

# KAJIAN PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN KEPENTINGAN UMUM

Suwardi<sup>1\*</sup>, Widyawati Boediningsih<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Universitas Narotama Surabaya  
suwardi@narotama.ac.id



e-ISSN: 2964-0962

**SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum**

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 2 No. 5 Oktober 2023

Page: 471-479

**Available at:**

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/940>

**DOI:**

<https://doi.org/10.55681/seikat.v2i5.940>

**Article History:**

Received: 02-10-2023

Revised: 07-10-2023

Accepted: 08-10-2023

**Abstract :** *The government in implementing the legal product Law on Land Acquisition for Development No. 2 of 2012, hereinafter abbreviated as the PTUP Law, has given rise to pros and cons opinions among the public. Various opinions for and against are expressed by various elements of society, each of which has a basic reason or argument. One of the opinions that was rejected when the PTUP Bill was discussed in the DPR-RI. That the PTUP Bill is a threat to land rights because it is prone to being misused for business interests which actually marginalizes public access to development results, so it is considered not in favor of the interests of the people. In this case the author examines the material of the PTUP Law No.2 of 2012 from the perspective of the structure or format of statutory regulations according to Article 7 Paragraph (1) of Law No. 12 of 2011 and the relationship between law and social justice. Why is the value of social justice a reason for prioritization because the history of the nation proves that there is inequality in social structures that is unfair (unjust). Social justice concerns justice, namely justice whose implementation no longer depends on personal will, on the goodness of individuals who act fairly, but is structural in nature. This means that the implementation of social justice is very dependent on the creation of a just social structure. Striving for the rights of social justice means that it must be done through the struggle to repair unjust social structures.*

**Keywords :** *Procurement of Public Interest Land*

**Abstrak :** Pemerintah dalam melakukan Produk hukum Undang-undang pengadaan tanah untuk pembangunan No.2 Tahun 2012 yang selanjutnya disingkat dengan UU PTUP, menimbulkan pendapat pro dan kontra dikalangan masyarakat. Berbagai pendapat pro dan kontra yang di keluarkan oleh berbagai elemen masyarakat, masing-masing memiliki dasar alasan, argumentasi. Salah satu diantara pendapat yang menolak saat RUU PTUP ini dibahas di DPR-RI. Bahwa RUU PTUP merupakan ancaman hak atas tanah karena rawan diselewengkan untuk kepentingan bisnis yang justru meminggirkan akses publik terhadap hasil pembangunan, sehingga dinilai tidak berpihak kepada kepentingan rakyat. Dalam hal ini penulis menelaah materi UU PTUP No. 2 Tahun 2012 ini dari perspektif sisi struktur atau format peraturan perundangan menurut Pasal 7 Ayat (1) UU No.12 tahun 2011 dan keterkaitan antara hukum dan keadilan sosial (*social justice*). Mengapa nilai keadilan sosial menjadi alasan sebagai penguta maan karena sejarah bangsa membuktikan terjadinya ketimpangan struktur sosial yang tidak adil (*unjust*). keadilan sosial menyangkut keadilan adalah keadilan yang pelaksanaannya tidak lagi tergantung pada kehendak pribadi, pada kebaikan individu yang bersikap adil, tetapi sudah bersifat struktural. Artinya, pelaksanaan keadilan sosial tersebut sangat tergantung kepada penciptaan struktur sosial yang adil. Mengusahakan keadilan sosial berarti harus dilakukan melalui perjuangan memper baik struktur-struktur sosial yang tidak adil tersebut.

**Kata Kunci :** Pengadaan Tanah Kepentingan Umum

## PENDAHULUAN

Dengan meningkatnya perkembangan pembangunan maka tidak bisa dielakkan adanya tuntutan penyediaan dan keperluan penyediaan tanah menjadi sangat penting. Untuk itu sejalan dengan kondisi yang ada maka Pemerintah harus mampu mewujudkan adanya ketersediaan tanah untuk pembangunan yang ada diketengahkan berkenaan dengan kehadiran rancangan undang-undang tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana ditetapkan undang-undang pengadaan tanah dengan peraturan perundangan yang terkait yakni Undang-undang No.2 Tahun 2012 dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 33(3) dan Pasal 28 (4)<sup>1</sup> berdasarkan kajian normatif menurut Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Perlu diketahui bahwa sebelum disusunnya UU PTUP, maka wujud pengaturan aktivitas PTUP secara berturut-turut adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Th 1975, Keputusan Presiden No.55 Th 1993, Peraturan Presiden No.36 Th 2005, Peraturan Presiden No.65 Th 2006, Peraturan Presiden No.40 Th 2014 serta terakhir Peraturan Presiden No. 30 Th 2015 sebagai realisasi dari amanat : pertama Pasal 6, 27, 34,40 UUPA. Kedua sebagai amanat dari UU No.39 Th 1999 tentang HAM yang mengamanatkan bahwa sebagai konsekuensi sumber daya tanah merupakan salah satu bagian dari HAM, maka kegiatan yang bertautan dengannya (Sumber Daya Tanah) harus diatur dengan undang-undang.

Terminologi pengadaan tanah sesungguhnya tidak dikenal dalam Undang-undang No.5 Tahun 1960, karena berdasarkan Pasal 27, Pasal 34 serta 40 mengenai berakhirnya hak milik atas tanah hanya dikenal perbuatan hukum pelepasan hak atas tanah dan penyerahan hak atas tanah.<sup>2</sup> Disamping itu berdasar Pasal 18 dikenal pula perbuatan hukum pencabutan hak atas tanah. Perbuatan pelepasan hak atas tanah di lakukan bilamana subyek hak atas tanah mendapatkan permintaan dari negara yang dilakukan oleh pemerintah / pemerintah daerah yang menghendaki hak atas tanah untuk kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum (*public interests*) berdasarkan ketentuan Pasal 6 bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial.

Sedangkan penyerahan hak atas tanah terjadi bilamana hak atas tanah selain hak milik diserahkan oleh subyek haknya kepada negara (pemerintah) sebelum jangka waktunya berakhir karena ketentuan Pasal 6 pula. Implikasi hukum terkait dengan perbuatan hukum pelepasan hak atas tanah maupun pelepasan hak atas tanah sama yakni hapusnya hak atas tanah dari subyek hukum yang bersangkutan dan status hukum obyek tanahnya menjadi tanah yang dikuasai oleh negara sebagaimana diatur Pasal 2 jo Pasal 4 Undang-undang No.5 tahun 1960.<sup>3</sup> Disamping itu hal terpenting dari aktivitas atau perbuatan hukum pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan harus berpijak pada dasar konstitusional yakni Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 dan Pasal 28 H Ayat (4) yang dinyatakan:” setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil-alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Dasar filosofi yang harus menjadi basis UU PTUP sebagaimana pula halnya dengan UUPA adalah Pancasila khususnya sila kedua, keempat serta kelima sebagaimana telah termaktub pada konsiderans UU PTUP huruf a dan b. Seharusnya dengan pencantuman landasan filosofi tersebut harus mempertegas bahwa kegiatan pembangunan yang dimaksud sesungguhnya diabdikan untuk kepentingan siapa ? dilakukan dengan cara yang bagaimana ? serta bagaimana langkah mencapai cara dimaksud ? Sila-sila Pancasila sebagaimana dinyatakan oleh Notonagoro (1984) merupakan pengisi dan pengarah serta menjiwai setiap norma-norma yang hendak dirumuskan Tulisan Notonagoro yang sama menyatakan bahwa: segala peraturan hukum yang ada dalam negara Indonesia mulai saat berdirinya merupakan suatu tertib hukum, ialah tertib hukum Indonesia. Dalam setiap tertib hukum diadakan pembagian susunan yang hierarkhis. Setiap peraturan perundangan yang diundangkan seharusnya meru pakan penjabaran dari nilai-nilai yang terkandung dari sila-sila Pancasila yang seharusnya tiap kualifikasi setiap rumusan sila pertama dalam rangkaian kesatuan dengan sila-sila yang lainnya ”

<sup>1</sup>Lihat UUD 1945

<sup>2</sup>Abdurrahman,1983, Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Alumni, Bandung.

<sup>3</sup>Effendi Perangin, 1991, Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, Rajawali, Jakarta

Pada setiap tertib hukum esensi utamanya adalah sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam tata urutan berjenjang sebagaimana dirumuskan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, sebagai sebuah susunan yang sistematis, logis, rasional dalam kerangka suatu tertib hukum. Jika secara seksama ditelaah, pada bagian konsiderans termaktub politik perundang-undangan (*legal politics*) sebagai berikut:

1. bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan;
2. bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adi;
3. bahwa peraturan perundang-undangan dibidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan;
4. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dapat dikatakan bahwa secara filosofis, maka undang-undang No.2 Tahun 2012 seolah hendak menjalankan amanat yang terkandung pada sila-sila Pancasila berpedoman pada prinsip kemanusiaan, demokratis serta keadilan, walaupun pengaruh dari ideologi neo-kapitalis tak diragukan lagi. Salah satu bukti yang nyata adalah masuknya kepentingan swasta dalam undang-undang ini dengan dalih untuk kepentingan pembangunan.

## **METODE PENELITIAN**

### **1. Sifat Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pola normatif dan bersifat deskriptif untuk mengkaji bagaimana pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

### **2. Sumber Data**

Karena merupakan penelitian normatif, maka sumber data utama yang digunakan berasal dari bahan-bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-perundangan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 7 mengatur mengenai Pelaksanaan Pengadaan tanah dan juga badan hukum penunjang (sekunder) yang berupa berbagai macam literatur yang membahas pokok masalah.

Bahan-bahan hukum sekunder yang berupa berbagai macam literature tersebut sifatnya sebagai penunjang dan pelengkap untuk menganalisa terhadap data normative yang berasal dari berbagai macam peraturan perundang – undangan yang ada. Oleh karenanya, sifat penelitian ini mengarah pada kajian dengan mengandalkan sumber data yang berasal dari berbagai macam pustaka yang ada dan relevan.

### **3. Analisa Data**

Analisa terhadap data utama dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode pendekatan deduktif dan dalam pembahasannya disesuaikan dengan pokok masalah yang disajikan untuk memperoleh kesimpulan atas permasalahan yang diteliti.

Dengan sistem Metodenya sebagai berikut :

- a. Penelusuran data primer dan sekunder pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.
- b. Studi pustaka tentang : proses pengadaan tanah, beberapa alternatif solusi tindakan preventif maupun kuratif dalam pengadaan tanah, dan sistem pendataan akurat.
- c. Analisis permasalahan pengadaan tanah untuk pembangunan.
- d. Dengan kebijakan tersebut sebagai upaya Penyediaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.
- e. Input data pengadaan tanah, analisis pengadaan tanah dan tindakan preventif dan kuratif dalam pengadaan tanah.
- f. Uji coba implementasi kebijakan dan revisi hasil uji coba kebijakan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penghormatan hak perorangan atau individual merupakan sebuah keniscayaan yang wajib diberikan oleh negara khususnya kepada warga negara yang aset atau miliknya hanya sebidang tanah tersebut. Ditinjau dari dasar konstitusional Pasal 28 H Ayat (4) Undang-undang Dasar 1945, maka perbuatan hukum pengadaan tanah baik yang dilakukan untuk kepentingan pemerintah atas nama negara dengan motif untuk kepentingan umum apalagi untuk kepentingan swasta harus menghormati hak perorangan sepenuhnya. Hal inilah merupakan persoalan esensial sepanjang sejarah berdirinya negara Indonesia khususnya setelah diundangkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun 1975 tentang Pembebasan Hak Atas Tanah tidak saja memiliki karakter hukum sebagai sebuah produk hukum yang cacat dan seharusnya batal demi hukum karena bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 maupun Undang-undang No.5 Tahun 1960. Disamping itu merujuk pada pandangan Jimly Asshidiqie yang dinyatakannya : “hal itu tercermin dalam pengertian negara hukum yang tercantum pada Pasal 1 Ayat (3) yang berbunyi negara Indonesia adalah Negara Hukum. Dalam paham Negara hukum ini diutamakan adalah hukum sebagai suatu kesatuan sistem bernegara. Sistem yang paling tinggi kekuasaannya bukan lah orang, tetapi sistem aturan yang dinamakan hukum. Hukumlah yang sesungguhnya berdaulat, bukan orang. Artinya dalam paham kedaulatan hukum ini, rakyat juga bukanlah pemegang kekuasaan tertinggi yang sebenarnya. Pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum, yang pengaturnya pada tingkat puncak atau tertinggi tercermin dalam konstitusi negara yaitu “the rule of constitution”. Dalam kaitan itu di negara kita, hukum yang mempunyai kedudukan tertinggi adalah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana tidak boleh ada hukum dan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengannya”.

Berkiblat pada pandangan Jimly sebagaimana diuraikan dimuka, dikaitkan dengan produk hukum peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah sejak diberlakukan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun 1975 sampai Keputusan Presiden No. 65 Tahun 2006 serta Keputusan Presiden No. 40 Tahun 2014 mengingkari hakikat negara hukum sebagaimana telah disepakati telah termaktub pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun Perpres Nomor 71 Tahun 2012 juga diatur keharusan instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum agar menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah. Karena itu harus disebutkan tujuan rencana pemanggunaan, kesesuaian dengan Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW), letak tanah, luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah, dan perkiraan nilai tanah. Lalu selanjutnya diserahkan kepada Gubernur yang melingkupi wilayah dimana letak tanah berada. Lebih lanjut, peraturan ini juga menyinggung soal pengaturan ganti kerugian, pengalihan hak tanah, dan lainnya. Selain itu, terdapat pengaturan soal penolakan dari pihak yang berhak untuk penggantian rugi lahan tersebut dan sengketa lahan dipengadilan. Terkait pengaturan sumber dana pengadaan tanah, termasuk pengadaan tanah ber skala kecil maupun pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi juga tidak luput diatur didalamnya.

Hakekat didalam pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum Negara harus menjamin hak-hak rakyat harus di utamakan untuk itu tidak dibenarkan Negara dalam mendapatkan tanah dengan cara-cara dan unsur pemaksaan dan lebih mengawatirkan lagi konsep tersebut dilakukan dengan tersistematis dan terstruktur dengan mengutamakan kepentingan bisnis semata dengan dalih tujuan Negara melalui sarana UU NO. 2 Tahun 2012 tersebut Negara seperti superior semuanya harus tunduk sehingga hak-hak rakyat merasa tidak penting sehingga sering terjadi hak rakyat dirampas sepihak oleh Negara dan hal itu bertentangan dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU NO. 2 Tahun 2012 serta Pasal 28 (4) UUD 1945. Untuk itu diperlukan sistem dalam pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum sesuai teori keadilan, teori kesejahteraan dan teori kemanfaatan tidak sejalan dengan landasan hukum UUD 45. Khususnya Pasal 28 (4) didalam pelaksanaannya dilapangan sering terjadi ketidak harmonisan antara kebijakan dan pengambil keputusan sejalan masih adanya keterlibatan oknum-oknum tertentu yang bermain disana sehingga tidak sedikit masyarakat sebagai pemilik tanah dirugikan sepihak merasa dirampas hak-haknya dengan cara harga ditekan serendah mungkin

dengan dalih untuk Negara guna pembangunan demi kepentingan umum itu semua terjadi karena kurang terbukanya Pemerintah terhadap sosialisasi kepada masyarakat yang terkena dampak pembangunan tersebut kondisi tersebut memang terjadi pola pembiaran tersistematis dan terstruktur sehingga leluasa tindakan oknum-oknum tertentu yang bermain disana. Maka itu semua yang terjadi berlawanan dengan Pasal 28 (4) UUD 1945 yang menjadi tanggung jawab Negara. Sebagaimana prinsip keadilan sosial sesuai falsafah Pancasila, semua warga negara Indonesia mempunyai hak yang sama dan kewajiban yang sama dihadapan hukum.<sup>4</sup> Bahwa didalam pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum harus mengutamakan kesejahteraan dan rasa keadilan itu yang menjadi prioritas utama menjadi hak rakyat sehingga yang menjadi hak-hak rakyat mutlak jangan Negara justru merampasnya dengan dalih-dalih pembangunan demi kepentingan umum. Untuk itu Keberadaan UU No. 2 Tahun 2012 telah terjadi disharmonisasi dan kekosongan hukum terkait dengan Pasal 33 (3) dan Pasal 28 (4) UUD 1945. Kebijakan dan Regulasi Pemerintah lewat UU NO. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk pembangunan Demi Kepentingan Umum masih dibaluti dengan nuansa politis ada unsur pemaksaan disana hal itu terbukti belum mampu melindungi hak-hak Rakyat yang menjadi hak mutlak yang melekat pada rakyat sesuai Pasal 28 (4) UUD 1945 yang melekat pada dirinya sejak lahir selaku Warga Negara Indonesia maka sangat penting manakala bisa menciptakan harmonisasi kepentingan dan tujuan rakyat banyak.

Dalam rangka tujuan membangun untuk kesejahteraan rakyat maka ketersediaan tanah untuk pembangunan maka langkah penting Pemerintah mengeluarkan UU No. 2 Tahun 2012 sebagai wujud tanggung jawab Negara kepada rakyat harus terjadi dan dijalankan penuh tanggungjawab sebagaimana anamah UUD 1945 khususnya pada Pasal 33 (3) dan Pasal 28 (4) karena hal tersebut tidak sejalan dan terjadi disharmonisasi.

Teori Perundang-Undangan dan teori tujuan hukum untuk menjawab permasalahan tersebut meliputi :

1. Teori Keadilan<sup>5</sup>
2. Teori Kedaulatan atau Kekuasaan
3. Teori Kesejahteraan<sup>6</sup>

Sedangkan teori perundang-undangan sub bahasannya terdiri atas :

1. Asas Hukum
2. Norma Hukum
3. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Teori keadilan Rawls dapat disimpulkan memiliki inti sebagai berikut:

1. Memaksimalkan kemerdekaan. Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri.
2. Kesetaraan bagi semua orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam ("*social goods*"). Pembatasan dalam hal ini hanya dapat dizinkan bila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar.
3. Kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelahiran dan kekayaan.

Untuk meberikan jawaban atas hal tersebut, Rows melahirkan 3 (tiga) prinsip keadilan, yang sering dijadikan rujukan oleh beberapa ahli yakni:

1. Prinsip Kebebasan yang sama (*equal liberty of principle*)
2. Prinsip perbedaan (*differences principle*)
3. Prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*)

<sup>4</sup>Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arif Sidharta, Pengantar Ilmu Hukum , Alumni, Bdg, 2000, Hlm 52-53.

<sup>5</sup>Jazim Hamidi dkk, Membedah Teori-Teori Hukum Komtemporer, UB Press, Malang hal. 207

<sup>6</sup>Ibid hal. 239

Teori Kedaulatan atau Kekuasaan: Aristoteles<sup>7</sup> yang merupakan seorang ahli filsafat dari Yunani mengatakan bahwa pada hakikatnya manusia merupakan makhluk sosial (*zoon politikon*).<sup>8</sup> Oleh sebab itu, pada manusia terdapat suatu keinginan untuk hidup bersama yang pada akhirnya membentuk suatu negara yang bersifat totaliter. Negara menurut Aristoteles merupakan bentuk tertinggi dari kehidupan bermasyarakat, negara terbentuk secara alamiah. Dalam negara tersebut terdapat kekuasaan terhadap orang lain yang memiliki kewenangan membuat undang-undang. Plato mengidealkan yang memiliki kekuasaan atas negara tersebut adalah seorang filsuf karena hanya filsuf yang dapat melihat persoalan yang sebenarnya di dalam kehidupan dan membedakan mana yang baik dan mana yang buruk.<sup>9</sup>

Dasar pemikiran tersebut yang kemudian diadopsi oleh para kaum pemikir gereja yang melahirkan teori hukum kodrat. Menurut teori ini maka kekuasaan tertinggi pada hakikatnya berasal dari Tuhan. Sebagaimana dikatakan Thomas Aquinas, teori hukum kodrat adalah teoritis dan hukum kodrat apa yang disebut sebagai kewajiban moral. Thomas berpendapat bahwa monarki adalah bentuk pemerintahan yang terbaik, yang dipimpin oleh seorang raja. Raja memperoleh kekuasaan dari Tuhan, dalam menjalankan pemerintahannya raja mengharapkan anugerah dari Tuhan dan ia selain sebagai penguasa rakyat ia juga merupakan hamba Tuhan.

Pada abad ke-17 dan ke-18, dasar pemikiran kekuasaan-kekuasaan raja mulai mengalami perubahan, dari yang bersifat ketuhanan menjadi bersifat duniawi. Dasar pemikiran ini salah satunya dikemukakan oleh Thomas Hobbes. Thomas Hobbes menjelaskan bahwa didalam keadaan alamiahnya manusia hidup didalam keadaan yang kacau balau. Thomas Hobbes menggambarkan keadaan ini bahwa manusia yang satu merupakan serigala bagi manusia yang lainnya (*homo homini lupus*). Jadi dalam keadaan alamiahnya manusia tidak ada ketentraman hidup, rasa takut menghantui lapisan masyarakat oleh karena itu manusia membuat perjanjian untuk membentuk negara. Pembentukan negara tersebut bertujuan melindungi kehidupan manusia tersebut. Ketika perjanjian itu dilakukan semua hak-hak alamiah mereka diserahkan pada negara, sedangkan negara tidak dibebani kewajiban apapun termasuk untuk dapat dituntut oleh individu. Jadi negara bukanlah partner dalam perjanjian itu, melainkan hasil buahnya.<sup>10</sup>

Berbeda dengan Thomas Hobbes, John Locke menjelaskan bahwa didalam keadaan alamiah (*state of nature*), manusia memiliki hak yang sama untuk mempergunakan kemampuan mereka manusia secara alamiah dalam keadaan yang baik. Oleh karena itu, keadaan alamiah tampak sebagai "*a state of peace, good will, mutual assistance, and preservation*".

Akan tetapi, kondisi tersebut menjadi berubah manusia mengenal uang. Dengan adanya uang ini, tidak ada lagi batas alamiah yang sanggup menghindari terjadinya akumulasi kekayaan oleh sedikit orang. Akumulasi kekayaan oleh sedikit orang ini kemudian menimbulkan keadaan perang (*state of war*). Dalam situasi yang dikuasai oleh ekonomi uang ini, masyarakat tidak dapat bertahan tanpa pembentukan negara yang menjamin milik pribadi.

Dengan demikian, menurut Locke, negara itu didirikan untuk melindungi hak milik pribadi. Negara didirikan bukan untuk menciptakan kesamaan atau untuk mengontrol pertumbuhan milik pribadi yang tidak seimbang, tetapi justru untuk tetap menjamin ketuhanan milik pribadi yang semakin berbeda-beda besarnya. Hak milik (*property*) yang dimaksud disini tidak hanya berupa tanah milik (*estates*), tetapi juga kehidupan (*lives*) dan kebebasan (*liberties*). Locke menyebut hak-hak ini dengan istilah *inalienable rights* (hak-hak yang tidak asing) dan

<sup>7</sup>Plato dan Aristoteles banyak mempengaruhi sejarah filsafat zaman ini, filsafat Yunani mencapai puncak kejayaannya pada masa kedua tokoh ini. Pemikiran-pemikiran mengenai negara dan hukum sudah menjadi bagian dari pandangan hidup pada zaman tersebut. Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Cet. 13, (Yogyakarta: Kanisius, 2001), hlm. 18.

<sup>8</sup>Menurut Aristoteles manusia adalah makhluk bermasyarakat. Kalau ada manusia yang hidup tidak dalam masyarakat, maka ia bukan manusia lagi akan tetapi dewa atau hewan. Jadi oleh karena manusia, maka harus hidup terikat dalam masyarakat. Abu Daud Busroh, *Op. Cit.*, hlm. 84-45.

<sup>9</sup>Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil. Penguasa hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Tetapi kesulitan yang menentukan baik dan buruknya suatu perundangan. Abu Daud Busroh, *Op. Cit.*, hlm. 110.

<sup>10</sup>Franz Magnis Suseno, *Op. Cit.*, hlm. 207.

adanya negara justru didirikan justru untuk melindungi hak-hak asasi tersebut. Jadi segala kekuasaan yang di miliki negara dimilikinya karena, dan sejauh, didelegasikan oleh para warga negaranya.

Terakhir, Jean Jacques Rousseau. Jean Jacques Rousseau menjelaskan didalam kehidupan alamiahnya manusia hidup secara polos dan mencintai diri secara spontan dimana manusia belum melakukan pertikaian melainkan keadaan aman dan bahagia. Pada keadaan ini manusia hidup hanya di dalam pemenuhan kebutuhan pribadinya. Tetapi pada akhirnya keadaan alamiah manusia tidak dapat dipertahan kan kembali jika setiap manusia tidak dapat lagi mampu menga tasi keadaan dalam menjaga dirinya sendiri. Oleh karena itu, perlu perubahan pola kehidupannya, yakni membentuk suatu kesatuan dengan menghimpun diri bersama orang lain.

Manusia akan membentuk suatu negara untuk mempertahankan dan melindungi pribadi dan anggota nya, didalam perkumpulan itu masing-masing menyatu dalam suatu kelom pok tetapi manusia tetap bebas sebagai seorang individu. Hal ini dapat dikatakan bahwa setiap individu menyerahkan diri dan seluruh kekuasaannya untuk kepentingan bersama, di bawah kepentingan tertinggi yaitu kehendak umum (*volante generale*) dan mereka menerima setiap anggotanya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keseluru han. Peyerahan kekuasaan ini dapat dikatakan sebagai kontrak sosial, tetapi jika kontrak sosial itu dilanggar maka masing-masing kembali kepada hak-hak alamiah mereka. Hal ini berarti Rousseau menginginkan adanya kedaulatan rakyat secara menyeluruh.

Berdasarkan pemikiran-pemikiran kekuasaan negara tersebut dapat disimpulkan bahwa pembahasan siapa yang memegang kekuasaan negara dan darimana kekuasaan diperoleh berkaitan dengan kedaulatan. Kedaulatan tersebut dapat dibedakan atas Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Raja, Kedaulan Negara, kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Rakyat. Teori-teori kedaulatan tersebut pada dasarnya mempertanyakan hak moral apakah yang dijadikan legitimasi bagi setiap orang atau sekelompok orang atau bagian suatu pemerintahan atau kekuasaan yang dimilikinya, sehingga mempunyai hak untuk memegang dan meper gunakan kekuasaan serta menuntut kepa tutan atas kekuasaan dan otoritas yang dimiliki.

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan definisi mengenai kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pada Pasal 9 ayat (1) lebih lanjut dijelaskan bahwa penyelenggaraan pengadaan tanah kepentingan umummemperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Kemudian dalam Pasal 10 Undang-Undang ini di tentukan bahwa tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan :

1. Pertahanan dan keamanan nasional;
2. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
3. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan airdan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
4. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
5. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan;
6. Distribusi tenaga listrik;
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
8. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
9. Rumah sakit Pemerintah / Pemerintah Daerah;
10. Fasilitas keselama tan umum;
11. Tempat pemakaman umum Pemerintah / Pemerintah Daerah;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
13. Cagar alam dan cagar budaya;
14. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsoli dasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
15. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;

16. Prasarana olahraga Pemerintah/ Pemerintahan Daerah; dan
17. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. (2). Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:

1. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
2. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Bahwa Pasal 19 ayat (2) huruf c. UUPA menegaskan surat-surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat, dalam hal ini belum sebagai alat pembuktian yang mutlak.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### A. Kesimpulan

Bagi pemerintah yang memerlukan tanah, peraturan perundang-undangan sebelumnya dipandang masih menghambat atau kurang untuk memenuhi kelancaran pelaksanaan pembangunan sesuai rencana. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum merupakan undang-undang yang ditunggu tunggu. Karena peraturan perundang - undangan sebelumnya dianggap belum memenuhi rasa keadilan bagi pihak yang kehilangan tanahnya. undang-undang ini diharapkan pelaksanaannya dapat memenuhi rasa keadilan setiap orang yang tanahnya direlakan atau wajib diserahkan bagi pembangunan. Terkait dengan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam undang-undang nomor 2 tahun 2012 apakah telah memberikan rasa keadilan dan layak sesuai dengan ketentuan umum pasal 1 angka 2 undang-undang ini atautkah tidak. Pertama, dalam undang-undang No. 2 Tahun 2012 tidak mengatur tentang mekanisme penilaian besarnya nilai ganti rugi atas objek yang terkena kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti rugi dan tolak ukur kepastian ganti rugi ini tidak jelas.

### B. Saran

Mencermati mekanisme penentuan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian serta dasar acuan yang digunakan dalam menentukan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juncto Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 di atas, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan ketentuan mengenai mekanisme penentuan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian serta dasar acuan yang digunakan dalam menentukan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian yang diatur Peraturan Kepala BPN Nomor 03 Tahun 2007. Mengingat bahwa 102 masalah besaran maupun bentuk Ganti Rugi merupakan masalah yang seringkali menimbulkan konflik dalam Pengadaan Tanah, maka perundang - undangan baru tentang Pengadaan Tanah seharusnya 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.

## DAFTAR PUSTAKA

- AA. Oka Mahendra, 1996, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Abdurrahman, 1983, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Alvi Syahrin, 2003, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, Medan
- Amiruddindan. ZainalAsikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian–Hukum*, PT Raja Grafindo Persada.



- Arie Sukanti Hutagalung, 2002, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu kumpulan Karangan)*, cet. 2. (Depok :Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia - ----- Azas-Azas Hukum Agraria, Bahan bacaan Pelengkap perkuliahan UI, Jakarta.
- B.N. Marbun, 1979, *Kota Indonesia Masa Depan; Masalah dan Prospek* Jakarta; Erlangga.
- Boedi Harsono, 1986, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan -----, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan (Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, edisirevisi, Jakarta; Djambatan.
- Djuhaendah Hasan, 2003, *Hukum Pertanahan*, materi Kuliah Hukum Bisnis Pasca Sarjana UNPAD.
- Djumaldi, 1996, *Dasar-Dasar Hukum Dalam Proyek dan Sumber Daya Manusia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Effendi Perangin, 1991, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- Gunawan Sumodiningrat, 2003, *Pemberdayaan Manusia Dari Aspek Pertanahan*, makalah disampaikan pada forum diskusi terfokus dalam rangka meningkatkan usaha mikro dan penggerak ekonomi rakyat, diselenggarakan oleh permodalan Nasional madani dan ikatan mahasiswa magister kenotariatan Universitas Indonesia di Jakarta.
- Imam Koeswahyono, 2008, *Artikel, Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
- Imam Sudayat, 1992, *Berbagai Masalah Penguasaan Tanah Di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, ditulis dalam rangka Kegiatan Badan Pembinaan Hukum Nasional berupa proyek penulisan karya ilmiah, Liberty, Yogyakarta.
- I Wayan Suandra, 1994, *Hukum Pertanahan Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- JB.Daliyo, 2001, *Hukum Agraria*, Prenhallindo, Jakarta.
- John Salindeho, 1988, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Komarudin, 2002, *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Koesnadi Hardjasoemantri, 1999, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Lexi Moleong, 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Maria SW Soemardjono, 2005. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku KOMPAS, Jakarta.
- Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Yogyakarta.
- Mochtar Kusumaatmaja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, :Alumni, Bandung.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Setiawan, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Penerbit Bina Cipta.
- Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Press, Jakarta. ----- 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit UI Pers Jakarta.
- Subekti, 1985, *Aneka Perjanjian*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya;
- Undang-Undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Undang –Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah