

## RINGKASAN

Tanah memiliki nilai yang semakin tinggi dari waktu ke waktu, mengingat kebutuhan tanah yang semakin meningkat, sedangkan jumlahnya yang tetap dan tidak bertambah. Saat ini, menjadi harta yang sangat berharga, bahkan dapat dijadikan investasi di masa yang akan datang. Selain itu, tanah adalah tempat untuk bermukim sebagian besar umat manusia, sebagai sumber penghidupan untuk mencari nafkah dari hasil pertanian dan perkebunan, serta menjadi tempat peristirahatan terakhir bagi manusia.

Masalah pertanahan merupakan masalah yang sensitif karena tanah merupakan dapat dikatakan sebagai harta kekayaan yang dapat dimiliki oleh seseorang secara legal, yang dapat dimiliki setelah persyaratan dipenuhi sebagaimana yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Tidak sedikit masalah terkait dengan tanah atau sengketa tanah ini harus diselesaikan melalui jalur hukum.

Pada dasarnya, hak menguasai tanah ada pada negara, tetapi warga negara Indonesia secara perseorangan dapat memiliki tanah tersebut dengan hak kepemilikan yang diberikan oleh negara. Hak menguasai tanah pada negara bersumber dari kekuasaan yang melekat pada negara, yang tercermin dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Penguasaan atas tanah atau hak menguasai tanah oleh negara merupakan dasar terbitnya hak atas tanah. Penguasaan atas tanah tersebut dapat terjadi secara legal maupun ilegal. Dikatakan legal jika penguasaan tersebut mendapat perkenan atau izin dari otoritas yang berwenang atau ada alas hak penguasaannya, dan sebaliknya. Atas perkenan tersebut atau berdasarkan alas hak yang ada, maka penguasaan tersebut melalui tahapan tertentu diproses menjadi pemilikan.

Atas dasar hak menguasai tanah oleh negara, maka negara berwenang untuk menentukan macam-macam hak atas tanah. Berdasarkan Pasal 4 ayat (2)

Undang-Undang Pokok Agraria bahwa : “Hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan kewenangan untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya”.

Hak atas tanah tersebut, antara lain : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, serta hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara.

Pada dasarnya, hak-hak yang diberikan oleh negara dari hak menguasai oleh negara baik kepada perseorangan maupun badan hukum, tetap berada pada pengawasan negara dalam pemanfaatan atau penguasaannya. Pemanfaatan dan penguasaan tanah oleh perseorangan dan badan hukum tetap menghormati fungsi sosial tanah, yakni dalam pemanfaatan dan penggunaannya tidak boleh merugikan kepentingan umum.

Tanah juga merupakan salah satu aspek yang penting dalam menunjang terlaksananya penanaman modal bagi kepentingan investor, karena kelangsungan hidup investor sangat tergantung pada kepastian kepemilikan hak atas tanah.

Hak-hak atas tanah yang diberikan oleh negara kepada rakyat, memberikan kewenangan bagi rakyat untuk mempergunakan tanah, bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, dalam hal ini adalah Undang-Undang Pokok Agraria.

Kebutuhan akan tanah bagi penanaman modal jelas akan terkait dengan pengadaan tanah. Pengadaan tanah merupakan soal yang paling krusial, baik untuk pembangunan infrastruktur maupun untuk kepentingan investasi. Hambatan terbesar dalam pengadaan tanah di Indonesia antara lain adalah ketidakpastian dalam pembayaran ganti rugi kepada masyarakat. Pada asasnya dalam pembebasan tanah, perihal ganti rugi harus memberikan keuntungan yang lebih kepada pemilik tanah sebelumnya, karena mereka telah rela mengorbankan tanahnya untuk pembangunan. Di samping itu, dalam pengadaan tanah secara faktual, masih melibatkan instansi-instansi pemerintahan yang sangat banyak, sehingga

menciptakan birokrasi yang ruwet dalam pembebasan tanah. Berdasarkan dua kendala ini, jelas akan membutuhkan waktu yang sangat lama dalam proses pembebasan tanah, dan berimplikasi pada tidak tertariknya investor dalam menanamkan modalnya.

Selain masalah ganti kerugian bagi masyarakat dalam pengadaan tanah, masalah birokrasi di negara Republik Indonesia yang juga menghambat investasi. Permasalahan-permasalahan hukum terkait dengan sengketa tanah, lebih banyak masyarakat yang dirugikan, dan kesejahteraan rakyat masih menjadi hal yang sulit untuk diwujudkan.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, permasalahan yang diangkat dalam disertasi ini adalah : (1) pengaturan hukum pemanfaatan tanah negara oleh rakyat di negara Indonesia, (2) ketidakadilan dalam pemanfaatan tanah negara oleh rakyat di negara Indonesia, dan (3) rekonstruksi hukum pemanfaatan tanah negara oleh rakyat sebagai perwujudan negara kesejahteraan yang berbasis nilai keadilan.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut, tujuan yang hendak dicapai dalam disertasi ini adalah untuk menganalisis dan mengkaji mengenai : (1) pengaturan hukum pemanfaatan tanah negara oleh rakyat di negara Indonesia, (2) ketidakadilan dalam pemanfaatan tanah negara oleh rakyat di negara Indonesia, dan (3) rekonstruksi hukum pemanfaatan tanah negara oleh rakyat sebagai perwujudan negara kesejahteraan yang berbasis nilai keadilan.

Untuk mencapai tujuan penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa teori untuk menganalisis tiga pokok permasalahan tersebut, yaitu : *Pertama*, menempatkan Teori Negara Hukum dan Teori Negara Kesejahteraan sebagai *Grand Theory*; *Kedua*, Teori Kedaulatan Rakyat dan Teori Perlindungan Hukum sebagai *Middle Theory*; dan *Ketiga*, Teori Keadilan sebagai *Applied Theory*.

Penelitian ini menggunakan paradigma positivisme. Penelitian ini diarahkan untuk melakukan rekonstruksi terhadap hukum pemanfaatan tanah negara oleh rakyat agar dapat mewujudkan negara kesejahteraan dan sesuai dengan nilai keadilan. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif, yang bersifat deskriptif analitis. Data yang digunakan dalam

penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan. Data yang diperoleh, kemudian dianalisa secara kualitatif yang menghasilkan data *deskriptif analitis*.

Temuan pertama, pengaturan hukum pemanfaatan tanah negara oleh rakyat di negara Indonesia didasarkan pada UUPA yang dilandasi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dasar hukum pemberian tanah negara, antara lain PP Nomor 24 Tahun 1997, Permenag/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, KUHPerdata, Keppres Nomor 26 Tahun 1988, dan Keputusan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1989. Pemanfaatan tanah negara oleh rakyat harus memperhatikan fungsi sosial, sebagaimana tanah yang digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Pemanfaatan tanah negara oleh rakyat maupun untuk pembangunan dan investasi sering menimbulkan gesekan kepentingan para pihak terkait, terutama dalam hal pengadaan tanah untuk keperluan investasi dan pembangunan, tidak sedikit yang merugikan masyarakat pemilik tanah. Pengaturan hukum pemanfaatan tanah negara belum dapat memberikan kepastian hukum dan keadilan terutama bagi rakyat dalam hal pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

Temuan kedua, ketidakadilan dalam pemanfaatan tanah negara oleh rakyat di negara Indonesia, dapat dilihat dari beberapa segi, yakni : (a) segi substansi hukum : (i) kebijakan dalam pemanfaatan tanah berorientasi pengurukan, lebih berpihak kepada pemodal besar, bercorak sentralistik, tidak memberikan pengaturan proporsional terhadap pengakuan dan perlindungan HAM dan bercorak sektoral; (ii) tidak terdapat pengertian ganti kerugian dalam UU 2/2012; (iii) ganti kerugian hanya bersifat fisik, tidak menyebutkan kerugian bersifat non-fisik; (iv) inkonsistensi dan ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan; (v) ketentuan penilaian tanah berbasis pasar tidak terakomodasi di dalam undang-undang; (vi) ketentuan Pasal 66 ayat (4) Perpres 71/2012 yang menentukan musyawarah untuk mencapai kesepakatan hanya untuk bentuk ganti kerugian, bertentangan dengan ketentuan Pasal 37 ayat (1) dan ayat (2) yang menentukan musyawarah dilakukan

untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian; (vii) ketentuan Pasal UU 2/2012 yang menentukan alasan konsinyasi atau penitipan ganti kerugian di PN bertentangan dengan esensi musyawarah yang menghendaki adanya kesepakatan (viii) peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan saling tumpang tindih; (ix) peraturan yang diperintahkan UUPA untuk dibuat, hanya sebagian saja yang dapat diwujudkan; (b) segi struktur hukum : (i) posisi rakyat lemah dibandingkan posisi negara dan pe-milik modal; (ii) pihak berwenang yang mengatur dan memutuskan persoalan kompensasi dalam konteks pembebasan lahan tidak selalu pihak-pihak yang berkepentingan; (iii) tidak konsistennya sikap para pelaksana peraturan perundang-undangan; (iv) penilai dibentuk oleh Lembaga Pertanahan, sehingga cenderung memihak pemerintah; serta (c) segi budaya hukum : (i) dalam penanganan konflik pertanahan, pemerintah sering menggunakan upaya represif/kekerasan dalam penanganannya; dan (ii) tidak berfungsiya musyawarah dalam penentuan nilai kompensasi karena sudah ditetapkan oleh Penilai.

Temuan ketiga, rekonstruksi hukum pemanfaatan tanah negara oleh rakyat sebagai perwujudan negara kesejahteraan yang berbasis nilai keadilan, dilihat dari : (a) segi substansi hukum : (i) kriteria nilai tanah dekat dengan harga pasar; (ii) tim penilai/penaksir kompensasi menghitung secara cermat dan rinci kerugian fisik dan non-fisik; (iii) revisi peraturan perundang-undangan pertanahan, mengembangkan dan menetapkan undang-undang pokok yang memayungi keseluruhan peraturan perundang-undangan sektoral lainnya, sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pertanahan, revisi seluruh peraturan perundang-undangan pertanahan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945; dan (iv) perlu ada penyederhanaan hak (*the simplification of right*), yakni dengan lebih memfungsikan HP secara optimal dengan menghapus HGU dan HGB.; (b) segi struktur hukum : (i) dibentuk Lembaga Penilai independen swasta dan (ii) pembentukan lembaga *ad hoc* peradilan agraria; serta (c) segi budaya hukum : (i) kesadaran hukum bagi pemerintah dan rakyat dalam melaksanakan asas-asas pokok dalam pengadaan tanah yang memberikan perlindungan kepada rakyat dan (ii)

mempertahankan asas kesepakatan dan musyawarah untuk mencapai kesepakatan serta menghapus lembaga konsinyasi.

Berdasarkan temuan-temuan sebagaimana disebutkan, maka dapat diberikan saran, antara lain : (1) perlu dilakukan revisi terhadap UUPA beserta peraturan pelaksanaannya, yang disesuaikan dengan amanah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) perlu membentuk lembaga penilai atau penaksir nilai tanah yang independen, dan (3) perlu mendayagunakan prinsip musyawarah mufakat dalam menetapkan besarnya ganti kerugian bagi pemilik tanah dengan memperhatikan kerugian fisik maupun non-fisik.

## SUMMARY

Land has a higher value over time, given the increasing need for land, while the amount is fixed and does not increase. Nowadays, it becomes a very valuable asset, it can even be used as an investment in the future. In addition, the land is a place to live most of humanity, as a source of livelihood to make a living from agricultural and plantation products, as well as being the final resting place for humans.

Land issues are sensitive issues because land is a property that can be legally owned by a person, which can be owned after the requirements are fulfilled as stipulated in the legislation. Not a few problems related to land or land disputes must be resolved through legal channels.

Basically, the right to control land belongs to the state, but Indonesian citizens can individually own the land with ownership rights granted by the state. The right to control land in the country originates from the power inherent in the state, which is reflected in the provisions of Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which states that: "The earth and water and natural resources contained therein are controlled by the state and used for the greatest prosperity of the people".

The control of land or the right to control land by the state is the basis for the issuance of land rights. Control of the land can occur legally or illegally. It is said to be legal if the possession has permission or permission from the competent authority or there is a reason for the control, and vice versa. For this approval or based on existing rights, then the control through certain stages is processed into ownership.

On the basis of the right to control land by the state, the state has the authority to determine the types of land rights. Based on Article 4 paragraph (2) of the Basic Agrarian Law that : "Land rights not only give authority to use a certain part of the earth's surface in question, which is called land, but also the body of the earth and water and the space therein".

The land rights include but are not limited to : property rights, business rights, building rights, usufruct rights, lease rights, land opening rights, the right to collect forest products, and other rights not included in the rights mentioned above. will be determined by law, as well as temporary rights.

Basically, the rights granted by the state from the authority to dominate by the state, both to individuals and legal entities, remain under the supervision of the state in its use or control. Utilization and control of land by individuals and legal entities still respect the social function of the land, that is, in the use and use of it may not harm the public interest.

Land is also one of the important aspects in supporting the implementation of investment for the benefit of investors, because the survival of investors is highly dependent on the certainty of ownership of land rights.

Land rights granted by the state to the people, give authority to the people to use the land, earth and water as well as the space above it for the interests directly related to the use of the land in accordance with applicable legal provisions, in this case Basic Agrarian Law.

The need for land for investment will obviously be related to land acquisition. Land acquisition is the most crucial issue, both for infrastructure development and for investment purposes. The biggest obstacle in land acquisition in Indonesia, among others, is uncertainty in paying compensation to the community. In principle, in the acquisition of land, the compensation must provide more benefits to previous landowners, because they have been willing to sacrifice their land for development. In addition, in factual land acquisition, it still involves a large number of government agencies, thus creating a complicated bureaucracy in land acquisition. Based on these two obstacles, it is clear that this will require a very long time in the process of land acquisition, and this implies that investors are not interested in investing their capital.

In addition to the problem of compensation for the community in land acquisition, bureaucratic problems in the Republic of Indonesia also hampered investment. Legal issues related to land disputes, more people are harmed, and people's welfare is still a difficult thing to realize.

Based on the background description of the problem, the issues raised in this dissertation are : (1) legal arrangements for the use of state land by the people in the country of Indonesia, (2) injustice in the use of state land by the people in the country of Indonesia, and (3) legal reconstruction of the use of state land by the people as an embodiment of a welfare state based on the value of justice.

In connection with these problems, the objective to be achieved in this dissertation is to analyze and study regarding : (1) legal arrangements for the use of state land by the people in the country of Indonesia, (2) injustice in the use of state land by the people in the country of Indonesia, and (3) legal reconstruction of the use of state land by the people as an embodiment of a welfare state based on the value of justice.

To achieve the objectives of this study, researchers used several theories to analyze these three main problems, namely : *First*, placing the Rule of Law Theory and Welfare State Theory as Grand Theory; *Second*, Theory of People's Sovereignty and Theory of Legal Protection as Middle Theory; and *Third*, Justice Theory as Applied Theory.

This research uses the positivism paradigm. This research is directed to conduct a reconstruction of the law on the use of land controlled by the state by the people in order to realize the welfare state and in accordance with the value of justice. In this study, the author uses a type of normative juridical legal research, which is descriptive analytical. The data used in this research is secondary data. Secondary data were obtained from library materials through literature study. The data obtained are then analyzed qualitatively which results in descriptive analytical data.

*The First Finding*, the legal arrangement of the use of state land by the people in the country of Indonesia is based on the LoGA which is based on Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The legal basis for granting state land, among others PP No. 24 of 1997, Permenag/Head of BPN Number 3 of 1999, Government Regulation of the Agrarian State/Head of BPN Number 9 of 1999, Civil Code, Keppres Number 26 of 1988, and Decree of Head of BPN Number 1 of 1989. Utilization of state land

by the people must pay attention to social functions, as the land used for development in the public interest, which is regulated in Law Number 2 of 2012. The use of state land by the people as well as for development and investment often creates friction in the interests of related parties, especially in the case of land acquisition for investment and development purposes, not a few which are detrimental land owner community. Legal arrangements for the use of state land have not been able to provide legal certainty and justice, especially for the people in terms of land acquisition for the public interest.

*The Second Finding*, injustice in the use of state land by the people in the country of Indonesia, can be seen from several aspects, namely : (a) in terms of legal substance : (i) policy in the use of dredging-oriented land, more in favor of large investors, having a centralistic pattern, does not provide proportional arrangements for the recognition and protection of human rights and sectoral patterns; (ii) there is no definition of compensation in Law 2/2012; (iii) compensation is only physical in nature, not mentioning non-physical loss; (iv) inconsistency and unsynchronization of laws and regulations; (v) the provisions of market-based land valuation are not accommodated in the law; (vi) provisions of Article 66 paragraph (4) of Perpres 71/2012 which determines deliberations to reach an agreement only for the form of compensation, contrary to the provisions of Article 37 paragraphs (1) and paragraphs (2) which determine deliberations are conducted to determine the form and/or amount of compensation; (vii) the provisions of Article 2/2012 which stipulates the reasons for consignment or compensation deposit in the PN contradicts the essence of deliberation that requires an agreement (viii) of legislation in the overlapping land sector; (ix) regulations that are mandated by the UUPA, only a part of them can be realized; (b) in terms of legal structure : (i) the position of the people is weak compared to the position of the state and capital owners; (ii) the authorities that regulate and decide compensation issues in the context of land acquisition are not always the parties concerned; (iii) inconsistencies in the conduct of the legislators; (iv) appraisers are formed by the Land Agency, so they tend to favor the government; and (c) in terms of legal culture : (i) in handling land conflicts, the government

often uses repressive/violent measures in its handling; and (ii) the non-functioning of the deliberations in determining the value of compensation because it has been determined by the Appraiser.

*The third finding*, the legal reconstruction of the use of state land by the people as an embodiment of a welfare state based on the value of justice, is seen from : (a) in terms of legal substance : (i) criteria for land value close to market prices; (ii) compensation assessment appraisers/teams accurately and accurately calculate physical and non-physical losses; (iii) revision of land laws, develop and enact basic laws that cover all other sectoral laws, synchronize all laws and regulations related to land, revision of all land laws that do not comply the principles contained in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia; and (iv) the simplification of right needs to be simplified, namely by making the HP function more optimal by removing HGU and HGB; (b) in terms of legal structure : (i) an independent private Appraisal Institution was formed and (ii) an ad hoc agrarian justice institution was established; and (c) in terms of legal culture : (i) legal awareness for the government and the people in implementing basic principles in land acquisition that provide protection to the people and (ii) maintaining the principle of agreement and deliberation to reach an agreement and remove consignment institutions.

Based on the findings as stated above, suggestions can be given, including : (1) a revision of the UUPA and its implementing regulations need to be made, which is adjusted with the mandate of Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, (2) it is necessary to establish an independent appraisal or appraiser of land values, and (3) it is necessary to utilize the principle of consensus in determining the amount of compensation for landowners by taking into account physical and non-physical losses.