputusan pengadilan, ganti rugi dapat dititipkan di pengadilan dalam 14 hari meskipun tanahnya masih disengketakan. Unsur pemaksaan dan mengabaikan hak-hak individu yang tanahnya terkena pembebasan. Musyawarah tidak selalu menghasilkan kesepakatan yang adil, sementara besaran ganti rugi hanya

mempertimbangkan nilai fisik dan ekonomis tanah, bukan nilai sosial dan budaya yang tak ternilai bagi masyarakat pemegang hak.

Pengadaan tanah yang dimaksud dalam hal ini harus dilakukan untuk kepentingan umum. Pemaknaan kepentingan umum mengikuti orientasi kebijakan pemerintah. Pemerintah cenderung menawarkan ganti rugi di bawah harga pasar dengan alasan anggaran terbatas. Masyarakat menuntut ganti rugi setara nilai tanah di pasar agar tidak dirugikan. Akibatnya sering terjadi ketidaksepakatan yang menghambat proses pengadaan tanah.

Penetapan lokasi pembangunan yang seringkali tidak transparan dan tanpa melibatkan masyarakat. Dalam hal ini berpotensi memicu praktik spekulasi tanah yang merugikan masyarakat. Masyarakat kurang mendapat perhatian terkait pemulihan ekonomi pasca pelepasan hak atas tanah. Kebijakan yang lebih adil dalam penetapan ganti rugi serta transparansi dalam perencanaan tata ruang. Persoalan ganti rugi dalam pengadaan tanah dapat diatasi dengan baik tanpa merugikan masyarakat.

Pengaturan terkait pengadaan tanah telah jelas dinyatakan dalam pasal 10 huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sedangkan penambangan batu andesit tidak termasuk dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Konflik agraria dapat diminimalikan jika kriteria pengadaan tanah untuk kepentingan umum benar benar diterapkan seperti yang ada dalam pengaturan perundang undangan. Sampai saat ini Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan pengadaan tanah. Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 pada poin 7 memutuskan bahwa pemerintah harus menanggukkan segala kegiatan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas akibat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Artinya perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang bersifat strategis dan berdampak luas bagi masyarakat ditanggukkan dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta turunannya menjadi satu satunya dasar hukum pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.⁴⁰³

Regulasi yang mengatur pengadaan tanah sudah ada sejak tahun 1990-an. Kegiatan pengadaan tanah, pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres RI) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum. Penilaian ganti kerugian tanah milik masyarakat juga masih berbasis Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang ditetapkan oleh Pemda

⁴⁰³ *Ibid.*, hlm. 76.

setempat, yang nilainya jauh dari market price, sehingga menimbulkan gejolak di masyarakat, sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel : 7
Temuan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan
Untuk Kepentingan Umum

No.	Peraturan Bermasalah	Eksisting	Ideal
1.	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012	<p>Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak diatur tentang pencabutan hak atas tanah.</p> <p>Pada satu sisi Penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum mengedepankan jalur litigasi dan kurang pengoptimalan jalan non litigasi.</p>	<p>Sebaiknya dilakukan sinkronisasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan Undang-Undang No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah.</p> <p>Konsepsi pengadaan tanah dan konsepsi pencabutan hak atas tanah tidak bertentangan ketika musyawarah untuk mencapai kesepakatan lokasi pembangunan maupun pemberian ganti kerugian menemui kegagalan.</p>
2.	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012	Pelaksanaan Pengadaan Tanah dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu sejak ditetapkannya penetapan lokasi Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak mengatur sanksi jika waktu nya terlampaui.	Sebaiknya Perlu di atur sanksi dalam peraturan pengadaan tanah , jika jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah telah terlampaui dan pelaksanaannya belum selesai.

2.	Pasal 69 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 Jo. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun. 2023	<p>Pasal 69 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 Jo.PP. No.39 tahun 2023, besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat final dan mengikat.</p> <p>Pasal ini menimbulkan tafsir yang beragam, maka frasa final dan mengikat sebaiknya di tambahkan redaksi.</p>	<p>Pasal 69 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 Besarnya nilai Ganti Kerugianberdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksudpada ayat (2) bersifat final dan mengikat.</p> <p>Dalam pasal ini sebaiknya perlu ditambahkan pengecualian apabila terjadi sengketa, konflik dan gugatan di pengadilan , bersifat final dan mengikat apabila sudah ada putusan inkrah.</p> <p>Putusan inkrah adalah putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yaitu ketika putusan tidak diajukan banding atau kasasi setelah 14 hari sejak putusan diucapkan.</p>
4.	Pasal 71 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 Jo. Peraturan Pemerintah No. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2023	<p>Pasal 71 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021Jo. PP. No. 39 Tahun 2023 Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah didampingi Penilai atau Penilai Publik dan Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah menimbulkan tafsir yang beragam sehingga perlu ditambahkan redaksi.</p>	<p>Pasal 71 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah didampingi Penilai atau Penilai Publik dan Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak beserta pemegang hak atas tanah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak hasil penilaiandari Penilai diterima oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah.</p>

5.	Pasal 70 ayat (1) dan ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 Jo. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2023	Pasal 70 ayat (1) dan ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 (1) Dalam hal terdapat bidang tanah sisa yang terkena Pengadaan Tanah, yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian atas bidang tanahnya. (2) Dalam hal bidang tanah sisa yang luasnya tidak lebih dari 100 m ² (seratus meter persegi) dan tidak dapat difungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan Ganti Kerugian. Belum ada ketentuan dalam hal penggantian kerugian terhadap status tanah. Pasal ini kemudian dihapus dalam PP No. 39 Tahun 2023.	Terkait dengan sisa tanah yang terpotong akibat pengadaan tanah, harus diberikan peluang untuk dimintakan ganti kerugian, karena pemilik tanah dengan luasan tertentu tidak dapat memanfaatkan tanahnya, sehingga menimbulkan kerugian bagi pemegang hak. Pengaturan tentang sisa bidang tanah sebaiknya tetap dimasukkan dalam aturan pengadaan tanah.
6.	Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2021	Pasal 19 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2021; (3) Penyelesaian hak-hak pihak ketiga sebagai mana dimaksud pada ayat (2) huruf d yang berada dalam Kawasan hutan diselesaikan melalui penataan Kawasan hutan dalam rangka pengkuhan kawasan hutan.	Pasal 19 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2021; (3) Penyelesaian hak-hak pihak ketiga sebagai mana dimaksud pada ayat (2) huruf d yang berada dalam Kawasan hutan wajib diselesaikan melalui penataan Kawasan hutan dalam rangka pengkuhan

		Untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat yang mempunyai hak , pada ayat ini perlu di tambahkan kata wajib.	kawasan hutan. Kondisi ini akan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang berdiam dan bertempat tinggal disekitar Kawasan hutan.
--	--	---	---

Sumber: Data Diolah Temuan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Tahun 2024.⁴⁰⁴

Berdasarkan tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa Pemerintah untuk mengatasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah dilakukan sejak terbitnya peraturan UUPA. Peraturan terkait pengadaan tanah yang terbit sejak tahun tersebut dinilai kurang efektif. Ketidakefektifan regulasi dapat dilihat dari maraknya konflik-konflik pertanahan yang muncul dalam setiap proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Regulasi pengadaan tanah diterbitkan oleh Pemerintah dalam bentuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Regulasi tersebut ternyata belum mampu meredusir timbulnya konflik-konflik pada setiap proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum perlu ditambahkan aturan tambahan mengenai konsepsi pengadaan tanah dan konsep pencabutan hak atas tanah sekaligus acara pencabutan hak atas tanah ketika musyawarah

⁴⁰⁴ Sumber: Data Diolah Temuan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Tahun 2024

untuk mencapai kesepakatan lokasi pembangunan maupun pemberian ganti kerugian menemui kegagalan. Pasal 69 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat final dan mengikat apabila sudah ada putusan inkrah. Putusan inkrah adalah putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yaitu ketika putusan tidak diajukan banding atau kasasi setelah 14 hari sejak putusan diucapkan.

Berdasarkan Pasal 71 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah didampingi Penilai atau Penilai Publik dan Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak beserta pemegang hak atas tanah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah.

Hasil wawancara dengan Embun Sari,⁴⁰⁵ mengatakan bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021, penguasaan masyarakat 20 tahun dapat diakui, akan tetapi merupakan kewenangan dan KLHK. Beberapa daerah pelaksana BPN yang terlanjur menerbitkan sertipikat di kawasan hutan dan yang memberikan ganti kerugian tanah penguasaan masyarakat di kawasan hutan, saat ini menghadapi masalah hukum.

Menurut Peneliti sependapat dengan Embun Sari bahwa pengakuan penguasaan masyarakat dikembalikan sesuai kewenangannya, agar tidak ada

405 Wawancara Dengan Embun Sari, *Dirjen Pengadaan Tanah Kementerian ART/BPN Pusat Jakarta*, Tanggal 24 Januari 2024 jam 16.42 WIB.

masalah hukum bagi pelaksana. Penguasaan tanah tersebut memenuhi kriteria penguasaan minimal 20 tahun, atas dasar rekomendasi ini akan diputuskan dapat dibayar atau tidak tanahnya. Pembangunan dalam tegakan dan tanam tumbuh milik masyarakat, bisa dilaksanakan dengan skema Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sepanjang di dalam Penetapan lokasi.

BAB VI

P E N U T U P

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dijabarkan dalam bab terdahulu, maka pada bagian ini penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengaturan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini yang dilakukan oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pengaturan pelaksanaan penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia diatur oleh Pemerintah melalui UU Cipta Kerja mencoba menyelaraskan pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan peraturan pelaksanaannya agar saling berkesinambungan. Upaya hukum ganti kerugian atas pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum tidak menyimpang dari amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Masalah bentuk Ganti Rugi

merupakan masalah yang seringkali menimbulkan konflik dalam Pengadaan Tanah, maka diperlukan perundang-undangan tentang Pengadaan Tanah yang lebih menjamin asas kepastian dan keadilan dalam pemberian ganti kerugian kepada Pihak yang Berhak. Ketidaktegasan dan ketidakjelasan acuan atau dasar yang akan digunakan pemerintah dalam menentukan besaran nilai Ganti Kerugian atau harga tanah tentunya akan selalu menimbulkan konflik dan selalu berujung pada ranah peradilan.

2. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berjalan efektif dipengaruhi faktor internal yaitu penetapan ganti rugi dilaksanakan tidak maksimal, khusus untuk pelaksanaan pengadaan tanah dalam pembangunan bendungan yaitu perlu adanya suatu pendekatan yang lebih intensif dari pemerintah dalam hal ini panitia pengadaan tanah terhadap para pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sehingga musyawarah dapat lebih efektif, dan dapat menghindari hambatan. Faktor eksternal yaitu sengketa yang timbul dalam pembebasan tanah milik masyarakat yang terkena proyek pembangunan infrastruktur pada umumnya menimbulkan konflik, pertentangan, dan ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti rugi yang diberikan pihak pelaku pembebasan tanah. Selain itu, masalah nilai ganti rugi tanah yang selama ini seringkali menjadi masalah utama, yang disebabkan oleh cara penetapan Panitia Pengadaan Tanah yang tidak independen. Upaya mencari terobosan baru guna meminimalkan dampak negatif bagi rakyat yang diambil tanahnya, serta memaksimalkan dampak positif bagi masyarakat secara luas, peran peraturan yang komprehensif dan aplikatif, prosedur yang sederhana, transparan dan pasti, serta

pemerintah yang berintegritas dan adil.

3. Tanggung Jawab Pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berdasarkan Pancasila adalah dengan menjunjung tinggi asas-asas dasar diantaranya kemanusiaan dan keadilan. Pemberian ganti rugi akibat pengadaan tanah harus dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mufakat demi terciptanya keadilan berdasarkan Pancasila sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang kehilangan hak atas tanahnya. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah harus bertanggung jawab kepada para pihak yang telah dirugikan, tanggung jawab berupa penggantian kerugian secara materiil dan immaterial yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Standar Penilaian Indonesia (SPI) Nomor 204 Tahun 2018 dan peraturan lainnya serta 6 (enam) prinsip pengadaan tanah. Pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum melalui kebijakan pembangunan bernama Proyek Strategis Nasional (PSN) yang dalam perencanaannya hanya melibatkan pemerintah dan badan usaha. Konsekuensinya, kepentingan sosial dari masyarakat yang berpotensi terkena dampak dari PSN tersebut sama sekali tidak dipertimbangkan yang kemudian menyebabkan konflik perebutan ruang. Ketidakadilan dalam hal pengakuan (rekognisi) atas aspek subjektif dan objektif dari hubungan warga dengan ruang hidupnya, partisipasi warga dalam perencanaan PSN, hingga kekhawatiran atas ketimpangan dalam distribusi dampak dan manfaat dari pembangunan yang akan diterima warga. Upaya warga untuk menuntut keadilan terkadang justru harus berhadapan dengan represivitas aparat. Dalam hal ini diperlukan peran negara dalam

memproduksi ruang negara sendiri telah menjadi pengembang terbesar dan memastikan target pembangunannya terpenuhi.

6.2 Rekomendasi

1. Bagi Pemerintah, diharapkan melakukan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan yang dapat dijadikan pedoman dalam menentukan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum khususnya yang terkait dengan tanah-tanah masyarakat yang berada di Kawasan hutan termasuk mengenai tanah hutan adat, maka perlu disusun peraturan perundang-undangan yang jelas, tertata secara sistematis, tersusun komprehensif dan aplikatif guna menjamin terciptanya tertib hukum di Indonesia.
2. Bagi Kementerian ATR/ Badan Pertanahan Nasional, diharapkan sinergitas, kerjasama dan kolaborasi antara panitia Pengadaan tanah beserta Dinas terkait yang menyertakan pemegang hak atas tanah yaitu masyarakat agar dapat meminimalisir sengketa. Pembinaan terhadap pola hubungan antar stakeholders berta dinas-dinas terkait yang ada sehingga hak masyarakat yang dirugikan bisa dicegah atau diminimalisir. Pencegahan yang diberikan berupa adanya pengawasan yang melakukan pembinaan dan pengawasan antar stakeholder tersebut bila terjadi permasalahan pengadaan tanah guna kepentingan umum tersebut.

3. Bagi Masyarakat, diharapkan adanya sosialisasi yang massif terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga masyarakat teredukasi mengenai hak-hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan pengadaan tanah, sehingga pembangunan pembangunan bisa berjalan dengan lancar tanpa terjadi penolakan dari masyarakat.

6.3 Implikasi Studi

1. Implikasi penelitian ini, salah satu langkah jangka pendek yang dipandang perlu segera dilakukan Pemerintah untuk mencegah masalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan menyempurnakan proses penetapan Panitia Pengadaan Tanah. Panitia Pengadaan Tanah sebaiknya tidak dibentuk oleh dan tidak berada dalam struktur organisasi Pemerintah, melainkan Panitia Pengadaan Tanah haruslah suatu lembaga otonom yang dapat bekerja secara independen, transparan, dan akuntabel.
2. Implikasi penelitian ini, untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah dilaksanakan dengan mengedepankan asas-asas dan pengaturan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam pelaksanaannya masih ada sengketa terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini, terutama yang menyangkut masalah ganti kerugian.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abdurrahman, 1983, *Masalah Hak-hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, cet. Ke-2, Alumni, Bandung.
- , 1984, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta.
- , 2001, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Abdul Harris, 2005, *Pengaruh Penatagunaan Tanah Terhadap Keberhasilan Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi*, Bappenas.
- Adzkar Ahsinin, M. Azka Fahriza, dan Sekar B. Aji, 2020, *Menatap Tahun-Tahun Penuh Marabahaya, Laporan Situasi Pembela HAM atas Lingkungan Tahun 2019*, ELSAM, Jakarta.
- Adrian Sutedi, 2006, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2018, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, cet. 9 Sinar Grafika, Jakarta.
- Agus Salim, 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial dari Denzin dan Guba dan Penerapannya*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Agus Yudha Hernoko, 2009, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*, Ghalia, Indonesia.
- Andi Pangerang Moenta, Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok.
- Aminuddin Salle, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta.

- Anonim, 2007, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah*, Deputi Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI, Jakarta.
- Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar
- A.P. Parlindungan, 2008, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Prespektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.
- Arba, 2017, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Arie S. Hutagalung, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, LPHI, Jakarta.
- 2009, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Bernard Limbong, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta
- , 2011, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- , 2012, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- , 2014, *Opini Kebijakan Publik*, cetakan pertama, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Boedi Harsono, 1997, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- , 2001, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan , Jakarta.
- ,2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah pembentukan Undangundang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- , *Kasus-kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan Suatu Tinjauan Yuridis*, Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Konsepsi Hukum, Permasalahan dan kebijaksanaan Dalam Pemecahannya, Kerjasama Fakultas Hukum Trisakti dengan Badan Pertanahan Nasional, 3 Desember 1994, Jakarta.
- , 2009, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djambatan Boedi, Jakarta.

- Budiarto, Sumarno, W, Sianturi, H, Paian 2014, *Analisa Disparitas pendapatan dengan menggunakan koefisin gini dan indeks Williamson*, Scientific Repository IPB University.
- C.S.T Kansil dan Christine, 2000, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- , 2002, *Kitab Undang-Undang Hukum Agraria ,Keppres No. 55 Tahun 1993, pasal 1*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Chandrawulan, 2011, *Hukum Perusahaan Multinasional: Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, Alumni, Bandung.
- Dedi Mulyadi, 2012, *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Donald Albert Rumokoy and Frans Maramis, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Rajagrafindo Perkasa, Jakarta.
- Dhomiri, 2017, *Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Syariah PMHS*, ed.1, cet.1, Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung, Jakarta.
- Dyara Radhite Oryza Fea, 2018, *Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya*, Legality Yogyakarta.
- Ediwarman, 2001, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan Di Sumatera Utara*, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- , 2009, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan*, Pustaka Bangsa Press, Medan.
- Edward Soja, 2010, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis University of Minnesota Press.
- Egon G. Guba dan Yvona S. Lincoln, *Paradigmatic Controversies, Contradiction, and Emerging Confluences*, dalam Norman K. Denzin dan Yvona S. Lincoln (editor), 2000, *The Sage Handbook of Qualitative Research*, third edition, Sage Publication Inc., California, USA.
- Eko Riyadi, ed, 2012, *To Promote: Membaca Perkembangan Wacana Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, PUSHAM UII, Yogyakarta.

- Elizabeth A Martin, ed, 2002, *A Dcitionary of Law*, Oxford University Press, New York.
- F. Sugeng Istanto, Hukum Internasional, Univesitas Atmajaya, Yogyakarta
- Firdaus, M 2013, *Ketimpangan Pembangunan antar wilayah di Indonesia fakta dan strategi inisiatif*, Orasi Ilmiah Guru Besar Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor.
- Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah, Asas Kesepakatan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.
- Gunanegara, 2008, *Rakyat & Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangun: Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu dan Jurisprudensi*, Tatanusa.
- , 2008, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan Pertama, Tatanusa, Jakarta.
- , *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu, Dan Yuridprudensi*.
- Gustav Reerink, *Ganti Rugi*, 2010, *Ganti Untung, Hukum dan Praktek Pengadaan Tanah di Indonesia Pasca Orde Baru*, dalam *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia*. Penyunting Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, HuMa dan Van Vollen Hoven Institute, Jakarta.
- H.M. Arba, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teoti dan Praktik Pemerintahan dan Otonomo Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta.
- Henri Lefebvre, 1991, *The Spatial Turn in Legal Theory, Production of Space*, Blackwell, Blank dan Rosen-Zvi, Oxford.
- Huala Adolf, 1991, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, CV, Rajawali, Jakarta
- I Wayan Suandra, 1994, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Irma Devita Purnamasari, 2010, *Hukum Pertanahan*, Kaifa, Bandung.
- Imam Koeswahyono, 2008, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*.

- Inu Kencana Syafii, 2003, *Sistem Administrasi Negera Republik Indonesia*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Jarot Widya Muliawan, 2016, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* Penerbit Buku Litera, Yogyakarta.
- John Salindeho, 1972, *Masalah Tanah Dan Pembangunan Karya*, Sinar Grafika.
- , 1993, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika,.
- , 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan. 3, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- , 1988, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta.
- Jhon Rawls, 2006, *A Theory of Justice*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Jhon Salindeho, 1988, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2001, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan. 3, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2003, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2006, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika.
- James Crawford, 2002, *The International Law Commission's Article on States Responsibility*, Introduction, text and Commentary, Combridge University, First Published.
- Jimly Assidique, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daeah*, PT. Alumni, Bandung.
- Karen Leback, 2012, *Teori-Teori Keadilan, Six Theories of Justic*, Nusa Media, Bandung.
- Khatua, S & Sarma, V 2019, *Short-term versus long term effects of forced displacement, Land Acquisitionin Asia*, Towards a Sustainable Policy Framework, Edited by Yoshono, N & Paul, S, Palgrave Macmilan.

- Ko, K and Zhi, H 2012, Fiscal decentralization, guilty of aggravating corruption in China.
- Law Books, 2014, Tanayah O'Donnell, Daniel Robinson, dan Josephine Gillespie, *Legal Geography, Perspective and Methods*.
- Ioan Citrus, dkk, 1995, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*. C.V Dasamedia Utama, Jakarta.
- Lembah, NY, 2017, *Konflik pembebasan lahan dalam pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus, KEK*, Skripsi, Universitas Tadulako, Kota Palu.
- Limbong, Bernard, 2011, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- , 2012, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Maria S.W Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi & Implementasi*, Jakarta.
- , 2001, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Gramedia, Jakarta.
- , 2005, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, edisi revisi, Kompas, Jakarta.
- , 2008, *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- , 2009, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- , 2011, *Konsep Hak Garap atas Tanah*, Cita Pustaka Media Printis, Bandung.
- Malcolm D. Evans, 2006, *International Law, second Edition*, Oxford University Press, New York.
- Marwan Mas, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2013, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Kencana Prenada MediaGroup, Jakarta.
- , 2015, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta.

- Moh. Mahfud. MD, 2003, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UUI Press, Yogyakarta.
- Muctar Wajid, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta.
- Mudakir Iskandar, 2015, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksara, Jakarta.
- Muchammad Ali Safa'at, 2001, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Critical Legal Studies Movement.
- Munir Fuady, 2005, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, cet. 2, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Munir Fuady, 2011, *Teori Negara Hukum Modern*, Reflika Aditama, Bandung.
- Morris, S, Ajay, P 2009, *Land Markets in India: Distortions and Issues in India Infrastructure Report*, Land A Critical Resource for Infrastructure, IDFC, Oxford University Press, New Delhi.
- Noor, Aslan, 2006, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung.
- National Bureau of Statistics of China, 2013, *China Statistical Yearbook*, China Statistics Press, Beijing.
- N.E. Simmonds, 2002, *Central Issues in Jurisprudence Justice, Law and Rights*, Cetakan II, Thomas Sweet & Maxwell, London.
- Neil Brenner, 1999, *Globalisation as Reterritorialisation, The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union*, *Urban Studies*.
- Nicholas Blomely, 2000, *Law, Space, and the Geographies of Power*, New York.
- Paul Davidoff dan Thomas Reiner, *A Choice Theory of Planning*, 1973, dalam Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bhanua Ilmu Populer, Jakarta.
- Pranoto Iskandar, 2010, *Hukum HAM Internasional Sebuah Pengantar Kontekstual*, IMR Press.
- Nurmi Chatim, 2006, *Hukum Tata Negara*, Cendikia Insani, Pekanbaru.

- Nurhasan Ismail, 2005, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia, Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Ohya, Y 2021, The Negative Effect Factors of the Land Acquisition System for Profit-Oriented Enterprises in Order to Promote Economic Growth, *Frontiers of Real Estate*.
- Oloan Sitrus, dkk, 1995, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Sebagai Cara PengadaanTanah*. C.V Dasamedia Utama, Jakarta.
- , 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Pertanahan Indonesia, Yogyakarta.
- , 2005, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*. C.V Dasamedia Utama, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuji, 2012, *Metode Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta.
- , 2015, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Peter Salim. Yenny Salim, 2002, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, modern Englihs Press, Jakarta.
- Pranoto Iskandar, 2010, *Hukum HAM Internasional Sebuah Pengantar Kontekstual*, IMR Press.
- Phillipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Peradaban, Surabaya.
- R. Setiawan, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung.
- R. W. Butler, 1980, *The Concept of the Tourist Area Life-Cycle of Evolution, Implications for Management of Resourced*, *Canadian Geographer*.
- Ridwan Halim, 1983, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Ridwan HR., 2011, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo, Jakarta.
- , 2014, *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Raoul Bianchi, 2017, The Political Economy of Mass Tourism and its Contradictions, dalam *Mass Tourism in a Small World*, ed. D. Harrison dan R. Sharpley CAB International, Wallingford.

- Robbins, P. 2012, *Political Ecology, A Critical Introduction*. 2nd edn, Wiley-Blackwell, Oxford.
- Raoul Bianchi, 2017, *The Political Economy of Mass Tourism and its Contradictions*.
- Rawls, Jhon. 2006, *A Theory of Justice*, Pustaka Pelajar, P, Yogyakarta.
- Roscoe Pound, 1972 *Pengantar Filsafat Hukum*, terjemahan, M. Radjab Bhrotara, Jakarta.
- Rumokoy, Donald Albert, and Frans Maramis, 2014. *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Rajagrafindo Perkasa, Jakarta.
- Russle J. Schmitt, dkk, , 1996 *The Art and Science of Administrative Environmental Impact Assessment*, dalam *Detecting Ecological Impacts, Concepts and Applications in Coastal Habitats*, ed. R. Schmitt & C. Osenberg Academic Press, London.
- S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, 2004, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Salindeho, 2003, *Manusia, Tanah, Hak dan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sadjijono, 2017, *Hukum Antara Sollen Dan Sein Dalam Perspektif Praktek Hukum Di Indonesia*, Laksbang, Surabaya.
- Sarjita, Sudjito, Arianto, T & Zarqoni, M.M, 2005, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah, Keppres No. 34 Tahun 2003*, Tugu Jogja, Yogyakarta.
- ,2012, *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan dan Pendayagunaan Tanah, Serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi*, TUGUJOGJA Pustaka, Yogyakarta.
- Searle, R 2010, *Making space for capital, The production of global landscapes in contemporary India*, Dissertation, University of Pennsylvania.
- Sefriani, 2011, *Hukum Internasional, Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Setiawan, 2020, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Cetakan Ke-9, Edisi Revisi*, Djambatan, Jakarta.

- Shidarta, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT Grasindo, Jakarta.
- Subekti, 1985, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Revisi Ketiga, Liberty, Yogyakarta.
- Sudjaipul Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, Pancar Suwuh, Jakarta.
- Sudjarwo Marsoem dkk, 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Renebook, Jakarta.
- Sujudono, 2005, *Perlindungan Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Tesis PPs-MIH, Universitas Jember, Jember.
- Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 1991, *Hukum Konsep Dan Metode*, Setara Pers, Malang.
- Soejono dan H. Abdurrahman, 1998, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sodikin 2016, *Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat pada masyarakat Sidoarjo, Prosiding Seminar Nasional*, Tanggung jawab pelaku bisnis dalam pengelolaan
- Soja, Edward. 2010, *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Sugiyono dalam Afifuddin dan Beni Ahmad Saebani, 2009, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit CV. Pustaka Setia, Bandung.
- Sumardjono, Maria S.W. 2007, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*, Buku Kompas, Jakarta.
- SW Soemardjono, M, 2006, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Kompas, Jakarta.
- Syah Iskandar, 2015, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum: Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak, Edisi Revisi*, Jalan Permata Aksara, Jakarta.

- Syafruddin Kalo, 2004, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Pustaka Bangsa, Jakarta.
- Taliziduhu Ndraha, 2003, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta
- Tatik Janur Habibi, 2007, *Pelaksanaan Penetapan Ganti Rugi Dan Bentuk Pengawasan Panitia Pengadaan Tanah Pada Proyek Pembangunan Terminal Abimanyu*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Tim Pusat Bahasa, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi keempat, Pusat bahasa, Jakarta.
- Tri Kurnia Nurhayati, 2012, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Dengan Ejaan Yang Disempurnakan*, Eska Media, Jakarta.
- Theo Huijber OSC, 1990, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta.
- Togatorop, M, 2020, *Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, STPN Press, Yogyakarta.
- Umar Said Sugiharto, dkk. 2015, *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Setara Press.
- Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran Tanah Dan Peralihak Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta.
- , 2014, *Hukum Agraria, Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- W. J. S. Poerwadarminta, 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Wayan Suandra, 1994, *Hukum Pertanahan Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Winahyu Erwiningsih, 2004, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, tesis, Yogyakarta.
- Yuda Bhakti, 2003, *Hukum Internasional*, Bunga Rampai, Alumni Bandung

Zhe, X, Ali, Y 2020, Institutional Logics and Practice of the Evolution of Urban-Rural Relationships, China Social Sciences Press, Springer Nature Singapore Pte Ltd.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 288, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2324)

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4884);

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)

Undang Undang No 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum

- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina, Hewan, Ikan dan Tumbuhan
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan Lahan
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 10 Tahun 2010 tentang Mekanisme Pencegahan Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 362)
- Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833)
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6631)
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan

Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 672)

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2010 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 28) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019 Nomor 16, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 121)

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015 tentang perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 648).

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6631);

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 672);

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.02/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.02/2013 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 144);

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 595);

Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Ketentuan Tenggang Waktu Penyelesaian Permohonan Penitipan Ganti Kerugian Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/43 Tahun 2023 Tanggal 18 September 2023 tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah atas Sisa Tanah bagi Pembangunan Bendungan Jragung di Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah.

Jurnal :

Adicahya, A, 2017, Penggusuran Terhadap Pedagang Kaki Lima PKL Sebagai Perbuatan Melawan Hukum. *Justicia Jurnal Hukum*, 1 1.

Agung Wardana, *Hak atas Lingkungan: Sebuah Pengantar Diskusi*, *Jurnal Advokasi*, 3, 2, 201230.

Agus Jatmiko, *Rancangan Aksi Pembangunan Proyek Strategis Nasional*, Tanggal 21 Mei 2023.

Agus Jatmiko, *Rancangan Aksi Pembangunan Proyek Strategis Nasional*, Tanggal 21 Mei 2023.

Aiken, SR, Leigh, CH 2011, *Seeking Redress in the Court, Indigenous Land Rights and Judicial Decisions in Malaysia*, *Modern Asian Studies*, vol 45, no. 4, pp. 825-875, <https://www.jstor.org/stable/25835703>.

Alias, A, Daud, MDN, 2015, *Payment of Adequate Compensation for Land Acquisition in Malaysia*, *Pacific Rim Property Research Journal*, 12, 3, 326-349, DOI: 10.1080/14445921.2006.11104213.

Amalia, R 2012, Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak atas Tanah dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, *Yuridika*, vol. 27, no. 3.

- Andri Kristanto, 2023, *Percepatan Penyelesaian Permasalahan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Bendungan Bener Melalui Peran Aktif Stakeholder Di Kabupaten Purworejo*, Tanggal 21 Mei 2023.
- Anita Kamilah dan M. Rendi Aridhayandi, 2015, *Kajian Terhadap Penyelesaian Sengketa Pembagian Harta Warisan Atas Tanah Akibat Tidak Dilaksanakannya Wasiat Oleh Ahli Waris Dihubungkan Dengan Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang Benda Van Zaken*, Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 32 No. 1, Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Bandung.
- Arnoldus Dhae., *LBH Apik Bali, Kasus Prostitusi Daring Anak Tinggi*, <https://mediaindonesia.com/humaniora/408449/lbh-apik-bali-kasusprostitusi-daring-anak-tinggi>, 31/05/2021, diakses 7/10/2021.
- Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of the American Planning Association*, 35, 4, 1969.
- Austin M. Chinhengo, 1995, *Essensial Juriprudensi, Essensial Law Series*, Cavendish Publishing, London.
- Biswas, 2020, *Land Acquisition and Compensation in India: Mysteries of Valuation*, Palgrave Macmillan, Published by the registered Springer Nature Switzerland AG.
- Blank dan Rosen-Zvi, *The Spatial Turn in Legal Theory*, Herbert, Book Review *The Legal Geographies Reader*, edited by N.
- Bose, DK 2007, *Land Acquisition in West Bengal, Economic and Political Weekly*, vol. 42, no. 17, pp. 1574- 1575, Published.
- China.org 2014, 'Decision of the Central Committee of the Communist party of China on some major issues Concerning Comprehensively Deepening the reform, China internet information Centre, available at, http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/16/content_31212602.htm, dilihat pada tanggal 31 Januari 2020.
- Chinhengo, 1917, Austin M. *Essensial Juriprudensi, Essensial Law Series*, Cavendish, p, London.
- David Harvey, 1985, *The Limits to Capital*, Oxford University, Oxford.
- de Sousa Santos, 1987, *Law A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law*, *Journal of Law and Society*, 14, 3.

- De, D 2016, 'Whose land is it anyway? Property, law and rights in the land acquisition question in India', *Journal of Land and Rural Studies*, 4(1), pp. 23-35, Centre for Rural Studies, LBSNAA SAGE Publications sagepub.in/home.nav DOI:10.1177/2321024915616670 <http://lrs.sagepub.com>. De 2016.
- Dedi Mulyadi dan M. Rendi Aridhayandi, 2015, *Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Dihubungkan Dengan Pencegahan Korupsi Politik*, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Universitas Suryakencana, Cianjur.
- Dotulong, I 2016, 'Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari UU No. 2 Tahun 2012', *Lex Crimen Jurnal*, vol. V, no. 3.
- Dwidja Priyatno dan M. Rendi Aridhayandi, 2016, *Resensi Buku Book Review, Satjipto Rahardjo, 2014, Ilmu Hukum, Bandung, PT. Citra Aditya*, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. II No. 02, Fakultas Hukum Universitas Suryakencana, Cianjur.
- Fitri, M. F., 2018, *Klausul Arbitrase Kontrak Karya Pt Freeport Tidak Mengakhiri Sengketa Dengan Berakhirnya Kontrak Karya. Justitia Jurnal Hukum*, 2, 2.
- George Monbiot, *Trashing the Planet and Hiding the Money Isn't a Perversion of Capitalism. It is Capitalism*, *The Guardian*, 6/10/2021. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/oct/06/offshoring-wealth-capitalism-pandora-papers>, diakses 07/10/2021.
- George Nolte, *From Dioniso Anzilotti to Reberto Ago, The Classical International of State Responsibility and the Traditional Primacy of a Bilateral Conception of Inter-state Relation*, dalam *European Journal of International Law* EMU 2002, Volume 13 Nomor 5.
- Ghatak, M, Mitra, S, Mookherjee, D, Nath, A 2013, *Land Acquisition and Compensation What Really Happened in Singur*, *Economic and Political Weekly*, vol. 48, no. 21, pp.
- Gonsalves, C 2010, *Judicial Failure on Land Acquisition for Corporations Economic and Political Weekly*, vol. 45, no. 32, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/20764386> Accessed: 17-01-2020 05:02 UTC.
- Goswami, S 2019, *Land Acquisition and Involuntary Displacement, A Study of Changing State Society Relations*, 10,3, Published in the Russian Federation *European Researcher* DOI: 10.13187/er.2019.3.148.
- Guha, A 2001, *Land Acquisition in a West Bengal District, Economic and Political Weekly*, 39, 42, pp 4620-4623.

- Hardjasoemantri, koesnadi, Hukum Tata lingkungan, Gajahmada University Press, edisi Kelima , 1992.
- Hermanto Siregar, 2007, *Politik Dan Kebijakan Penilaian Tanah Dan Aset Pertanahan, disampaikan dalam Workshop Nasional Politik, Arah dan Kebijakan Penilaian Tanah dan Aset Pertanahan*, Jakarta, 20-30 Nopember.
- Harris Yonatan ermahan Sibuea, Konflik Agraria Di Desa Wadas: Pertimbangan Solusi, Info Singkat14, no. 4 2022.
- Harris Yonatan Parmahan Sibuea, *Tinjauan Yuridis Atas Pemanfaatan Ruang Di Bawah Tanah, Negara Hukum4*, no. Land Reform, 2013, <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/194/135>.
- Hery Zarkasih, *Pelaksanaan Prinsip Keadilan dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Jurnal Hukum IUS Universitas Mataram*. Vol. 3 No. 2, Januari 2015.
- Hilman Nur, 2017, *Peluang dan Ancaman Masyarakat Ekonomi ASEAN, MEA, Bagi Perkembangan Hak Kekayaan Intelektual Indonesia*, Jurnal Hukum Mimbar Justitia, Vol. 3 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Suryakencana, Cianjur.
- Husen Alting, *Konflik Penguasaa Tanah Di Maluku Utara: Rakyat Versus Penguasaa dan Pengusaha*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.2, 2013.
- Imam Koeswahyono, Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum, *Jurnal Konstitusi PPK-FH Universitas Brawijaya*. Vol. 1 No. 1, Agustus 2008.
- Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum, Jurnal Konstitusi PPK-FH Universitas Brawijaya*, Vol. 1 No. 1, Agustus 2008.
- Irwansyah, Penelitian Hukum, pilihan Metode dan Praktek Penulisan Artikel, Yogyakarta, Mirra Buana Media, 2020
- Isnaini, Anggreni A. Lubis, *Hukum Agraria, Kajian Komprehensif*, Pustaka Prima, Medan, 2022.
- Joko Widodo, *Agenda Pokok Pemerintahan Dengan Nama Nawacita*, Tanggal 8 Januari 2016.
- K.J. Joy, dkk., 2014 *Re-politicising Water Governance, Exploring Water Reallocations in terms of Justice, Local Environment The International Journal of Justice and Sustainability*, 19, 9.

- Karmakar, P 2017, *Politics of Development: Land Acquisition and Economic Development in India*, *Journal of Land and Rural Studies*, 5,2, pp. 164–182, Centre for Rural Studies, LBSNAA SAGE Publications sagepub.in/home.nav DOI, 10.1177/2321024917703848 <http://lrs.sagepub.com>.
- Koerniawan Hidajat, *Kasus Desa Wadas Pembangunan Bendungan Bener Perspektif Sdg 's Desa*, *Jurnal Pemberdayaan Nusantara*1, no. 1 2021, 5.
- Kusumartono, F. X. Hermawan. 2008. *Peran Masyarakat Dalam Pembangunan Prospek dan Kendala Pengadaan Lahan Rencana Pembangunan Jembatan Selat Sunda*. *Jurnal Komunitas* Vol. 4 No. 3.
- Labo, L & Kumar, S 2010, *Land acquisition, displacement and resettlement in Gujarat: 1947-2004*, *Economic and Political Weekly*, vol. 45, no. 25, pp. 37–38, Published by, Economic and Political Weekly Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/40736665>.
- Laporan Panitia Khusus Pansus RUU Tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan dalam Rapat Paripurna DPR RI, 16 Desember 2011.
- Leonardo Simangunsong, 2013, *Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Tinjauan Pasal 9 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, *Jurnal Beraja Niti*, Vol. 2 No. 12, hlm. 1-11, online, <https://download.portalgaruda.org>, diakses, 28 Mei 2023.
- Listyawati, H, Sulastriyono 2014, *Kajian konflik dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalur evakuasi tsunami Alai- By Pass di Kota Padang*, *Mimbar Hukum Jurnal*, vol. 26, no. 1, Doi:<https://doi.org/10.22146/jmh.16064>.
- Maramis, MR 2013, *Kajian atas perlindungan hukum hak ulayat dalam perspektif hak asasi manusia*, *Jurnal Hukum Unsrat*, vol. XXI, no. 4.
- Maryaningsih, N, Hermansyah, O, Savitri, M 2014, *Pengaruh Infrastruktur terhadap Pertumbuhan ekonomi Indonesia*, *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Volume 17, Nomor 1.
- Muwahid, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Melibatkan Pihak Swasta Perspektif Hukum Islam*, *Jurnal Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam* Volume 7, No.1, April 2017 p-ISSN 2089-0109; e-ISSN 2503-0922.

- Mishra, SK, Mishra, P 2017, Determinants of households' resistance against land acquisition for mining: Experiences at Talcher coalfields in India, *Land Use Policy*, 66, 10 – 17, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.04.024>.
- Monique Nuijten dan David Lorenzo Rodriguez, *Peasant Community and Territorial Strategies in the Andean Highlands of Peru*, dalam *Spatializing Law, An Anthropological Geography of Law in Society*, ed Franz von Benda- Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann, dan Anne Griffiths, Ashgate, 209, Surrey.
- Nicholas Blomley, 1992, *Spacing Out Towards A Critical Geography of Law*, *Osgoode Hall Law Journal*, 30, 3.
- Pamuncak, AW 2016, *Perbandingan ganti rugi dan mekanisme peralihan hak menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012*, *Jurnal Law and Justice*, vol, 1, No. 1.
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012*, *Jurnal Law and Justice*, Vol.1, No.1, 2016.
- Raafi'I, A, Hakim, DB, Putri, EIK, 2018, *Ketimpangan pembangunan antarwilayah pengembangan di Provinsi Papua Barat*, *Jurnal of Regional and Rural Development Planning*, 2, 3.
- Rachmawan, D 2016, *Pola eskalasi konflik pembangunan infrastruktur: Studi kasus pembangunan waduk Jatigede Kabupaten Sumedang*, *MASYARAKAT, Jurnal Sosiologi*, 20, 2.
- Ren, X 2017, *Land acquisition, rural protests, and the local state in China and India*, *Environment and Planning C, Politics and Space*, vol. 35,1, pp. 25–41, Reprints and permissions:, sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav DOI: 10.1177/0263774X16655802, [journals.sagepub.com/ home/epc](http://journals.sagepub.com/home/epc).
- Robert Fletcher, *Sustaining Tourism, Sustaining Capitalism? The Tourism Industry's Role in Global Capitalist Expansion*, *Tourism Geographies* 13.
- RR. Meiti Asmorowati, *Konsep Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Dihubungkan Dengan Kepastian Hukum*, *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*6, no. 1 2020: 42, <https://doi.org/10.35194/jhmj.v6i1.1014>.
- Sahnan, M. Yazid Fathoni, dan Musakir Salat, *Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. *Jurnal Hukum IUS Universitas Mataram*. Vol. 3 No. 9, Desember 2015.

- Sarkar, A 2007, *Development and Displacement: Land acquisition in West Bengal*, *Economic & Political Weekly*, Review by Amita Shah, *Economic and Political Weekly*, vol. 45, no. 25.
- Sarkar, S 2011, *The Impossibility of Just Land Acquisition*, *Economic and Political Weekly*, vol. 46, no. 41, OCTOBER 8-14, 2011, pp. 35-38
Published by: Economic and Political Weekly Stable URL:
<https://www.jstor.org/stable/23047182>.
- Sathe, D 2017, *The political economy of land acquisition in India*, How a village stops being one, Palgrave Macmillan imprint is published by Springer Nature. ISBN 978-981-10- 5326-9, eBook.
- Shee, SP, Maiti, R 2019, *Land acquisition, livelihood and income: the case of JSW Bengal Steel Plant at Salboni Block, Paschim Medinipur, West Bengal, India*, *Environment, Development and Sustainability* 21,6, 2997-3014.
- Sinaga, Henry, *hukum Agraria dalam teori dan praktek ,Kompilasi Tulisan tentang Carut Marut Regulasi di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2018
- Soejadi, *Refleksi Mengenai Hukum dan Keadilan, Aktualisasinya di Indonesia*, Aswaja Pressindo, 2017
- Sonata, DL, 2014, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum*, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No.1.
- Song, Y, Wang, MY, Lei, X 2015, *Following the Money, Corruption, Conflict, and the Winners and Losers of Suburban Land Acquisition in China*, *Geographical Research*, 54,1, Doi: 10.1111/1745-5871.12158.
- Suparjo Sujadi, 2018, *Kajian tentang Pembangunan Proyek Strategis Nasional, PSN, dan Keadilan Sosial: Perspektif Hukum Pancasila*, *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 4, 2, 124.
- Suparjo Sujadi, *Kajian Tentang Pembangunan Proyek Strategis Nasional PSN Dan Keadilan Sosial Perspektif Hukum Pancasila*” *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 4, no. 2 2018, 2, <https://doi.org/10.38011/jhli.v4i2.68>.
- Suparno, 2013 *Pokok-Pokok Pemikiran Tentang Hukum Kritis Dan Aplikasi Di Indonesia*, *Journal Constitutum*.
- Surono, A 2016, *Perlindungan hak korban pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Kabupaten Kendal*, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, vol. 17, no.4.

- Trie Sakti, *Permasalahan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, *Jurnal Ilmiah BPN*. Vol. 8 Nomor 2, Tahun 2007.
- Tim peneliti STPN, *reforma Kelembagaan dan Kebijakan Agraria*, Hasil penelitian startegis STPN 2015, STPN Press, 2015
- Tim Dosen Filsafat Ilmu Fakultas Filsafat UGM, *Filsafat Ilmu sebagai dasar pengembangan Ilmu Pengetahuan*, Ypgyakarta, Liberti Yogyakarta, 2007.
- Urip Santoso, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah*, *Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.13, No.1, 2013.
- Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Reklamasi Pantai*, *Jurnal, Jurnal Mimbar Hukum*, Vol.27, No.2, 2015.
- Vendyes, T 2010, *Land Rights in Rural China since 1978, Reforms, Successes and Shortcomings*, *China Perspective*, 4,84, 87-99.
- Vora, R. 2009. *The World's First Anti-Dam Movement, The Mulshi Satyagraha 1920–24*. Permanent Black, New Delhi.
- Wahanisa, R 2019, *Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Yang Ada Diatasnya, Antara Ada Dan Tiada*, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, vol. 8, no. 3.
- Wibrata, A, Surya, TA 2011, *Masalah kebijakan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktu*, *Jurnal Ekonomi Kebijakan Publik*, vol.2, no.2.
- Wiwik Harjanti, *Pengaruh Perkembangan Konsep Kepentingan Umum Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Di Indonesia The Influence of Publik Interest Concept on the Indonesian Development*, 7, no. 36 2011.
- Yanto Sufriyadi, 2013, *Pengertian Kepentingan Umum Menurut Para Ahli*, Yogyakarta, *Jurnal Hukum*, Vol. 20 No.1, Fakultas Hukum, UII.
- Zakie, M 2011, *Pengadaan tanah untuk kepentingan umum Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Edisi Khusus*, vol 18.
- Zhang, C 2011, *Technical Note 1, Overview of land policies and resettlement practices in rural areas of China*, *Involuntary Resettlement in China*, China and Mongolia Sustainable Development Unit World Bank Office in Beijing, World Bank. East Asia Pacific Region
- Zhou, C & Banik, D 2014, *Access to Justice and Social Unrest in China's Countryside, Disputes on Land Acquisition and Compensation*, *Hague Journal on the Rule of Law*, 6, 254– 275, t.m.c.Asser Press and Contributors, doi:10.1017/ S1876404514001110.

Internet :

Astrid Damayanti dan Alfian Syah, *Penilaian Tanah Dengan Pendekatan Keruangan*, [http:// staff.ui.ac.id/](http://staff.ui.ac.id/), diakses tanggal 26 Maret 2012.

CNNINDONESIA, 2022, *Walhi Jogja Sebut Tak Ada Amdal Tambang di Wadas*. CN INDONESIA. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220211090740-12-757839/walhi-jogja-sebut-tak-ada-amdal-tambang-di-wadas>.

Damang, *Prinsip Kelayakan Ganti Rugi Atas Penilaian oleh Tim Penilai Harga Tanah*, <http://www.negarahukum.com/hukum/prinsip-kelayakan-ganti-rugi-atas-penilaian-oleh-tim-penilai-harga-tanah.html>, diakses tanggal 13 Maret 2012.

Fengky Kotalewala, Adonia Ivone Laturette, and Novyta Uktolseja, *Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Untuk Kepentingan Umum*, *Sasi*26, no. 3, 2020, <https://doi.org/10.47268/sasi.v26i3.397>.

Forum Komunikasi Pertanahan, *Penilaian Tanah sebagai Sarana Pengambil Keputusan dalam Konsolidasi Tanah*, <http://erestajaya.blogspot.com/2009/01/penilaian-tanah-sebagai-sarana.html>, diakses tanggal 25 Maret 2012.

Guitarra, P, 2022, *Menteri ESDM Ungkap, Tambang di Desa Wadas Tak Perlu Izin!* CNBC INDONESIA. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220217153301-4-316219/menteri-esdm-ungkap-tambang-di-desa-wadas-tak-perlu-izin>.

Hery Zarkasih, *Pelaksanaan Prinsip Keadilan dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, *Jurnal Hukum IUS Universitas Mataram*. Vol. 3 No. 2, Januari 2015

Kompasiana, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, diakses dari <https://www.kompasiana.com/herybekasi/582e7e6623afbdbc048b4569/pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum>, pada tanggal 15 Maret 2019 pukul 10.17 WIT.

Indra Rahmatullah, *Filsafat Hukum Aliran Studi Hukum Kritis, Critical Legal Studies Konsep Dan Aktualisasinya Dalam Hukum Indonesia*, *Adalah*5, no. 3 2021 : 8, <https://doi.org/10.15408/adalah.v5i3.21393>.

<https://media.neliti.com/media/publications/43619-ID-the-dispute-settlement-of-procurement-landdetermination-compensation-study>, diakses tanggal 6 Juli 2017.

<https://kamus.tokopedia.com/p/pembebasan-tanah/>, diakses pada hari Selasa Tanggal 3 Maret 2023 pukul 20.15 WIB.

<http://www.negarahukum.com/hukum/lembaga-tim-penilai-harga-tanah-dalam-pengadaantanah-bagi-pembangunan-untuk-kepentingan-umum.html>.

<http://www.Hukumonline.com/klinik/detail/cl5382/pelepasan-hak-milik-atas-tanah>, diakses 20 April 2012.

<http://jogja.tribunnews.com/2012/02/14/rencana-pembangunan-jembatan-sogan-terancam-batal>, diakses tanggal 20 April 2012.

<https://kuliahade.wordpress.com/.../perlindungan-konsumen-prinsip-tanggung-jawab/> diakses pada tanggal 9 februari 2023, jam 03.00 WIB

<https://www.negarahukum.com/hukum/prinsip-prinsip-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum.html>, diakses pada hari Kamis 9 Juli 2023 pukul 15.00 WIB.

<https://www.scribd.com/doc/230389314/Pengertian-Tanggung-Jawab/>, diakses pada tanggal 8 februari 2023, jam 02.00 wib.

<http://www.antaraneews.com/print/1195040353/bercerminlah-dari-malaysia-saatbangun-jalan-tol>, diakses 7 Februari 2011.

Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum, Jurnal Konstitusi PPK-FH Universitas Brawijaya*, Vol. 1 No. 1, Agustus 2008.

<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/08/perbedaan-hukum-agraria-dan-hukum-tanah/>, diakses pada hari Kamis Tanggal 9 juli 2020 pukul 14.21 WIB.

<https://kamus.tokopedia.com/p/pembebasan-tanah/>, diakses pada hari Selasa Tanggal 3 Maret 2020 pukul 20.15 WIB.

<http://em-mizan.blogspot.co.id/2009/11/hukum-adalahsuatu-peraturan-norma.html>, diakses pada tanggal 15 Maret 2019 pukul 10.47 WIT.

<https://www.negarahukum.com/hukum/prinsip-prinsip-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum.html>, diakses pada hari Kamis 9 Juli 2020 pukul 15.00 WIB.

Kompas.com, *Imbas Pandemi, Banyak Pekerja Pariwisata Tertangkap Jadi Pengedar Narkoba di Bali*, <https://regional.kompas.com/read/2021/06/28/193249778/imbaspandemi-banyak-pekerja-pariwisata-tertangkap-jadi-pengedar-narkoba-di?page=all>, 28/06/2021, diakses 7/10/2021.

Lili NurFaizah, *Perkembangan Konsep Kepentingan Umum dalam Hukum Pengambilalihan Hak atas Tanah di Indonesia 1961-2006*, http://zeill.a.files.wordpress.com/2009/05/pengambilalihan_hat_ku.pdf diakses 10 Desember 2011.

Sinta Maharani, *Kalah di PTUN Semarang, Warga Wadas Ajukan Kasasi*, accessed 22 Mei, 2022, <https://nasional.tempo.co/read/1506385/kalah-di-ptun-semarang-warga-wadas-ajukan-kasasi>.

Siska Kurnia, proses pengadaan tanah untuk tambang pabrik II PT semen baturaja Persero tbk, accessed 22 Mei 2022 pada http://repository.um-palembang.ac.id/id/eprint/4537/1/502015439_BAB%20I_DAFTAR%20P_USTAKA.pdf.

Tribunnews <https://www.tribunnews.com/regional/2020/10/13/hingga-oktober-2020-ini-ada-53-kasus-orang-bunuh-diri-di-provinsi-bali>, 13/10/2020, diakses 07/10/2021.

Tribunnews, *Sudah Gaji Dipotong Sampai 75%, Kini Banyak Karyawan Hotel di Bali di-PHK*, <https://bali.tribunnews.com/2020/10/27/sudahgaji-dipotong-sampai-75-persen-kini-banyak-karyawan-hotel-di-bali-di-phk>, 27/10/2020, diakses 7/10/2021.

Sumber: *Data penelusuran peneliti di PTN maupun PTS mengenai surat klarifikasi dalam proses penyelidikan tindak pidana di Kepolisian Negara Republik Indonesia.*

Sumber : Data Diolah Kriteria APKL, Tahun 2022.

Sumber : *Data diolah Pengadaan Tanah Bendungan Bener Di Purworejo*, Tahun 2022.

Sumber : *Data Primer Diolah, Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bendungan Bener*, Tahun 20

INDEKS

A	17, 26, 29, 31, 33, 41, 43, 51, 52,
Administrasi, 180, 189, 397, 400	53, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 67, 69,
B	72, 73, 75, 79, 80, 82, 83, 85, 86,
Bendungan, xii, xiii, xx, xxvi, xxviii,	87, 88, 89, 93, 95, 96, 97, 100,
xxxiii, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17,	106, 107, 108, 110, 119, 120, 121,
18, 19, 20, 21, 22, 23, 48, 49, 50,	122, 127, 130, 132, 135, 136, 146,
51, 53, 54, 55, 57, 58, 60, 61, 102,	148, 152, 156, 157, 171, 176, 179,
285, 286, 288, 293, 297, 298, 303,	181, 186, 188, 189, 194, 195, 196,
308, 309, 315, 316, 317, 318, 320,	197, 198, 200, 201, 205, 206, 209,
321, 322, 323, 324, 325, 327, 333,	221, 240, 241, 252, 258, 279, 280,
334, 335, 338, 339, 370, 371, 407,	281, 285, 294, 295, 296, 297, 298,
408, 411, 417	299, 327, 335, 336, 337, 345, 364,
F	365, 368, 374, 375, 377, 393, 394,
Federasi, 363	395, 396, 397, 398, 399, 400, 401,
G	402, 403, 407, 408, 409, 410, 411,
Ganti Rugi, viii, xiv, 280, 306, 307,	412, 413, 414, 415, 417
388, 403, 407	I
H	Industri, 193
Hukum, 1, ii, v, vi, vii, xii, xxii,	Infrastruktur, 5, 131, 196, 284, 411
xxiii, xxxi, xxxii, xxxiii, 1, 2, 15,	Inventarisasi, 263

K

Konstitusi, x, 1, 2, 99, 214, 219, 221,
222, 326, 356, 363, 364, 409, 410,
416

Konstruksi, xxxi

Kreditur, xxxii, 149

L

Legal, xvii, xxix, 237, 299, 300, 332,
374, 396, 398, 399, 408, 415

Lembaga, xii, xxiv, xxxiii, 18, 32,
137, 138, 140, 144, 147, 153, 154,
155, 157, 158, 160, 161, 162, 163,
165, 166, 167, 168, 172, 173, 174,
175, 241, 250, 254, 256, 297, 335,
391

M

Musyawaharah, 251

N

Nilai Jual, 155, 161, 254, 255, 256,
266

P

Pajak, 155, 161, 254, 255, 256, 266

Partisipasi, 331

Pembangunan, v, viii, x, xi, xii, xiii,
xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxviii,
xxxiv, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12,
13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21,
22, 23, 24, 38, 39, 40, 43, 44, 45,
46, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 57,
58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 80, 89,
92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100,
102, 103, 105, 106, 108, 109, 111,
112, 113, 114, 115, 116, 117, 119,
120, 121, 128, 129, 130, 132, 136,
137, 138, 143, 144, 146, 147, 151,
153, 157, 162, 165, 167, 168, 169,
171, 172, 173, 174, 177, 192, 196,
223, 224, 226, 227, 228, 230, 231,
234, 235, 238, 239, 240, 241, 244,
245, 246, 248, 249, 250, 251, 252,
253, 260, 264, 267, 271, 276, 279,
283, 284, 285, 286, 287, 288, 289,
290, 291, 293, 296, 297, 298, 303,
316, 317, 318, 319, 320, 321, 322,
323, 324, 325, 327, 328, 333, 334,
335, 337, 339, 341, 350, 351, 352,

367, 368, 369, 370, 371, 373, 374,
 375, 376, 379, 380, 381, 382, 385,
 387, 388, 389, 393, 394, 396, 397,
 398, 399, 402, 403, 404, 405, 406,
 407, 408, 410, 411, 412, 413, 414,
 415, 416
 Pemetaan, 65, 394
 Pengadaan, v, viii, x, xi, xii, xiii, xiv,
 xxii, xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxviii,
 xxxiii, xxxiv, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10,
 12, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 24,
 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46,
 47, 48, 49, 50, 54, 59, 60, 61, 62,
 63, 69, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99,
 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107,
 108, 109, 111, 112, 113, 114, 115,
 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122,
 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130,
 132, 133, 137, 138, 139, 140, 141,
 142, 143, 144, 146, 147, 152, 153,
 156, 157, 162, 165, 166, 167, 168,
 169, 172, 173, 174, 175, 176, 177,
 196, 198, 199, 223, 224, 226, 227,
 228, 230, 231, 232, 234, 235, 236,
 238, 239, 240, 241, 243, 244, 245,
 246, 248, 249, 250, 251, 253, 254,
 255, 256, 257, 258, 260, 261, 262,
 263, 264, 266, 267, 268, 276, 279,
 280, 281, 286, 287, 288, 289, 290,
 293, 296, 302, 303, 304, 305, 306,
 307, 308, 309, 310, 311, 312, 314,
 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321,
 322, 324, 325, 327, 328, 335, 336,
 337, 340, 341, 343, 344, 345, 348,
 350, 351, 352, 353, 354, 355, 357,
 358, 359, 360, 361, 363, 364, 365,
 368, 369, 370, 371, 372, 374, 375,
 376, 377, 379, 380, 381, 382, 383,
 384, 385, 386, 387, 388, 389, 391,
 392, 393, 394, 396, 397, 398, 400,
 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407,
 408, 409, 410, 411, 412, 414, 415,
 416, 417
 Pengadaan Tanah, viii, x, xi, xiii,
 xxv, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 14, 15,
 22, 23, 24, 37, 38, 39, 40, 41, 43,

44, 45, 46, 48, 50, 59, 60, 61, 62,
63, 69, 92, 94, 95, 98, 99, 100,
101, 103, 105, 106, 107, 108, 109,
117, 118, 119, 120, 129, 130, 132,
133, 137, 140, 141, 142, 143, 144,
146, 147, 153, 156, 157, 162, 165,
167, 168, 169, 172, 173, 174, 177,
196, 223, 238, 239, 240, 241, 243,
244, 246, 248, 249, 250, 251, 253,
254, 255, 256, 257, 258, 260, 261,
262, 263, 264, 266, 267, 276, 279,
280, 281, 286, 287, 288, 289, 290,
302, 303, 304, 305, 306, 307, 308,
309, 310, 311, 312, 314, 315, 335,
337, 340, 341, 343, 344, 345, 348,
350, 351, 353, 354, 355, 357, 361,
363, 370, 387, 388, 389, 391, 393,
394, 396, 400, 402, 403, 405, 406,
407, 408, 409, 410, 411, 414, 416,
417

Pertanahan, xxv, xxxi, xxxiii, 7, 8,
10, 12, 16, 19, 21, 23, 49, 54, 60,
62, 93, 98, 102, 106, 107, 118,
130, 131, 137, 138, 140, 144, 147,
152, 153, 157, 158, 160, 161, 162,
163, 167, 168, 169, 170, 171, 172,
173, 174, 175, 176, 177, 193, 197,
198, 199, 219, 228, 240, 250, 261,
265, 267, 296, 308, 309, 311, 320,
324, 325, 391, 394, 395, 396, 398,
400, 401, 402, 403, 405, 406, 410,
415

Proyek, xxvi, xxxiv, 5, 6, 9, 23, 40,
136, 252, 285, 286, 291, 292, 296,
297, 298, 302, 324, 328, 338, 350,
371, 373, 374, 389, 403, 407, 413

R

Regulasi, 107, 108, 118, 131, 228,
265, 343, 344, 345, 348, 354, 355,
356, 361, 364, 365, 381, 385, 398,
402, 413

S

Substansi, 29

T

Tanah, v, viii, x, xi, xii, xiii, xiv,
xxii, xxiii, xxiv, xxv, xxvi, xxviii,

xxix, xxx, xxxi, xxxiii, xxxiv, 2, 3,
4, 6, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 18,
22, 23, 24, 37, 38, 39, 40, 41, 43,
44, 45, 46, 47, 48, 50, 54, 59, 60,
61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69,
72, 74, 75, 79, 92, 93, 94, 95, 96,
97, 98, 99, 100, 101, 102, 103,
105, 106, 107, 108, 109, 110, 111,
112, 113, 114, 115, 116, 117, 118,
119, 120, 121, 122, 124, 125, 126,
127, 128, 129, 130, 132, 133, 134,
136, 137, 138, 139, 140, 141, 142,
143, 144, 145, 146, 147, 151, 152,
153, 154, 155, 156, 157, 159, 160,
161, 162, 163, 164, 165, 166, 167,
168, 169, 172, 173, 174, 175, 176,
177, 196, 198, 211, 223, 224, 226,
227, 228, 230, 234, 235, 237, 238,
239, 240, 241, 243, 244, 245, 246,
248, 249, 250, 251, 252, 253, 254,
255, 256, 257, 258, 260, 261, 262,
263, 264, 266, 267, 268, 274, 276,
279, 280, 281, 286, 287, 288, 289,
290, 291, 293, 294, 295, 296, 302,
303, 304, 305, 306, 307, 308, 309,
310, 311, 312, 314, 315, 316, 317,
318, 319, 320, 321, 322, 324, 325,
326, 327, 328, 329, 335, 337, 340,
341, 343, 344, 345, 347, 348, 350,
351, 353, 354, 355, 357, 361, 363,
368, 369, 370, 372, 374, 375, 376,
379, 380, 381, 382, 383, 384, 385,
386, 387, 388, 389, 391, 392, 393,
394, 395, 396, 397, 398, 399, 400,
401, 402, 403, 404, 405, 406, 407,
408, 409, 410, 411, 412, 414, 415,
416, 417