

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH DAN
KOMPENSASINYA GUNA KEPENTINGAN PROYEK
STRATEGIS NASIONAL**

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Di Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA)**



**Oleh:
SUPRIYADI, SH.,M.Kn
NIM. 10302000114**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2021**

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH DAN
KOMPENSASINYA GUNA KEPENTINGAN PROYEK
STRATEGIS NASIONAL**

OLEH:
SUPRIYADI, SH., M.Kn
NIM. 10302000114

DISERTASI

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu hukum ini
telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal seperti tertera dibawah ini

Semarang,

PROMOTOR

CO-PROMOTOR

Prof. Dr. Lazarus Tri Setyawan, S.H., M.Hum Dr. H. Habib Adjie, S.H., M.Hum

UNISSULA

جامعة سلطان أبوبوع الإسلامية

Mengetahui

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum
NIDN. 06.2105.700

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) 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 Pembimbing/Tim Promotor dan masukan Tim Penelaah/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 disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran 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 2021

Yang membuat pernyataan,


SUPRIYADI, SH.,M.Kn
NIM. 10302000114

MOTTO

“Barang Siapa Berhijrah Di Jalan Allah, Niscaya Mereka Akan Mendapati Di Muka Bumi Ini Tempat Hijrah Yang Luas Dan Rezeki Yang Banyak.”
(Qs. An-Nisa: 100)

“Ilmu Itu Lebih Baik Daripada Harta. Ilmu Menjaga Engkau Dan Engkau Menjaga Harta. Ilmu Itu Penghukum (Hakim) Dan Harta Terhukum. Harta Itu Kurang Apabila Dibelanjakan Tapi Ilmu Bertambah Bila Dibelanjakan.”
(Ali Bin Abi Thalib)

“Jiwa yang besar adalah jiwa yang dapat melihat kedepan, mampu mensikapi masa sekarang, serta belajar dari masa lalu”

PERSEMBAHAN

Disertasi ini saya persembahkan kepada:

1. Nusa dan Bangsa Indonesia;
2. Kedua Orang Tuaku dan Kedua Mertuaku;
 - ❖ Bapak M.Kandar dan Ibu Supariyah
 - ❖ Bapak Sujino dan Ibu Sumarti
3. Istri dan anak-anakku;
 - ❖ Dwi Sulistiani,S.Pd
 - ❖ Berdhon Subchan Prabandaru
 - ❖ Branadi Surya Prabandaru
4. Civitas Akademika UNISSULA;
5. Promotor, Co Promotor, Para Dosen, Semua Guru yang telah mengarahkan, membimbing dan membekali ilmu kepada Penulis.

ABSTRAK

Pembangunan proyek strategis nasional tentunya tidak akan terlepas dari proses pengadaan tanah. Secara yuridis pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Lebih spesifik dalam proses penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pembebasan lahan regulasinya terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Proses pelaksanaan pembebasan lahan dilapangan realitanya masih ditemukan kendala serta konflik antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, sehingga menyebabkan tersendatnya proses pembangunan fasilitas umum yang termasuk dalam proyek strategis nasional. Permasalahan yang diangkat secara spesifik diantaranya bagaimana kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional?, bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional?, dan bagaimana rekonstruksi kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional?. Metode penelitian yang digunakan yaitu *socio legal research* dengan menitik beratkan data primer sebagai sumber utama dan didukung dengan data sekunder. Pembebasan lahan yang terjadi masih ditemukannya rasa ketidakadilan atas prestasi masyarakat yang memberikan lahannya, sehingga menyebabkan terjadinya konflik dalam masyarakat. Sebab terjadinya konflik dalam proses pembebasan lahan dimana dalam pemberian ganti rugi yang saat ini terjadi penilaian terhadap objek tanah dibawah dari harga pasar pada masyarakat. Hal inilah yang menyebabkan konflik sehingga menghambat proses pembangunan proyek strategis nasional. Guna memperoleh kepastian hukum dan tercapainya rasa keadilan maka diperlukannya rekonstruksi terhadap regulasi yang ada, bentuk rekonstruksi dengan mengganti kata ganti kerugian dengan kompensasi layak.

Kata Kunci: Rekonstruksi, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Pembangunan Nasional, Nilai Keadilan

ABSTRACT

Of course, the development of a national strategic project will not be separated from the land acquisition process. In juridical terms, land acquisition for development in the public interest is regulated in Law Number 2 of 2012. More specifically, the process of implementing land acquisition for development for public interest or land acquisition is regulated in Presidential Regulation Number 71 of 2012. The process of implementing land acquisition in the field is in reality. There are still obstacles and conflicts between the government and the holders of land rights, causing delays in the construction process of public facilities which are included in the national strategic project. The issues raised specifically include how the land acquisition policy and its compensation for the benefit of a national strategic project? How is the implementation of land acquisition and compensation for the benefit of a national strategic project? And how is the reconstruction of land acquisition policy and its compensation for the benefit of a national strategic project? The research method used is socio legal research by emphasizing primary data as the main source and supported by secondary data. Land acquisition that occurs is still finding a sense of injustice over the achievements of the community who gave the land, which causes conflicts in the community. The cause of the conflict in the land acquisition process, where in the provision of compensation, there is currently an assessment of land objects below the market price to the community. This has led to conflicts which have hindered the process of developing a national strategic project. In order to obtain legal certainty and achieve a sense of justice, it is necessary to reconstruct existing regulations, a form of reconstruction by replacing the word compensation with appropriate compensation.

Keywords: Reconstruction, Land Acquisition, Public Interest, National Development, Justice Value

RINGKASAN DISERTASI

“Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional”

A. Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu mengadakan pembangunan dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Salah satu upaya pemerintah dalam rangka pembangunan nasional adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Salah satu aspek penting dalam pembangunan adalah diperlukannya tanah. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Tanah juga merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dijadikan persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia.¹

Sementara itu dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), mengatur tentang hak menguasai dari negara yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, pada tingkatan yang tertinggi berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

¹ Abdurrahman, *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1983), hlm 1.

Berkaitan dengan kewenangan ini, untuk menyelenggarakan penyediaan tanah bagi berbagai keperluan masyarakat dan negara, pemerintah dapat mencabut hak-hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang, apabila upaya melalui cara musyawarah gagal membawa hasil. Dalam melaksanakan wewenang pengaturan tersebut, hal yang sudah disadari oleh pembentuk Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, bahwa hukum tanah yang dibangun itu harus didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia sendiri, yaitu hukum adat. Secara teoritik, hukum tanah yang dibangun berdasarkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, dan pencabutan hak atas tanah oleh negara untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan sedapat-dapatnya harus diperoleh melalui musyawarah.² Maka pengambilan hak atas tanah untuk kepentingan umum, seharusnya akan diterima dan dipatuhi oleh masyarakat, sehingga sengketa akan relatif jarang terjadi. Akan tetapi kenyataannya, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ternyata banyak menimbulkan sengketa antara pemerintah dengan para pemilik tanah.³

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sendiri sudah ada sejak tahun 1961 dengan telah berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, kemudian saat ini terdapat regulasi lain yaitu berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, dan yang terbaru yaitu pengadaan tanah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, secara khusus diatur pada BAB VIII tentang Pengadaan Tanah, sejarah jelas dapat terlihat pada bagian 2 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Turunan dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ini maka diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

² Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta : PT. Kompas Media Nusantara, 2006), hlm 164.

³Reza A. A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik, Locke-Rousseau-Habermas*, (Yogyakarta : Kanisius, 2007), hlm 16.

Perkembangannya masalah tanah makin kompleks, sehingga dimensinyapun bertambah terus mengikuti dinamika pembangunan bangsa ini, antara lain dimensi yuridis, ekonomis, politis, sosial, religious magis, bahkan bagi negara tanah mempunyai dimensi strategis.⁴ Masalah yang kerap dihadapi sehingga berakibat konflik adalah penetapan besaran ganti kerugian. Meskipun demikian dalam regulasi yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tidak mengatur tentang masalah nilai ganti kerugian. Secara umum pada undang-undang cipta kerja mengatur tentang regulasi dalam mempermudah pembebasan lahan yang akan diprgunakan untuk kepentingan umum.

Dalam hal proses ganti rugi maupun permukiman kembali harus diikuti dengan kegiatan untuk memulihkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomi mereka dengan memperhitungkan kerugian yang dialami oleh warga yang terkena dampak pembebasan tanahnya. Bagi warga masyarakat yang sebelumnya tanah merupakan aset yang berharga, sebagai tempat usaha, bertani, berkebun dan sebagainya, terpaksa kehilangan aset ini kerana mereka dipindahkan ketempat pemukiman yang baru. Pemilihan lokasi pemukiman yang baru bagi warga masyarakat seharusnya dibarengi dengan perencanaan pembangunan infrastruktur yang mendukung kegiatan dalam upaya pemulihan kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat. Setidak-tidaknya masyarakat tidak akan menjadi lebih miskin sebelum tanah dibebaskan. Perlu adanya pemikiran tentang lokasi tempat pemukiman yang baru, harus ditata sesuai dengan rencana tata ruang daerah atau kota, dengan diikuti oleh proyek konsolidasi tanah perkotaan atau pedesaan. Konsekwensi dari pemikiran ini diharapkan agar pembebasan tanah ini sekaligus

⁴Darwin Ginting, *Kapita Selekta Hukum Agraria*, (Jakarta : Fokusindo Mandiri, 2013), hlm 122.

akan terjadi pengembangan wilayah baru yang tertib dan membangun sentral-sentral ekonomi baru bagi masyarakat.⁵

Berdasarkan fakta yang ada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum masih menimbulkan gejolak dalam praktiknya, dimana adanya pemaksaan dari para pihak baik pemerintah yang menetapkan harga secara sepihak maupun pemilik tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar, sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut, akhirnya terjadi dengan cara pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional?
2. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional?
3. Bagaimana rekonstruksi kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami dan menganalisa kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional.
2. Untuk memahami dan menganalisa pelaksanaan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional
3. Untuk menganalisis dan merekonstruksi agar dilakukannya rekonstruksi kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional.

⁵Handoyo Setiyono, *tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum*, (online), ([http://cahwaras.wordpress.com/2010.04.25."pengadaan](http://cahwaras.wordpress.com/2010.04.25.), diakses pada tanggal 05 Juni 2018, pukul 20.00 WIB).

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kebijakan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional

Proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama untuk pembangunan guna kepentingan umum bahkan yang sudah masuk dalam proyek strategis nasional tetap tidak dapat terlepas penggunaan tanah yang berasal dari masyarakat. Tanah masyarakat tersebut dapat digunakan untuk keperluan pembangunan melalui proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.⁶ Kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring dengan meningkatnya kegiatan pembangunan, yang membawa konsekuensi semakin mahal atau semakin tingginya nilai tanah dan meningkatnya persaingan untuk mendapatkan tanah.⁷ 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 No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA (Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria) yang melandaskan diri pada pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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. Dengan demikian, tanah merupakan bagian kecil dari agraria.⁸ Dalam konteks ini, negara diberikan wewenang untuk melakukan pengaturan, serta menyelenggarakan peruntukan,

⁶ 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.

⁷ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Reklamasi Pantai*, Jurnal, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.27, No.(2), 2015, hlm 28-42.

⁸ Urip Santoso, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.(1), 2013, hlm 283-292.

penggunaan dan pemeliharaan terhadap sumberdaya alam dengan tujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.⁹

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 1945. 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. Sedang fungsi pemerintah daerah, yakni pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan.¹⁰

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 tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Namun demikian, 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. Sehingga dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang diadakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tetap harus berlandaskan pada regulasi yang mengatur. Dasar

⁹ Husen Alting, *Konflik Penguasaa Tanah Di Maluku Utara: Rakyat Versus Penguasa dan Pengusaha*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.(2), 2013, hlm 266.

¹⁰ Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2003), hlm 75.

hukum atau sumber hukum yang dijadikan dasar dalam proses pengadaan tanah di Negara Indonesia 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 dapat proses penentuan nilai tanah tidak dilakukannya proses musyawarah antara tim penilai dengan masyarakat yang memiliki hak atas tanah.

2. Kelemahan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional

Pembebasan lahan merupakan masalah yang paling krusial dan mempunyai konflik tinggi dalam pembangunan jalan tol. Kalau masalah ini tidak segera diselesaikan, maka akan berdampak pada penundaan pembangunan jalan tol, dan juga pada masalah-masalah lain yang terkait. Masalah pembebasan lahan terutama terkait dengan ganti rugi tanah, sosialisasi, status kepemilikan tanah, adanya sengketa, munculnya spekulasi tanah dan terlebih masalah ganti rugi terhadap tanah perhutani yang digunakan untuk jalan tol. Hal yang terkait dengan pembebasan lahan adalah pembebasan tanah perhutani sebenarnya tidak hanya terkait dengan nilai ganti ruginya, namun yang perlu dipertimbangkan adalah nilai ekologis dari kawasan hutan yang beralih fungsi. Nilai imaterial secara ekologis perlu diperhitungkan dari sisi pengurangan polusi, kemampuan untuk mereservasi air, dan aspek ketahanan pangan.

Sebagaimana terjadi secara umum di tingkat Nasional, begitu pula proses pengadaan tanah untuk fasilitas umum pembangunan jalan tol ruas Semarang-Solo juga menghadapi banyak masalah sebagai berikut:

1) Biaya sangat tinggi;

Permasalahan utama yang ada dalam pengadaan tanah terkait erat dengan kesepakatan harga tanah. Harga tanah yang sudah ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah (Perpres No.36 Tahun 2005 Pasal 7) pada awalnya ditolak oleh pemilik tanah karena dianggap terlalu rendah. Masyarakat menggunakan NJOP tertinggi untuk masalah pembebasan lahan. Rata-rata, warga minta harga 40 persen di atas harga normal.

2) Sengketa kepemilikan;

Banyaknya persengketaan kepemilikan tanah sehingga memicu konflik antar sesama warga. Padahal, untuk membebaskan lahan harus jelas bukti-bukti sertifikatnya. Persoalan lain juga muncul karena pengadaan tanah melalui tanah makam atau wakaf. Untuk pengurusan pembebasan tanah makam atau wakaf harus ke Badan Wakaf Indonesia (BFI).

3) Sosialisasi yang memakan waktu yang lama;

Kesulitan berikut terjadi karena terdapat jeda yang cukup lama antara sosialisasi dan kesepakatan jual beli tanah dengan ketersediaan dana. Hal ini menyebabkan pemilik tanah merasa tidak memiliki kepastian, dan menyebabkan harga tanah naik, yang tentu tidak sesuai dengan kesepakatan harga awal.

4) Sikap masyarakat yang kurang mendukung;

Persepsi pemilik tanah tentang hak terhadap tanah itu sendiri. Bagi sebagian masyarakat, hak atas tanah dipahami bahwa mereka adalah satu-satunya pihak yang berhak dan tidak dapat diganggu-gugat kepemilikan atas tanah tersebut. Upaya yang dilakukan pihak lain dalam hal ini pemerintah untuk menfungsikan lahan tersebut menjadi fasilitas umum (jalan tol) meskipun telah dilakukan sesuai dengan prosedur.

5) Spekulasi tanah yang ikut bermain.

Persoalan menjadi bertambah karena lokasi Semarang-Ungaran, ada pihak lain (makelar) yang ikut bermain. Sebagian masyarakat bahkan ada yang menggunakan pihak ketiga tersebut untuk mewakili kepentingan beberapa pemilik tanah.

6) Banyaknya lokasi pabrik serta industri perumahan di sepanjang Tol Ungaran-Bawen juga menjadi kendala tersendiri.

7) Pembebasan tanah Perhutani.

Proyek tol Semarang-Solo juga melewati kawasan hutan salah satunya adalah hutan Penggaron seluas 22,2 hektar di Kabupaten Ungaran. Pembangunan jalan tol yang melintasi kawasan hutan, sebelum dibangun harus melakukan izin pinjam pakai kawasan hutan dan memberikan lahan kompensasi.

3. Bentuk Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional

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 didahulukan¹¹. Landasan hukum dalam pengaturan masalah tanah di Indonesia, terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pelaksanaan ketentuan pasal tersebut, maka diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria¹².

Sedangkan terkait pengadaan tanah di Negara Malaysia diatur dalam *Land Acquisition Act* 1960, Secara garis besar undang-undang tersebut mengatur mengenai hal-hal pokok yang meliputi bahwa baik negara federal, negara bagian, pemerintah daerah, pejabat negara, mempunyai kewenangan berdasarkan undang-undang untuk menguasai tanah untuk kepentingan umum.¹² Lebih lanjut penjelasan pengaturan mengenai tanah di Negara Malaysia berada pada kewenangan Kerajaan Negeri, sebagaimana diperuntukkan di bawah Senarai/daftar II, Jadua/lampiran I. Kesembilan, Perlembagaan Persekutuan (Konstitusi Malaysia). Pihak Berkuasa Negeri (PBN) berkuasa atas, dan memiliki sepenuhnya, semua tanah kerajaan di dalam negeri masing-masing termasuk semua galian dan mineral di dalam atau di atas tanah bersangkutan. Pihak Berkuasa Negeri juga berkuasa untuk melepaskan tanah-tanah kerajaan seperti yang diatur dalam Kanun Tanah

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (LP3ES : Jakarta, 2006). hlm. 265.

¹² Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pengadaan Tanah*, (Jakarta: Tatanusa, 2016), hlm. 60

Negara, Enakmen¹³ Pertambangan Negeri-Negeri dan Enakmen Hutan Negeri,¹⁴ termasuk semua hak pengembalian dan hak-hak yang diberikan di bawah undang-undang tersebut.¹⁵

Secara prinsip Undang-Undang pengadaan tanah di Negara Malaysia tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang Pengadaan Tanah di Negara Singapura, Berdasarkan *Land Acquisition Act* 41 of 1966 yang merumuskan apabila seorang Presiden menyatakan bahwa suatu tanah diperuntukan untuk kepentingan publik, maka pernyataan tersebut harus diumumkan pada berita negara (*Gazette*), dan pejabat yang berwenang (*Collektor*) harus menyampaikan pengumuman tersebut pada tempat-tempat yang dianggap perlu.¹⁶ Sedangkan terkait pengaturan ganti kerugian dapat dilihat berdasarkan Pasal 33 ayat 1 *Land Acquisition* tahun 1970. Faktor yang dipertimbangkan dalam menentukan besarnya ganti kerugian, antara lain adalah nilai pasar tanah saat diumumkannya pengambilan hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan turunnya penghasilan pemegang hak.

Sedangkan untuk penggunaan hak atas tanah di Negara China di kenal ‘Hak guna tanah’, hal ini diatur secara tertulis pada “*the People’s Republic of China Assignment and Transfer of Use Rights of State Owned Land in Urban Areas Temporary Regulations, 1990 (PRCLUR)*”. Sedangkan terkait tindakan Negara China untuk mengalihkan penggunaan hak atas tanah yang dimiliki pengguna lahan dengan jumlah yang tetap setiap tahun, sedangkan pengguna lahan membayar biaya untuk penggunaan lahan yang tepat. Istilah maksimum

¹³ Enakmen adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Undangan Negeri (kecuali Sarawak), dari Negeri-negeri (negara bagian) di Malaysia dan hanya berlaku pada negeri tersebut, sama fungsinya dengan Peraturan Daerah (Perda) di Indonesia yang dibuat oleh DPRD.

¹⁴ Akta Perhutanan Negara 1984 (*the National Forestry Act 1984*) menggantikan Enakmen Perhutanan di Negeri-Negeri Semenanjung Malaysia

¹⁵ Nik Mohd. Zain bin Haji Nik Yusof, ‘*Pemilikan Tanah di Bawah Perlembagaan Persekutuan dari Segi Dasar dan Perundangan*’, dalam Ahmad Ibrahim, et.al., *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, (Dewan Bahasa dan Pustaka : Kuala Lumpur, 1999), hlm. 425

¹⁶ Gunanegara, *Loc.Cit*, hlm 63.

pengalihan penggunaan lahan yang tepat ditentukan oleh negara sesuai dengan penggunaan, yang berarti jangka waktu maksimum untuk satu waktu transfer

Apabila ditinjau dari prospektif Hukum Islam, hubungan antara penguasa sebagai suatu badan hukum (publik) dengan pemegang hak atas tanah sebagai orang yang dikuasai ialah, penguasa dapat memperoleh hak atas tanah sebagaimana halnya dengan badan hukum (privat) lainnya Caranya, dengan melakukan hubungan hukum 2 (dua) pihak dengan pemegang hak atas tanah dengan jual beli, tukar menukar dan hubungan-hubungan hukum lainnya yang dapat memindahkan hak atas tanah dalam hubungan keperdataan seperti ini harus dijamin adanya keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak. Pihak yang satu dilarang memaksakan kehendaknya kepada pihak yang lainnya. Menurut hukum Islam cara jual beli biasa yang dianut pada waktu itu dapat dijadikan pedoman dalam pengadaan tanah yaitu jaminan kesukrelaan, dan jaminan keseimbangan hak dan kewajiban. Hal ini secara tegas diatur di dalam al-Qur'an surat an-Nisa': 29.

Semua hak dalam Islam dibatasi oleh prinsip menolak munculnya kerugian dan menarik munculnya manfaat bagi masyarakat umum. Hak-hak milik dalam Islam ditujukan untuk mewujudkan *mashlahah* bagi masyarakat umum, selain berfungsi merealisasikan kemaslahatan bagi pemiliknya.¹⁷ Dalam kaitannya dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, Islam memperbolehkan pembebasan atau pencabutan hak milik dari pemiliknya manakala ia tidak bisa menggunakan hak miliknya secara baik, sementara tidak menemukan jalan lain untuk mencegahnya. Berkenaan dengan pembebasan tanah atau pencabutan hak atas tanah.¹⁸

Secara prinsip hukum diciptakan untuk memberikan kepercayaan kepada masyarakat (manusia) terhadap kepentingan yang berbeda dimiliki manusia satu

¹⁷ 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

¹⁸ *Ibid*

dengan manusia lain dengan tujuan untuk terwujudnya kesejahteraan.¹⁹ Sebagai subjek hukum, manusia memiliki peran yang esensial dalam mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum. Meninjau Kepada 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. Mengingat pada poin ganti kerugian merupakan faktor yang paling menentukan akan pengambilan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Sehingga dapat dikatakan jalan atau tidaknya pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terletak pada proses penetapan nilai ganti kerugian nya, terkait dengan hal tersebut peneliti memiliki landasan untuk berfikir pelaksanaan rekuntruksi terhadap beberapa pasal pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

E. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka kesimpulan dalam penelitian Disertasi dengan Judul “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional” sebagai berikut:

1. Sebagai negara hukum maka sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah harus memiliki landasan hukum, begitu pula dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan nasional. Pengaturan pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan nasional di Indonesia untuk saat ini berpijak pada peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,

¹⁹ Suwardi Sagama, *Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan*, Jurnal Mazahib, Vol Xv, (No.1) Juni 2016, ISSN 1829-9067; EISSN 2460-6588. hlm 22

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, dan 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 dapat proses penentuan nilai tanah tidak dilakukannya proses musyawarah antara tim penilai dengan masyarakat yang memiliki hak atas tanah.

2. Penetapan besarnya ganti kerugian digunakan dasar perhitungan berdasarkan ketentuan Perpres No. 36 tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006 Pasal 15 menentukan dasar perhitungan ganti rugi yang didasarkan atas: (a) Nilai Jual Objek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga atau Tim penilai harga tanah yang ditunjuk Panitia, (b) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang bangunan, (c) Nilai jual tanaman yang diatur oleh instansi perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang pertanian.

Permasalahan-permasalahan bentuk ketidakadilan dalam proses pengadaan tanah untuk proses pengadaan tanah guna kepentingan umum jalan tol Semarang-Solo diantaranya:

- (1) Pengadaan tanah belum dilakukan secara simultan dengan konstruksi
 - (2) Badan Usaha bersedia menanggung biaya tanah tapi keberatan atas risiko yang timbul dari sisi waktu dan besaran harga tanah
 - (3) Pelaksanaan di lapangan yang berlarut-larut akibat proses yang panjang dalam musyawarah dan spekulasi tanah.
3. Ruh dari Peraturan Presiden maupun peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum terletak pada poin ganti kerugian, serta penetapan nilai ganti kerugian. Mengingat pada poin ganti kerugian merupakan faktor yang paling menentukan akan pengambilan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Sehingga dapat dikatakan jalan atau tidaknya 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. Adapun pasal-pasal yang akan direkonstruksi dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel. 1. Rekomendasi Pasal yang akan direkonstruksi pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

NO	Pasal	Bunyi Pasal Sebelum Rekonstruksi	Bunyi Pasal Pasca Rekonstruksi
1	1	10. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.	10. Kompensasi layak adalah penggantian yang adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

2	63	1) Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.	1) Penetapan besarnya nilai Kompensasi layak dilakukan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.
3	65	1) Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: a. tanah; a. ruang atas tanah dan bawah tanah; b. bangunan; c. tanaman; d. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau e. kerugian lain yang dapat dinilai.	1) Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya Kompensasi layak 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.
4	66	1) Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. 2) Nilai ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. 3) Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian oleh penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1), oleh penilai disampaikan kepada ketua pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian. 4) Besarnya nilai ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.	1) Nilai Kompensasi layak yang dinilai oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. 2) Nilai Kompensasi layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. 3) Besarnya nilai Kompensasi layak berdasarkan hasil penilaian oleh penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1), oleh penilai disampaikan kepada ketua pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian. 4) Besarnya nilai Kompensasi layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.

5	68	(3). Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1).	(3). Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Kompensasi layak berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1).
6	74	1) 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. 2) Bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai.	1) Pemberian Kompensasi layak 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. 2) Bentuk Kompensasi layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai.

Merujuk pada alasan yang dikemukakan oleh peneliti diatas, dimana ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana pasal yang akan direkonstruksi terdapat pada ketentuan pasal-pasal yang menjadi ruh dari Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Adapun pasal yang akan direkonstruksi adalah Pasal 1 ayat (10), Pasal 63 ayat (1), Pasal 65 ayat (1), Pasal 66 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 68 ayat (3), serta Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2).

F. Saran

1. Perlunya regulasi yang mengatur tentang pemberian kompensasi layak kepada masyarakat mengingat dimana hak atas tanah yang dimiliki akan

diambil oleh pemerintah, sehingga masyarakat dalam melepaskan tanah yang dimiliki tidak akan mengalami kerugian akan tetapi menerima keuntungan mengingat yang diterima adalah dalam bentuk kompensasi layak bukan lagi ganti kerugian.

2. Agar terciptanya rasa keadilan dalam proses pemberian ganti kerugian atas tanah yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum, maka Tim penilai juga harus memperhatikan kondisi kearifan lokal masyarakat yang berkembang. Sehingga masyarakat tidak lagi merasa dirugikan karena mendapatkan keuntungan atas pelepasan hannya. Kemudian bisa tercapainya kesepakatan harga yang layak dan bisa dikatakan masyarakat mendapatkan kompensasi layak.
3. Merujuk dari peraturan tentang pengadaan tanah yang belum mampu memberikan perlindungan hukum serta memberikan rasa keadilan bagi masyarakat maka diperlukan suatu rekonstruksi terhadap beberapa pasal dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

G. Implikasi Kajian Disertasi

1. Memberikan rekomendasi bagi pelaksanaan nilai-nilai keadilan mengenai pengadaan tanah yang penting terutama bagi kalangan akademisi, badan hukum dan pemerintah.
2. Dapat menjadi sumber rujukan bagi pemerintah dalam mengembangkan dan memaksimalkan peran undang-undang yang ada terkait masalah pengadaan tanah.
3. Dapat menjadi sarana dalam mengevaluasi terkait masalah peraturan yang selama ini berlaku dan mencari kelemahan yang secara strategis dapat diubah sehingga peraturan yang ada dapat maksimal berdasarkan asas keadilan dan kemanfaatan.

SUMMARY OF DISSERTATION

" Reconstruction of Land Acquisition Policies and Their Compensation for the Interest of National Strategic Projects"

A. Background

In order to create a just and prosperous society based on Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the government needs to carry out development in all aspects of community life. One of the government's efforts in the framework of national development is development for the public interest. One important aspect of development is the need for land. Land can be valued as a fixed object that can be used as future savings. Land is also a place of settlement for most of mankind as well as being a source of livelihood for people who earn a living through agriculture and plantations, which in the end is land which is also used as the last resting place for someone who dies.²⁰

Meanwhile, in Article 2 paragraph (1) of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles (UUPA), regulates the right to control of the state which gives authority to the state, as an organization of power for all the people, at the highest level of authority, to regulate and administer the designation, use, supply and maintenance of the earth, water and space; determine and regulate the legal relationships between people and earth, water and space; determine and regulate legal relationships between people and legal actions concerning the earth, water and space.

In connection with this authority, in order to provide land for various needs of the community and the state, the government can revoke land rights by providing appropriate compensation according to methods regulated by law, if efforts through deliberation fail to bring results. In exercising this regulatory authority, what the makers of the Basic Agrarian Basic Regulations Law have realized, that the law of the land being built must be based on the values that live in Indonesian society itself, namely customary law. Theoretically, land law which

²⁰ Abdurrahman, *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1983), hlm 1.

is built based on the values that live in the community, and revocation of land rights by the state for the public interest must be carried out by providing appropriate compensation and as much as possible must be obtained through deliberation.²¹ So the taking of land rights for the public interest should be accepted and obeyed by the community, so that disputes will be relatively rare. However, in reality, land acquisition for public purposes has resulted in many disputes between the government and land owners.²²

Land procurement for public purposes itself has existed since 1961 with the enactment of Law Number 20 of 1961, then currently there are other regulations, namely the enactment of Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition, and most recently, namely land acquisition which is also regulated in Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, is specifically regulated in CHAPTER VIII concerning Land Acquisition, clear history can be seen in section 2 regarding land acquisition for development for the public interest. Derived from Law Number 2 of 2012, Presidential Regulation Number 71 of 2012 concerning Implementation of Land Acquisition for Development for Public Interest was issued.

The development of the land problem is increasingly complex, so that the dimensions continue to increase following the dynamics of this nation's development, including the juridical, economic, political, social, religious and magical dimensions, even for the state land has a strategic dimension.²³ The problem that often results in conflict is the determination of the amount of compensation. However, the most recent regulation, namely Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, does not regulate the issue of the value of compensation. In general the work of copyright laws governing the regulation of the land acquisition *memermudah* will *diprgunakan* in the public interest.

²¹ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta : PT. Kompas Media Nusantara, 2006), hlm 164.

²² Reza A. A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik, Locke-Rousseau-Habermas*, (Yogyakarta : Kanisius, 2007), hlm 16.

²³ Darwin Ginting, *Kapita Selekta Hukum Agraria*, (Jakarta : Fokusindo Mandiri, 2013), hlm 122.

In the case of compensation and resettlement processes, it must be followed by activities to restore the socio-economic life of the community. Efforts are needed to restore their economic activities by taking into account the losses suffered by residents affected by the impact of land acquisition. For residents of the community, previously land was a valuable asset, as a place of business, farming, gardening and so on, are forced to lose this asset because they are moved to a new residential place. The selection of a new residential location for community members should be accompanied by planning for infrastructure development that supports activities in efforts to restore the socio-economic life of the community. At least the community will not be poorer until the land is freed. It is necessary to think about the location of the new residential place, it must be arranged in accordance with the regional or city spatial plan, followed by urban or rural land consolidation projects. The consequence of this thought is that it is hoped that this land acquisition will at the same time develop an orderly new area and build new economic centers for the community.²⁴

Based on the fact that land acquisition for development for the public interest still causes turmoil in practice, where there is coercion from the parties, both the government which sets the price unilaterally and the land owner demands a price that is considered unreasonable, while the existing legal instruments have not been able to accommodate the two. In the end, these different interests occurred by means of coercion and intimidation against the community in terms of land acquisition for development for the public interest.

B. Formulation of the problem

1. What is the land acquisition policy and its compensation for the benefit of national strategic projects?
2. How is the implementation of land acquisition and compensation for the benefit of national strategic projects?
3. How to reconstruct land acquisition policies and compensation for the benefit of national strategic projects?

²⁴ Handoyo Setiyono, *tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum*, (online), ([http://cahwaras.wordpress.com/2010.04.25."pengadaan](http://cahwaras.wordpress.com/2010.04.25.)), diakses pada tanggal 05 Juni 2018, pukul 20.00 WIB).

C. Research purposes

1. To understand and analyze land acquisition policies and compensation for the benefit of national strategic projects.
2. To understand and analyze the implementation of land acquisition and its compensation for the benefit of national strategic projects
3. To analyze and reconstruct the reconstruction of land acquisition policies and compensation for the benefit of national strategic projects .

D. Research Results and Discussion

1. Land Acquisition Policy and Compensation for the Interest of National Strategic Projects

The process of implementing land acquisition, especially for development for the public interest, even those that have been included in the national strategic project, still cannot be separated from the use of land originating from the community. The community land can be used for development purposes through the land acquisition process for public purposes.²⁵ The need for land continues to increase in line with the increase in development activities, which leads to increasingly expensive or higher land values and increased competition for land.²⁶ This is very much in line with the need to be their legal protection and legal certainty in the land sector means that every Indonesian citizen can control land safely and steadily.

In fact, land policy in Indonesia has long been formulated in Law No. 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations or better known as UUPA (Agrarian Law) which is based on article 33 paragraph (3) of the State Basic Law. Republic of Indonesia 1945. The scope of agrarian law in UUPA, which includes earth, water, space and natural resources contained therein. The scope of the earth includes the earth's surface (land), the body of the earth, and the space under the

²⁵ 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

²⁶ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Reklamasi Pantai*, Jurnal, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.27, No.(2), 2015, hlm 28-42.

water's surface. Thus, land is a small part of agriculture.²⁷ In this context, the state is given the authority to regulate, as well as carry out the designation, use and maintenance of natural resources with the aim of providing welfare to the community.²⁸

Muhamad Bakri stated that by nature and in essence, the state's authority which derives from the right to control land by the state is in the hands of the central government. Swatanta regions (now Regional Governments), only have this authority if there is a delegation (delegation) of authority to exercise control over land by the state from the Central Government to the Regional Government. The government apparatus is not only focused on the central government apparatus alone, but also includes the regional government apparatus. The role and function of local government in order to procure the land, should refer to the norm of law referred to the provisions of Article 18, 18-A and 18-B of the 1945 Constitution. Therefore, the existence of the state or the government here should recognize and respect the existence of local government and its functions that have been regulated in various regulations. Meanwhile, the local government functions, namely services, empowerment and development.²⁹ It is this regional government that normatively has the right and authority to regulate and manage its own regional government affairs according to the principles of regional autonomy, especially in terms of land acquisition for the implementation of development for the public interest. However, the application of the authority given to each regional government must be in synergy with the central government program. If so, the existence of local government cannot be separated from the central government. So that in the process of land acquisition for the public interest, which is held by the central government and regional governments, it must still be based on the governing regulations. The legal basis

²⁷ Urip Santoso, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.(1), 2013, hlm 283-292.

²⁸ Husen Alting, *Konflik Penguasaa Tanah Di Maluku Utara: Rakyat Versus Penguasa dan Pengusaha*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.(2), 2013, hlm 266.

²⁹ Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2003), hlm 75.

or source of law that is used as the basis for the land acquisition process in the State of Indonesia which currently applies include:

- (1) The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia;
- (2) Civil Code;
- (3) Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations ;
- (4) Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development for Public Interest;
- (5) Presidential Regulation Number 71 of 2012 Administration of Land for Development for Public Interest;
- (6) Presidential Regulation of the Republic of Indonesia Number 56 of 2018 concerning Second Amendment to Presidential Regulation Number 3 of 2016 concerning Acceleration of Implementation of National Strategic Projects.
- (7) Regulation of the Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia Number 5 of 2012 concerning Technical Guidelines for Land Acquisition Implementation.

The enactment of the working copyright law which was recently passed also includes regulations on land acquisition for public interests, in general the most prominent amendment to the working copyright law is Article 19, in which article the land acquisition process is less than 5 hectares. can be done directly from the party requiring the land with the owner of the land title. Meanwhile, the most crucial thing is the enactment of Article 34 paragraph (3) which states "The amount of compensation value based on the results of the Appraiser's assessment as referred to in paragraph (1) is final and binding." This means that in the process of determining land value there is no deliberation process between the appraisal team. with communities who have land rights .

2. Weaknesses in the Implementation of Land Acquisition and Compensation for the Interest of National Strategic Projects

Land acquisition is the most crucial problem and has high conflicts in toll road construction. If this problem is not resolved immediately, it will have an impact on delays in toll road construction, as well as on other related problems. Land acquisition issues are mainly related to land compensation,

socialization, land ownership status, the existence of disputes, the emergence of land speculators and, moreover, the issue of compensation for Perhutani land used for toll roads. The thing related to land acquisition is that Perhutani land acquisition is actually not only related to the compensation value, but what needs to be considered is the ecological value of the forest area which has been converted. Ecologically immaterial values need to be taken into account in terms of pollution reduction, ability to conserve water, and aspects of food security.

As is generally the case at the National level, likewise the land acquisition process for public facilities for the construction of the Semarang-Solo toll road also faces many problems as follows:

1) Costs are very high;

The main problem in land acquisition is closely related to land price agreements. The land price that had been set by the land acquisition committee (Perpres No.36 of 2005 Article 7) was initially rejected by the land owner because it was deemed too low. The community uses the highest NJOP for land acquisition issues. On average, residents ask for a price that is 40 percent above the normal price.

2) Ownership disputes;

Many disputes over land ownership have triggered conflicts between residents. In fact, to acquire land, the proof of the certificate must be clear. Another problem also arises because of land acquisition through grave land or waqf. To take care of land acquisition for graves or waqf must go to the Indonesian Waqf Board (BFI).

3) Socialization that takes a long time;

The following difficulties occurred because there was a long lag between the socialization and the land sale and purchase agreement with the availability of funds. This causes landowners to feel uncertain, and causes land prices to rise, which of course are not in accordance with the original price agreement.

4) Community attitudes that are less supportive;

Perceptions of landowners regarding rights to the land itself. For some communities, it is understood that land rights are the only party entitled to and cannot be contested ownership of the land. Efforts made

by other parties, in this case the government, are to make the land a public facility (toll road) even though it has been carried out in accordance with procedures.

5) Land speculators who come into play.

The problem is getting worse because for the Semarang-Ungaran location, there are other parties (brokers) who are playing. Some communities even use these third parties to represent the interests of several land owners.

6) The number of factory locations and cottage industries along the Ungaran-Bawen toll road is also a problem in itself.

7) Land acquisition for Perhutani.

Semarang-Solo toll road project also pass through forest areas Penggaron one of which is forest area of 22,2 hectares in the district of Ungaran. For the construction of toll roads that cross forest areas, before being built, a forest area lease-to-use permit must be issued and provide compensation land.

3. Forms of Reconstruction of Land Acquisition and Compensation Policies for the Interest of National Strategic Projects

Acquisition of land for development in the public interest is a demand that cannot be avoided by any government. The more advanced the society is, the more land is needed for public use. As a consequence of living as a state and society, if individual (private) property is in conflict with the public interest, then the public interest must take precedence.³⁰ The legal basis in regulating land issues in Indonesia is contained in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which reads: "The land, water and natural resources contained therein are controlled by the state and used to the maximum extent possible. prosperity of the people ". Implementing the provisions of this article, the Law No. 5/1960 on Basic Agrarian Regulations was promulgated.

Whereas related to land acquisition in the State of Malaysia is regulated in the *Land Acquisition Act 1960*, Broadly speaking, the law regulates basic matters

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (LP3ES : Jakarta, 2006). hlm. 265.

including that federal, state, local government, state officials, have the authority under the law to holding land for public purposes.³¹ [12] Further explanation regarding the arrangement of land in the State of Malaysia is under the authority of the Kingdom of the Land, as allocated under Senarai / list II, Jadua / attachment I. Ninth, the Union Institution (Malaysian Constitution). The State Authority (PBN) has control over, and fully owns, all royal lands in their respective countries including all minerals and minerals in or on the land concerned. The State Authority also has the power to release royal lands as regulated in Kanun Tanah Negara, Enakmen³² Domestic Mining and Land Forest Destruction,³³ including all rights of return and rights granted under the statute.³⁴

In principle, the *Land Acquisition Law* in the State of Malaysia is not much different from the *Land Acquisition Act* in the State of Singapore, based on the *Land Acquisition Act* 41 of 1966 which states that if a President states that a land is intended for the public interest, then the statement must be announced at state news (*Gazette*), and the authorized official (*Collector*) must deliver the announcement at the places deemed necessary.³⁵ Meanwhile, related to compensation arrangements can be seen based on Article 33 paragraph 1 *Land Acquisition* of 1970. Factors to be considered in determining the amount of compensation include the market value of land at the announcement of the taking of land rights, losses due to the breakdown of certain land parcels and the decline. rights holder's income.

³¹ Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pengadaan Tanah*, (Jakarta: Tatanusa, 2016), hlm. 60

³² Enakmen adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Undangan Negeri (kecuali Sarawak), dari Negeri-negeri (negara bagian) di Malaysia dan hanya berlaku pada negeri tersebut, sama fungsinya dengan Peraturan Daerah (Perda) di Indonesia yang dibuat oleh DPRD.

³³ Akta Perhutanan Negara 1984 (*the National Forestry Act 1984*) menggantikan Enakmen Perhutanan di Negeri-Negeri Semenanjung Malaysia

³⁴ Nik Mohd. Zain bin Haji Nik Yusof, 'Pemilikan Tanah di Bawah Perlembagaan Persekutuan dari Segi Dasar dan Perundangan', dalam Ahmad Ibrahim, et.al., *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, (Dewan Bahasa dan Pustaka : Kuala Lumpur, 1999), hlm. 425

³⁵ Gunanegara, *Loc.Cit*, hlm 63.

Meanwhile, the use of land rights in China is known as 'land use rights', this is regulated in writing in “ *the People's Republic of China Assignment and Transfer of Use Rights of State Owned Land in Urban Areas Temporary Regulations, 1990 (PRCLUR)*. Meanwhile, in relation to China's action to transfer the use of land rights owned by land users for a fixed amount each year, land users pay a fee for proper land use. The exact term of the transfer of land use is determined by the country according to the use, which means the maximum period of time for one transfer

When viewed from the prospective of Islamic law, the relationship between the ruler as a legal entity (public) and the holder of land rights as the person under control is that the ruler can obtain rights to land as is the case with other (private) legal entities. (two) parties with land rights holders by buying and selling, exchanging and other legal relationships that can transfer land rights in a civil relationship like this must ensure a balance of rights and obligations between the parties. One party is prohibited from imposing his will on the other party. According to Islamic law, the usual way of selling *bei* that was adopted at that time could be used as a guide in land acquisition, namely the guarantee of willingness and guarantee of the balance of rights and obligations. This is expressly regulated in al , Qur'an surah an-Nisa ': 29.

All rights in Islam are limited by the principle of denying harm and attracting benefits to the general public. Property rights in Islam are aimed at realizing *mashlahah* for the general public, besides functioning to realize the benefits of their owners.³⁶ In relation to land acquisition for development for public purposes, Islam allows the release or revocation of property rights from the owner when he cannot use his property properly, while finding no other way to prevent it. With regard to land acquisition or revocation of land rights.³⁷

³⁶ 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

³⁷ *Ibid*

In principle, law was created to give trust to society (humans) in the different interests of humans from one another with the aim of creating welfare.³⁸ As legal subjects, humans have an essential role in achieving justice, legal certainty and benefit. Reviewing the Presidential Regulation Number 71 of 2012 concerning Implementation of Land Acquisition for Development for Public Interest, where the spirit of the Presidential Regulation lies in the point of compensation, as well as the determination of the value of compensation. Given the compensation points is the most decisive factor will capture parcels of land owned by the public. So it can be said that the road or not the implementation of land acquisition for development for the general interest lies in the process of determining the value of compensation, related to this, researchers have a basis for thinking about the implementation of reconstruction of several articles in the Presidential Regulation of the Republic of Indonesia Number 71 of 2012 concerning the Implementation of Land Acquisition. For Development For Public Interest.

E. Conclusion

Based on the results of the research that has been carried out, the conclusions in the research of the dissertation entitled " Reconstruction of Land Acquisition Policies and Their Compensation for the Interests of National Strategic Projects " are as follows:

1. As a rule of law, something that is done by the government must have a legal basis, as well as in the process of implementing land acquisition for the benefit of national development. The regulation of land acquisition for the benefit of national development in Indonesia is currently based on statutory regulations, namely the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the Civil Code, Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations , Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development for Public Interest, Presidential Regulation Number 71 of 2012 Administration of Land for Development for Public Interest,

³⁸ Suwardi Sagama, *Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan*, Jurnal Mazahib, Vol Xv, (No.1) Juni 2016, ISSN 1829-9067; EISSN 2460-6588. hlm 22

Presidential Regulation of the Republic of Indonesia Number 56 of 2018 concerning Second Amendment to Presidential Regulation Number 3 of 2016 concerning Acceleration Implementation of National Strategic Projects, and Regulation of the Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia Number 5 of 2012 concerning Technical Guidelines for Land Acquisition Implementation.

The enactment of the working copyright law which was recently passed also includes regulations on land acquisition for public interests, in general the most prominent amendment to the working copyright law is Article 19, in which article the land acquisition process is less than 5 hectares. can be done directly from the party requiring the land with the owner of the land title. Meanwhile, the most crucial thing is the enactment of Article 34 paragraph (3) which states "The amount of compensation value based on the results of the Appraiser's assessment as referred to in paragraph (1) is final and binding." This means that in the process of determining land value there is no deliberation process between the appraisal team. with communities who have land rights.

2. The determination of the amount of compensation is used as a basis for calculation based on the provisions of Presidential Decree No. 36 of 2005 and Presidential Decree No. 65 of 2006 Article 15 determines the basis for calculating compensation based on: (a) Sales Value of Tax Objects or real / actual value by taking into account the Sales Value of Tax Objects for the current year based on the determination of the Agency or Team for assessing land prices appointed by the Committee, (b) Value sale of buildings estimated by the regional apparatus responsible for the construction sector, (c) The selling value of plants regulated by the regional apparatus agency responsible for agriculture.

Problems in the form of injustice in the land acquisition process for the land acquisition process for the public interest of the Semarang-Solo toll road include:

- (1) Land procurement has not been carried out simultaneously with construction
- (2) The Business Entity is willing to bear the cost of land but objections to the risks arising from the time and amount of land price

(3) Prolonged implementation in the field due to a long process of deliberation and land speculators.

3. The spirit of the Presidential Regulation as well as the statutory regulations regarding land acquisition for the public interest lies in the points of compensation, as well as the determination of the value of compensation. Given the compensation points is the most decisive factor will capture parcels of land owned by the public. So it can be said that the road or not the implementation of land acquisition for development for the general interest lies in the process of determining the value of compensation, related to this, researchers have a basis for thinking about the implementation of reconstruction of several articles in the Presidential Regulation of the Republic of Indonesia Number 71 of 2012 concerning the Implementation of Land Acquisition. For Development For Public Interest. The articles to be reconstructed can be seen in the table as follows:

Table 1. 1. Recommendation Article 1 that will be reconstructed in Presidential Regulation Number 71 of 2012.

N O	Arti cle	Reads Article Before Reconstruction	Reads Post-Reconstruction Article
1	1	10. Compensation for losses is a reasonable and fair compensation to the entitled parties in the land acquisition process.	. Adequate compensation is a fair compensation to entitled parties in the land acquisition process.
2	63	1) The head of land acquisition executor shall determine the amount of compensation value based on the results of the appraisal or public appraisal service appraisal.	1) The head of land acquisition executor shall determine the amount of appropriate compensation value based on the results of the appraisal service appraisal or public appraiser.
3	65	1) Appraiser is tasked with assessing the amount of compensation per plot of land, including: a. soil; b. above ground and underground space; a. building;	1) Appraiser is tasked with assessing the amount of appropriate compensation per plot of land, including: a. soil; b. above ground and underground space; c. building;

		b. plant; c. objects related to land; and / or d. other assessable losses .	d. plant; e. objects related to land; and / or f. other assessable losses .
4	66	1) The value of compensation as assessed by the appraiser as referred to in Article 65 is the value at the time of the announcement of the determination of the construction location for public interest 2) The value of compensation as referred to in paragraph (1) is a single value for parcels per plot of land. 3) The amount of compensation value based on the results of the appraisal by the appraiser as referred to in paragraph (1) shall be submitted by the appraiser to the head of land acquisition executor with an official report on the submission of the assessment results. 4) The amount of the compensation value as referred to in paragraph (1) shall be used as the basis for deliberation to determine the form of compensation.	1) The value of the appropriate compensation that is assessed by the appraiser as referred to in Article 65 is the value at the time of the announcement of the determination of the construction location for the public interest. 2) The appropriate compensation value as referred to in paragraph (1) is a single value for parcels per plot of land. 3) The amount of the value of the appropriate compensation based on the results of the assessment by the appraiser as referred to in paragraph (1), shall be submitted by the appraiser to the chief executor of land acquisition with an official report on the submission of the results of the assessment. 4) The amount of the value of the appropriate compensation as referred to in paragraph (1) is used as the basis for deliberation to determine the form of compensation.
5	68	The deliberation as referred to in paragraph (1) shall be conducted directly to determine the form of compensation based on the results of the assessment of compensation as referred to in Article 65 paragraph (1).	1). The deliberation as referred to in paragraph (1) shall be conducted directly to determine the form of appropriate compensation based on the results of the assessment of compensation as referred to in Article 65 paragraph (1).
6	74	1) Providing compensation can be	1) Appropriate compensation

	given in the form of: - money; - replacement land; - resettlement; - shareholding; or - another form agreed upon by both parties. 2) The form of compensation as referred to in paragraph (1), either stand-alone or a combination of several forms of compensation, is given in accordance with the value of the compensation whose nominal is the same as the value determined by the appraiser.	can be given in the form of: - money; - replacement land; - resettlement; - shareholding; or - another form agreed upon by both parties. 2) The form of appropriate compensation as referred to in paragraph (1), either independently or in combination of several forms of compensation, shall be given in accordance with the value of compensation whose nominal is the same as the value determined by the appraiser.
--	--	--

Referring to the reasons put forward by the researchers above, where the provisions in Presidential Regulation Number 71 of 2012 concerning Implementation of Land Acquisition for Development for Public Interest, where the article 1 to be reconstructed is contained in the provisions of pasal 1-articles which are the spirit of Presidential Regulation Number 71 of the Year 2012. The articles to be reconstructed are Article 1 paragraph (10), Article 63 paragraph (1), Article 65 paragraph (1), Article 66 paragraph (1), (2), (3), and (4), Article 68 paragraph (3), as well as Article 74 paragraph (1) and paragraph (2).

F. Suggestion

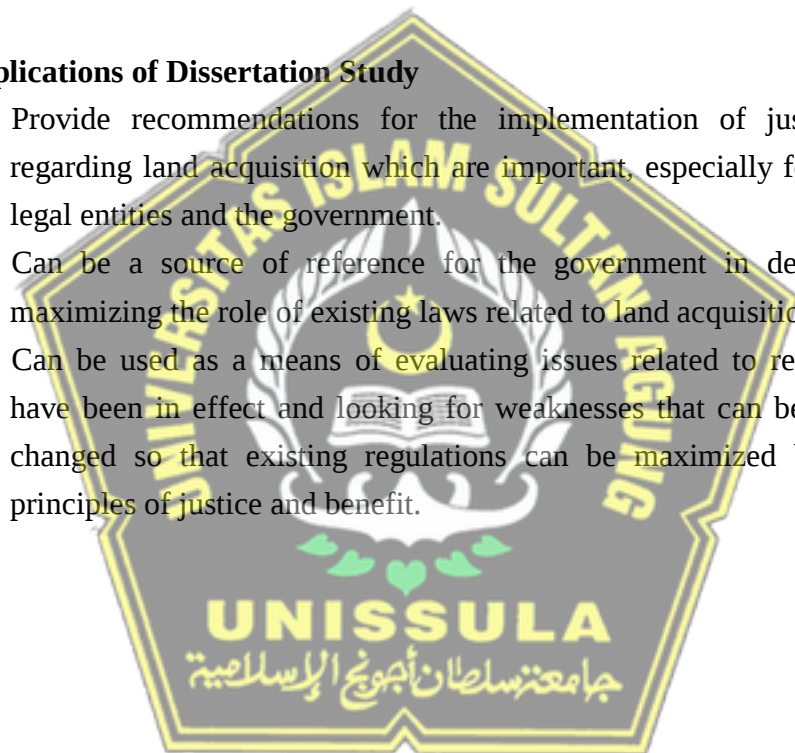
1. The need for regulations governing the provision of appropriate compensation to the community considering where the rights to land owned will be taken by the government, so that the community in releasing the land they own will not suffer losses but will receive benefits considering that what they receive is in the form of appropriate compensation, not compensation anymore. .
2. In order to create a sense of justice in the process of providing compensation for land that will be used for public interest, the assessment team must also pay attention to the condition of the developing

community's local wisdom. So that people no longer feel disadvantaged because they get benefits from the release of their clothes. Then a reasonable price agreement can be reached and it can be said that the community gets proper compensation.

3. Referring to the regulations regarding land acquisition that have not been able to provide legal protection and provide a sense of justice for the community, it is necessary to reconstruct several articles in Presidential Regulation Number 71 of 2012 concerning the implementation of land acquisition for development in the public interest.

G. Implications of Dissertation Study

1. Provide recommendations for the implementation of justice values regarding land acquisition which are important, especially for academics, legal entities and the government.
2. Can be a source of reference for the government in developing and maximizing the role of existing laws related to land acquisition issues.
3. Can be used as a means of evaluating issues related to regulations that have been in effect and looking for weaknesses that can be strategically changed so that existing regulations can be maximized based on the principles of justice and benefit.



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarrakatuh.

Ucapan syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan Rahmat dan Karunia-Nya, sehingga penulis memperoleh kesehatan dan kekuatan serta kesempatan untuk menyelesaikan penulisan disertasi yang berjudul “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional” dengan baik dan lancar. Disertasi ini adalah sebagai tugas akhir untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Perkenankanlah pula penulis mengucapkan terimakasih yang tidak terhingga dan sedalam-dalamnya kepada Yth:

1. Drs Bedjo Santoso M.T., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, beserta segenap jajarannya yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H. S.E. Akt. M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, beserta segenap jajarannya yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) UNISSULA yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
4. Prof. Dr. Lazarus Tri Setyawan S.H.,M.Hum selaku Promotor yang senantiasa memberikan dukungan dan dorongan serta wejangan keilmuan yang sangat berharga. Peran beliau dalam proses bimbingan studi hingga

penulisan disertasi ini, dengan segala kesabaran dan ketelitiannya sehingga tidak mungkin dapat penulis balas dengan sesuatu apa-pun, kecuali dengan mengucapkan terimakasih yang tulus dari dasar lubuk hati yang paling dalam dan semoga beliau beserta keluarganya senantiasa dalam lindungan Allah SWT.

5. Dr. H. Habib Adjie, S.H., M.Hum selaku Co-Promotor yang telah memberikan bimbingan, arahan, serta wejangan kepada penulis hingga tercapainya keberhasilan penulis mencapai tujuan yang hendak dicapai.
6. Bapak dan Ibu Dosen / Guru Besar Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang telah memberikan sumbangsih keilmuan, juga kepada staf karyawan administrasi Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang telah memberikan pelayanan yang baik sehingga dapat memperlancar tugas-tugas penulis dalam studi dan tercapainya gelar doktor ini.
7. Bapak dan Ibu Staff pengajaran (tenaga kependidikan) Universitas Islam Sultan Agung terkhusus Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) yang telah memberikan kemudahan dan pelayanan kepada penulis sehingga mampu menyelesaikan pendidikan Program Doktor hingga selesai.
8. Bapak serta Ibu kandung yang telah melahirkan, membesarkan, serta mendidik sejak kecil dengan ketulusan, keikhlasan, serta kebahagiaan. Penulis mempercayai tanpa doa dan restu dari kedua orang tua tentunya prestasi dalam menyelesaikan disertasi ini tidak akan tercapai. Sehingga apa yang telah dikorbankan menjadi amal bapak dan ibu.
9. Istri dan anak - anakku, yang dengan penuh perhatian, ketulusan dan pengorbanan yang besar tiada henti-hentinya mendo'akan, memberikan inspirasi, dorongan, semangat dan membesarkan hati penulis dalam menghadapi berbagai hambatan dan rintangan dalam menyelesaikan studi ini sehingga terselesaikan disertasi ini dengan tercapainya gelar doktor ini.

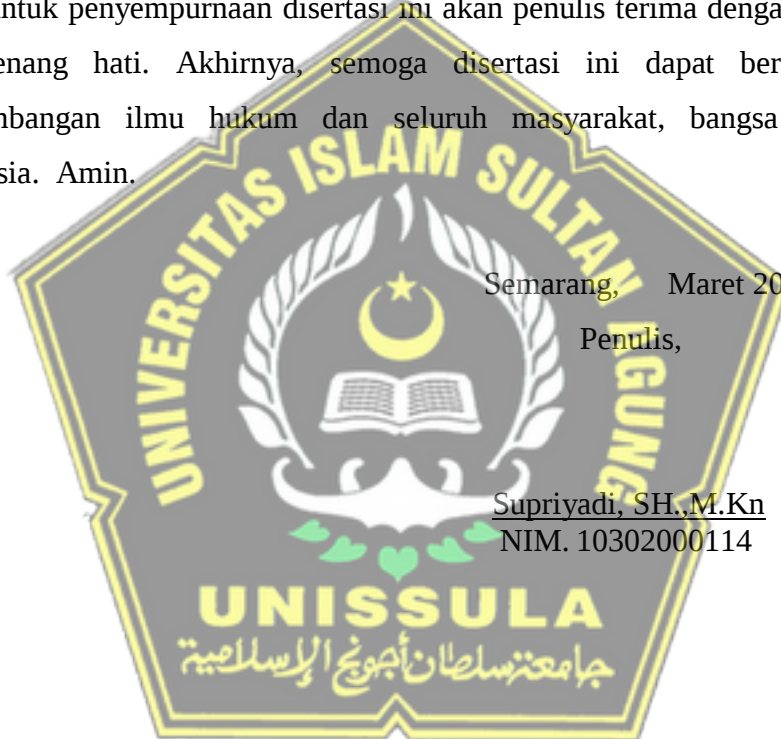
10. Teman-teman seangkatan belajar di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) UNISSULA Semarang Angkatan 10 dan teman-teman lain yang tidak dapat penulis sebut satu persatu yang secara bergantian atau bersama-sama telah membantu penulis dalam pengumpulan data, dalam berdiskusi dan dalam penyelesaian Disertasi ini.

Penulis menyadari sepenuhnya, bahwa “tiada gading yang tak retak”, disertasi ini jauh dari sempurna dan tidak lepas dari kekurangan karena masih terbatasnya pengetahuan dan kemampuan penulis. Untuk itu semua kritik dan saran untuk penyempurnaan disertasi ini akan penulis terima dengan lapang dada dan senang hati. Akhirnya, semoga disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum dan seluruh masyarakat, bangsa dan Negara Indonesia. Amin.

Semarang, Maret 2021

Penulis,

Supriyadi, SH., M.Kn
NIM. 10302000114



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
MOTTO PERSEMBAHAN	iv
SURAT PERNYATAAN	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
RINGKASAN DISERTASI	viii
KATA PENGANTAR	xlii
DAFTAR ISI	xliv
DAFTAR TABEL	xlix
DAFTAR GAMBAR	l
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Fokus Studi dan Permasalahan	18
C. Tujuan Penelitian Disertasi	19
D. Kegunaan Penelitian	19
E. Kerangka Konseptual	21
F. Kerangka Teori	31
1. Teori Keadilan sebagai <i>Grand Theory</i>	31
2. Teori Hukum Progresif Sebagai <i>Middle Theory</i>	41
3. Teori Harmonisasi Hukum sebagai <i>Applied Theory</i>	44
G. Kerangka Pemikiran	52
H. Metode Penelitian	56
1. Paradigma Penelitian	56
2. Metode Pendekatan Penelitian	59
3. Spesifikasi Penelitian	60
4. Jenis dan Sumber Data	62

5. Metode Pengumpulan Data	66
6. Metode Analisis Data	69
I. Orisinilitas Penelitian	71
J. Sistematika Penulisan.....	75
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	79
A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah.....	79
B. Tinjauan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	93
C. Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	102
D. Tinjauan Terhadap Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	106
E. Tinjauan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012	109
F. Tinjauan Terhadap Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum.	114
G. Tinjauan Terhadap Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.....	116
H. Tahapan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	117
I. Tinjauan Umum Mengenai Ganti Kerugian	126
J. Kompensasi Layak	136
K. Jalan Tol Semarang-Solo	138
L. Nilai Keadilan Pancasila	140
M. Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Nasional.....	146
N. Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Nasional.....	151

O. Urgensi Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Nasional	156
BAB III: KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH DAN KOMPENSASINYA GUNA KEPENTINGAN PROYEK STRATEGIS NASIONAL.....	159
A. Sejarah Aturan Hukum Terkait Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum.....	159
B. Sumber Hukum Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Nasional.....	168
C. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012	173
D. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012.....	180
E. Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012.....	190
F. Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018.....	197
BAB IV: KELEMAHAN PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH DAN KOMPENSASINYA GUNA KEPENTINGAN PROYEK STRATEGIS NASIONAL.....	200
A. Analisis Pelaksanaan Kebijakan Pengadaan Tanah Pada Proyek Jalan Tol Semarang-Solo	200

B. Hambatan Pelaksanaan Pangadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Jalan Tol Semarang-Solo	212
C. Faktor-Faktor Penghambat Pelaksanaan Pangadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Sehingga Belum Mencerminkan Nilai Keadilan	228
D. Pelaksanaan Proses Kompensasi Layak Pada Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo	235
E. Bentuk Belum Berkeadilan Dalam Pelaksanaan Pangadaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional Jalan Tol Semarang-Solo	238
BAB V: BENTUK REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH DAN KOMPENSASINYA GUNA KEPENTINGAN PROYEK STRATEGIS NASIONAL.....	240
A. Pelaksanaan Pangadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional di Beberapa Negara	240
B. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan Nilai Keadilan dalam Prospektif Islam	259
C. Gagasan Kepastian Hukum yang Berkeadilan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Nasional untuk Kepentingan Umum	228
D. Rekonstruksi Hukum Terkait Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional untuk Kepentingan Umum Berbasiskan Nilai Keadilan.....	277
BAB VI: PENUTUP	287
A. Kesimpulan	287
B. Implikasi Kajian Disertasi.....	292
C. Saran.....	292
DAFTAR PUSTAKA	295

DAFTAR TABEL

Tabel.1.1 Narasumber Pelaksanaan Wawancara	64
Tabel.1.2 Orisinalitas Penelitian	72
Tabel.2.1 Daftar Proyek Strategis Nasional	115
Tabel.3.1 Jumlah dan Jenis Proyek Strategis Nasional	198
Tabel.4.1 Daftar Proyek pembangunan jalan tol di Indonesia	201
Tabel.4.2 Daftar Proyek Pembangunan Jalan Tol di Jawa Tengah.....	203
Tabel.5.1 Perbandingan Pengadaan Tanah Dengan Berbagai Negara	256
Tabel.5.2 Objek pengaturan dari penetapan nilai pada bagian ke-enam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.....	272
Tabel.5.3 Bentuk Rekomendasi Rekonstruksi Peraturan Perundang – Undangan	283
Tabel.6.1 Rekomendasi Pasal yang akan di rekonstruksi pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012	289



DAFTAR GAMBAR

Gambar.1.1 Kerangka Pemikiran.....	54
Gambar.1.2 Sumber data yang dipergunakan dalam penyusunan Disertasi	63
Gambar.4.1 Alur Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo	210
Gambar.4.2 Masalah Pengadaan/pembebasan Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo	234



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu mengadakan pembangunan dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Salah satu upaya pemerintah dalam rangka pembangunan nasional adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Dimana pelaksanaan pembangunan nasional khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum sendiri memerlukan bidang tanah yang sangat luas.

Pada sisi lain tanah-tanah yang dibutuhkan tersebut pada umumnya sudah dilekati sesuatu hak atas tanah. Tanpa tanah, pembangunan hanya akan menjadi rencana sehingga dapat dikatakan bahwa tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai sarana dan prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan dan jalan. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Tanah juga merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan perkebunan, yang akhirnya tanah juga yang dijadikan persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia.¹

¹ Abdurrahman, *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1983), hlm 1.

Semakin bertambahnya jumlah penduduk, akan bertambah pula kebutuhan akan tanah, tetapi hal ini tidak berbanding lurus dengan luasan tanah yang bersifat tetap. Akibatnya akan semakin sulit pengadaan tanah yang akan digunakan untuk pembangunan proyek strategis nasional, karena setiap jengkal tanah sudah ada yang menguasai dan menggunakannya, disamping itu harga tanah semakin tinggi. Untuk itu diperlukan hukum tanah nasional yang dapat mengatur penyelenggaraan penggunaan tanah agar tercipta ketertiban dan menjamin kepastian hukum bagi setiap orang yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah.

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara untuk mengaturnya. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Alasan mengapa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu harus dikuasai oleh negara adalah karena bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan pokok-pokok kemakmuran rakyat.

Sementara itu dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), mengatur tentang hak menguasai dari negara yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, pada tingkatan yang tertinggi berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan

pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berkaitan dengan kewenangan ini, untuk menyelenggarakan penyediaan tanah bagi berbagai keperluan masyarakat dan negara, pemerintah dapat mencabut hak-hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang, apabila upaya melalui cara musyawarah gagal membawa hasil. Dalam melaksanakan wewenang pengaturan tersebut, hal yang sudah disadari oleh pembentuk Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahwa hukum tanah yang dibangun itu harus didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia sendiri, yaitu hukum adat. Secara teoritik, hukum tanah yang dibangun berdasarkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, dan pencabutan hak atas tanah oleh negara untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan sedapat-dapatnya harus diperoleh melalui musyawarah.² Maka pengambilan hak atas tanah untuk kepentingan umum, seharusnya akan diterima dan dipatuhi oleh masyarakat, sehingga sengketa akan relatif jarang terjadi. Akan tetapi kenyataannya, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ternyata banyak menimbulkan sengketa antara pemerintah dengan para pemilik tanah.³

² Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta : PT. Kompas Media Nusantara, 2006), hlm 164.

³Reza A. A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik, Locke-Rousseau-Habermas*, (Yogyakarta : Kanisius, 2007), hlm 16.

Selanjutnya atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) tersebut di atas, dalam Pasal 4 ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang perorangan atau badan hukum dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sendiri juga menyatakan bahwa, “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal ini dimaksudkan bahwa tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan untuk kepentingan pribadinya saja, terlebih apabila hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang dimilikinya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Akan tetapi dalam keadaan tertentu peraturan tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat).

Menurut Maria SW Sumardjono, mengatakan bahwa fungsi sosial inilah yang kadang kala mengharuskan kepentingan pribadi atas tanah dikorbankan guna kepentingan umum.⁴ Adapun kendala yang dihadapi dalam melaksanakan fungsi sosial ini adalah masyarakat awam yang menganggap kepemilikan dari tanah

⁴Maria SW Sumardjono, *Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1998), hlm 27.

berlaku mutlak, artinya hak kepemilikannya tidak bisa diganggu gugat oleh siapapun, termasuk negara. Padahal negara mempunyai hak terhadap tanah untuk menguasainya.⁵ Beberapa konsekuensi dari asas fungsi sosial dari hak atas tanah ini juga akan dijabarkan sebagai berikut, yaitu:⁶

- (1) Tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan atau tidak menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi menimbulkan kerugian;
- (2) Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara;
- (3) Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memperhatikan Rencana Tata Ruang maupun instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang;
- (4) Pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dengan baik dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut;
- (5) “Merelakan” hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

Saat ini sangat sulit melakukan pembangunan di atas tanah negara. Kenyataan menunjukkan bahwa pembangunan membutuhkan tanah, terlebih pada pembangunan proyek strategis nasional yang memerlukan tanah sangat luas, akan tetapi di sisi lain tanah negara yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan

⁵Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta : Jala Permata, 2007), hlm 5.

⁶Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2007), hlm 229.

tersebut semakin terbatas, karena tanah yang ada sebagian telah dikuasai/dimiliki oleh masyarakat dengan suatu hak. Agar pembangunan dapat terpelihara khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan bidang tanah, maka upaya hukum dari pemerintah maupun pemerintah daerah untuk memperoleh tanah-tanah tersebut dalam memenuhi pembangunan antara lain dilakukan melalui pendekatan pembebasan hak maupun pencabutan hak atas tanah.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sendiri sudah ada sejak tahun 1961 dengan telah berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, kemudian dilanjutkan dengan kebijakan pemerintah melalui PMDN (Peraturan Menteri Dalam Negeri) Nomor 15 Tahun 1975 jo PMDN Nomor 2 Tahun 1976, kemudian dicabut dan diganti dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Keputusan Presiden 55/93). Sejak tanggal 17 Juni 1993, semua pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan peraturan ini yang pelaksanaannya ditunjang dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 (selanjutnya disebut PMNA/Ka.BPN 1/1994).

Fakta yang terjadi dalam pelaksanaan pengadaan tanah tetap menimbulkan konflik dalam musyawarah, untuk itu perlu dikaji ulang keberadaan dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 karena sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dan dikaitkan dengan telah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

Pengadaan tanah yang telah diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Sampai dengan tahun 2012, Indonesia belum memiliki undang-undang yang mengatur secara khusus tentang pengadaan tanah. Ditingkat Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Setelah melalui perjalanan waktu yang cukup panjang, Rancangan Undang-Undang (RUU) pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum akhirnya disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah dalam sidang paripurna tanggal 16 Desember 2011 yang lalu. Sesuai dengan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka RUU tersebut menjadi sah sebagai undang-undang paling lama 30 hari sejak RUU tersebut disahkan. Diharapkan dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang disahkan pada tanggal 14 Januari 2012. Serta regulasi tentang pengadaan tanah yang terbaru yaitu Undang-Undang

Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, secara khusus diatur pada BAB VIII tentang Pengadaan Tanah, sejarah jelas dapat terlihat pada bagian 2 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sehingga Indonesia memiliki payung hukum setingkat undang-undang guna memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum, terlebih pada pembangunan proyek strategis nasional. Namun bagaimana undang-undang ini dapat memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang terkena dampak bagi pembangunan untuk kepentingan umum terlebih pada pembangunan proyek strategis nasional. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ini diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Perjalanan Panjang tentang regulasi yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum baru-baru ini ikut mengalami perubahan, dimana perubahan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Ketentuan yang mengalami perubahan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu pada Pasal 8, Pasal 10, Pasal 14, Pasal 19, Pasal 24, Pasal 28, Pasal 34, Pasal 36, Pasal 40, Pasal 42, dan Pasal 48. Selain perubahan terdapat pula penambahan ketentuan dalam pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Penambahan tersebut terdapat dalam Pasal 19, dimana dalam Pasal 19 terdapat penambahan yaitu Pasal 19A, Pasal 19B, dan Pasal 19C.

Dalam perkembangannya masalah tanah makin kompleks, sehingga dimensinyapun bertambah terus mengikuti dinamika pembangunan bangsa ini, antara lain dimensi yuridis, ekonomis, politis, sosial, religious magis, bahkan bagi negara tanah mempunyai dimensi strategis.⁷ Masalah yang kerap dihadapi sehingga berakibat konflik adalah penetapan besaran ganti kerugian. Meskipun demikian dalam regulasi yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tidak mengatur tentang masalah nilai ganti kerugian. Secara umum pada undang-undang cipta kerja mengatur tentang regulasi dalam mempermudah pembebasan lahan yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum.

Dalam hal proses ganti rugi maupun permukiman kembali harus diikuti dengan kegiatan untuk memulihkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomi mereka dengan memperhitungkan kerugian yang dialami oleh warga yang terkena dampak pembebasan tanahnya. Bagi warga masyarakat yang sebelumnya tanah merupakan aset yang berharga, sebagai tempat usaha, bertani, berkebun dan sebagainya, terpaksa kehilangan aset ini kerana mereka dipindahkan ketempat pemukiman yang baru. Pemulihan lokasi pemukiman yang baru bagi warga masyarakat seharusnya dibarengi dengan perencanaan pembangunan infrastruktur yang mendukung kegiatan dalam upaya pemulihan kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat. Setidak-tidaknya masyarakat tidak akan menjadi lebih miskin sebelum tanah dibebaskan. Perlu adanya pemikiran tentang lokasi tempat

⁷Darwin Ginting, *Kapita Selektta Hukum Agraria*, (Jakarta : Fokusindo Mandiri, 2013), hlm 122.

pemukiman yang baru, harus ditata sesuai dengan rencana tata ruang daerah atau kota, dengan diikuti oleh proyek konsolidasi tanah perkotaan atau pedesaan. Konsekwensi dari pemikiran ini diharapkan agar pembebasan tanah ini sekaligus akan terjadi pengembangan wilayah baru yang tertib dan membangun sentral-sentral ekonomi baru bagi masyarakat.⁸

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum juga masih memberikan pilihan kepada investor atau instansi terkait. Dalam hal ini instansi bisa tetap menggunakan aturan lama atau memakai peraturan perundang-undangan baru tersebut. Hal ini telah diatur dalam pasal transisi. Pemilihan untuk menggunakan undang-undang itu ketika lahan sudah terbebaskan meski masih di bawah 10 % (sepuluh persen) sangat bergantung pada instansi, atau investor yang menggunakan.⁹ Bila investor ingin proses pembebasan lahan menggunakan undang-undang baru maka proses ini harus mengikuti aturan tersebut secara penuh, yakni memulai kembali proses pembebasan lahan dari awal musyawarah penentuan harga dengan masyarakat.

Permasalahan lainnya yang paling rumit adalah sejalan dengan pertambahan penduduk dan peningkatan dinamika aspirasi masyarakat, tuntutan pembangunan untuk kepentingan umum semakin mengemuka. Namun aktivitas untuk memenuhi tuntutan ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang semakin terbatas dan pasar tanah yang belum terbangun dengan baik. Hal ini mendorong

⁸Handoyo Setiyono, *tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum*, (online), ([http://cahwaras.wordpress.com/2010.04.25.,"pengadaan](http://cahwaras.wordpress.com/2010.04.25.,)), diakses pada tanggal 05 Juni 2018, pukul 20.00 WIB).

⁹Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta : Margaretha Pustaka, 2012), hlm 319.

kenaikan harga tanah kurang terkendali, terutama di perkotaan. Kondisi ini juga mendorong para spekulan tanah melakukan tindakan mencari untung (*rent seeking*) terhadap setiap transaksi tanah. Bahkan tindakan spekulan tanah ini kerap mengganggu kelancaran alokasi pembangunan yang memerlukan tanah sehingga menyulitkan pengadaan tanah terutama untuk pembangunan kepentingan umum terlebih juga dalam pembangunan proyek strategis nasional yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Berdasarkan fakta yang ada, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum masih menimbulkan gejolak dalam praktiknya, dimana adanya pemaksaan dari para pihak baik pemerintah yang menetapkan harga secara sepihak maupun pemilik tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar, sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut, akhirnya terjadi dengan cara pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Sebenarnya pada Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sudah ada acuan yang dijadikan dasar ganti rugi tanah yang digunakan untuk kepentingan umum yaitu Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP). Hal ini diatur dalam Pasal 15 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 yang menyatakan dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas nilai NJOP atau nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan berdasarkan penilaian lembaga atau tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh panitia nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan dan nilai jual

tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Pemerintah di sini justru dianggap sebagai upaya memaksakan kehendaknya untuk memberikan ganti rugi berdasarkan NJOP. NJOP merupakan patokan besar kecilnya pembayaran PBB bagi wajib pajak yang tertera pada Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) dan bukan untuk patokan dalam pemberian ganti rugi dalam pembebasan tanah. Jika NJOP yang digunakan untuk penentuan besar kecilnya ganti rugi yang diberikan dalam hal pengadaan tanah, maka hal tersebut tidak relevan dengan kondisi yang ada.¹⁰ Hal ini disebabkan NJOP ini nilainya jauh di bawah harga pasaran.

Setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut di atas penetapan ganti rugi dilakukan secara musyawarah (negosiasi) untuk mufakat (Pasal 37 sampai Pasal 39). Namun hal ini nampaknya belum juga menyelesaikan masalah karena pemerintah menginginkan harga serendah-rendahnya. Sedangkan pemilik tanah menuntut harga yang tinggi, yang dianggap tidak wajar, sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut, sehingga sampai saat ini terjadi dengancara pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Seiring amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pada Perpres Nomor 71 Tahun 2012 ketentuan ganti rugi berdasarkan NJOP di tiadakan, diganti dengan ketentuan Pasal 66 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 yang mengatur bahwa

¹⁰Mudakir Iskandar Syah, *Op.Cit.*, hlm. 31.

nilai ganti rugi ditetapkan dengan musyawarah dengan menggunakan nilai ganti rugi yang ditetapkan penilai yang ditunjuk sebagai dasar musyawarah. Hal ini menunjukkan adanya norma yang tidak jelas dalam pengaturan nilai ganti rugi, yang berarti juga tidak memberikan perlindungan terhadap nilai ganti rugi tapi menyerahkan kepada mekanisme musyawarah yang belum bisa dipastikan akan terjadi kesepakatan.

Akibat hukum bila musyawarah dan mufakat tidak mencapai kesepakatan, maka negara dalam hal ini pemerintah akan tetap melaksanakan pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum dengan berdasarkan pada pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan hak menguasai negara. Selain itu dengan konsep fungsi sosial hak atas tanah yang juga menjadi legitimasi negara dalam pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum ini. Sebenarnya pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum di Indonesia menunjukkan dominasi kewenangan di tangan pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Perlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat setempat dalam rencana pembangunan terkesan hanya prosedural dan formal saja, karena persetujuan para wakil rakyat dan rakyat tersebut hanya terhadap suatu kegiatan pembangunan tertentu tanpa dijelaskan konsekuensi apabila terjadi ketidaksetujuan.

Dalam Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, juga menjelaskan bahwa “Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian”. Berdasarkan hal tersebut walaupun adanya tim penilai independen dan dijadikannya hasil penilaiannya

dalam musyawarah hanya sebagai pedoman, penetapan ganti kerugian tetap tidak menjamin tercapainya kesepakatan dalam besarnya ganti rugi karena adanya keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah itu sendiri dan maupun permintaan dari pemilik tanah yang minta ganti rugi jauh lebih tinggi dari harga pasaran. Hal ini diperparah kembali dimana pada Undang-Undang Cipta Kerja Pasal 34 ayat (3) mengalami perubahan, perubahan yang terjadi dimana bunyi pasal pasca perubahan sebagai berikut “besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat”.

Menurut Bernhard Limbong, konflik pertanahan (terutama mengenai pemberian ganti kerugian yang tidak sepadan atau seimbang) menjadi isu nasional karena jumlahnya yang tinggi dan banyaknya kendala dalam penyelesaiannya, yang secara umum disebabkan oleh kelemahan regulasi dan kesalahan penerapan hukum pertanahan, sehingga dalam pelaksanaannya, kepentingan pemegang hak atas tanah (dalam hal ini masyarakat hukum adat) tidak terlindungi dengan pasti.¹¹ Bahkan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian menyatakan bahwa ada beberapa kondisi yang menggambarkan konflik agraria yaitu (a) semakin maraknya sengketa tanah, (b) semakin terkoordinasinya pemilikan dan penguasaan tanah pada sekelompok kecil masyarakat, dan (c) lemahnya jaminan kepastian hukum atas pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah.¹²

¹¹Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, (Jakarta : Margaretha Pustaka, 2011), hlm 6.

¹² Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, *Tim Koordinasi Kebijakan dan Manajemen Pertanahan*, (Jakarta : Bappenas, 2003), hlm 4.

Pada masa Orde Baru hingga tahun 2001, tercatat sebanyak 1.497 kasus sengketa, dengan luas lahan yang menjadi obyek sengketa mencapai 1.052.514,37 hektar, dan jumlah anggota masyarakat yang menjadi korban sebanyak 232.177 Kepala Keluarga (KK). Data lainnya menyebutkan bahwa pada akhir 2001 tercatat sebanyak 1.753 kasus sengketa. Kemudian pada 2007 meningkat menjadi sebanyak 2.810 kasus. Sehubungan dengan hal tersebut seperti yang pernah terjadi sebelumnya pada tahun 2009-2017, dimana proyek pembangunan jalan Tol Semarang-Solo dengan panjang jalan tol yang dibangun mencapai 75,8 kilometer yang melintasi 6 (enam) wilayah kabupaten/kota, yang mana pengerjaan jalan tol tersebut dibagi dalam 5 (lima) bagian atau seksi yaitu Tembalang-Ungaran (11,2 Km), Ungaran-Bawen (11,9 Km), Bawen-Salatiga (18,8 Km), Salatiga-Boyolali (20,9 Km) dan Boyolali-Kartosura (13 Km).¹³

Pada proyek pembangunan jalan tol tersebut terkendala oleh pembebasan lahan. Kendala pembebasan lahan akibat naiknya harga tanah secara ekstrim yang sesungguhnya bukan merupakan suatu hal yang baru. Terlebih lagi pada saat ini sudah direncanakan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Bawen-Magelang-Yogyakarta di ruas akhir tol bawen dan rencana pembangunan Jalan Tol Solo-Klaten-Yogyakarta, yang masih dalam tahap pembebasan lahan. Maksud dan tujuan pembangunan jalan tol Bawen-Jogjakarta dan Solo Jogjakarta yang terintegrasi dengan Tol Trans Jawa secara utuh adalah untuk meningkatkan stabilitas dan kapasitas jaringan jalan dalam melayani transportasi yang akan menghubungkan kota-kota besar yaitu Jogja, Solo dan Semarang. Peningkatan

¹³Pusat Pengolahan Data (PUSDATA) Departemen Pekerjaan Umum Republik Indonesia, (online) (http://www.pu.go.id/2nd_index_produk.asp?site_id=01020100&noid=25). Diakses pada 27 November 2019).

pertumbuhan ekonomi pada kota tersebut sering dikenal pada masa itu adalah Joglo Semar. Tentunya arus lalu lintas yang menghubungkan kota besar tersebut mengalami kepadatan tinggi, sehingga dengan hadirnya jalan tol dapat meningkatkan produktivitas melalui pengurangan biaya distribusi dan menyediakan akses ke pasar regional maupun internasional.

Sebelum direncanakannya pembangunan jalan tol Bawen Jogjakarta dan Solo Jogjakarta terlebih dulu telah dibangun jalan tol Semarang-Solo. Jalan Tol Semarang-Solo merupakan bagian dari *Trans Java Toll Road System*, dimana ruas jalan tol Semarang-Solo sepanjang 72,64 KM yang melewati 5 Kabupten/Kota yaitu Kota Semarang, Kabupaten Semarang, Kota Salatiga, Kabupaten Boyolali, dan Kabupaten Karanganyar. Jalan tol Semarang-Solo juga dilengkapi dengan 6 tempat istirahat atau *Rest Area* dan dengan 5 gerbang tol yaitu pada wilayah Banyumanik Kota Semarang, Ungaran Kabupaten Semarang, Bawen Kabupaten Semarang, Tingkir Kota Salatiga, Mojosongo Kabupaten Boyolali, serta Colomadu Kabupaten Karanganyar.

Jalan tol Semarang-Solo yang diresmikan Presiden Joko Widodo serta beroperasi secara penuh pada tahun 2017 yang menghubungkan Kota Semarang dan Kota Solo. Kehadiran tol ini juga sebagai akses pendukung pariwisata alam yang ada di sekitar jalan tol trans jawa hingga sekaligus dapat menikmati wisata kuliner yang disuguhkan dimasing-masing daerahnya khususnya di Kota Semarang hingga Kota Solo.¹⁴ Peran penting bagi masyarakat pada jalan tol

¹⁴ PU-net, *Gerbang Tol Salatiga di Jalan Tol Semarang - Solo Berlatarkan Pemandangan Indah Gunung Merbabu*, (online) , Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat, Badan Pengatur Jalan Tol, (<https://bpjt.pu.go.id/berita/gerbang-tol-salatiga-di-jalan-tol-semarang-solo->

Semarang-Solo dalam rangka memperkuat konektivitas mendukung potensi pengembangan wilayah, khususnya untuk peningkatan kelancaran arus barang dan jasa. Kehadiran jalan tol ini memiliki arti penting sebagai aksesibilitas penopang perekonomian di daerah yang dilintasi seperti Semarang, Salatiga, Boyolali, Sukoharjo dan Solo.

Pembangunan jalan tol Semarang-Solo dalam prosesnya tak luput adanya konflik dalam masyarakat tentang pengadaan tanah. Proses pembebasan lahan untuk fasilitas umum yang dilakukan oleh negara. Konflik dengan masyarakat dalam pembangunan fasilitas umum yang sering dihadapi pemerintah adalah proses pembebasan lahan, sehingga diperlukan waktu yang panjang dalam hal pembebasan lahan. Beberapa hambatan yang dihadapi dalam proses pengadaan tanah pembangunan jalan tol Semarang-Solo diantaranya, ketidaksesuaian harga tanah, disahkannya regulasi tentang pembebasan lahan baru ditengah proses pembebasan lahan, status tanah yang akan dipergunakan untuk fasilitas umum bersetatus fasilitas umum, *appraisal* tanah satu dengan yang lain tidak sama, adanya sengketa kepemilikan lahan, diperlukannya waktu panjang dalam proses sosialisasi kepada masyarakat.

Seiring dengan perkembangan masyarakat dan untuk memperlancar jalannya pembangunan untuk kepentingan umum, di satu pihak pemerintah memerlukan areal tanah yang cukup luas. Pada pihak lain pemegang hak atas tanah yang akan digunakan tanahnya oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan tidak boleh dirugikan. Untuk mengatur hal tersebut diperlukan

[berlatarkan-pemandangan-indah-gunung-merbabu-](#) di akses pada Selasa, 29 Desember 2020, pukul 2:16 WIB).

adanya suatu peraturan hukum yang dapat diterima oleh masyarakat. Berkaitan dengan hal di atas, maka peneliti memilih judul disertasi “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional”.

B. Fokus Studi dan Permasalahan

1. Fokus Studi

Fokus studi disertasi ini adalah rekonstruksi kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional. Berpijak pada proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan proyek jalan tol Semarang-Solo. Dimana proyek jalan tol Semarang-Solo merupakan objek yang relevan untuk menjadi dasar penelitian dan mengungkap problematika masalah dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum terlebih pada proyek strategis nasional, kemudian dilakukannya rekomendasi terbentuknya rekonstruksi mindset masyarakat dalam hal ganti rugi yang layak atas kepemilikan lahan yang akan dipergunakan untuk pembangunan umum.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, inti kajian penelitian ini adalah pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan nasional berbasis nilai keadilan. Sehingga permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

- 1) Bagaimana kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional?

- 2) Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional?
- 3) Bagaimana rekonstruksi kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional?

C. Tujuan Penelitian Disertasi

Tujuan yang akan dicapai dalam penulisan disertasi dengan judul “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional” bertolak dari rumusan masalah yaitu sebagai berikut:

1. Untuk memahami dan menganalisa kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional.
2. Untuk memahami dan menganalisa pelaksanaan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional.
3. Untuk menganalisis dan merekonstruksi agar dilakukannya rekonstruksi kebijakan pengadaan tanah dan kompensasinya guna kepentingan proyek strategis nasional.

D. Kegunaan Penelitian

Penulisan Disertasi dengan judul “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional” diharapkan dapat memiliki kegunaan baik secara teoretis maupun praktis, secara spesifik kegunaan yang diharapkan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

- (1) Diharapkan hasil penulisan nantinya dapat menemukan teori baru di bidang hukum, khususnya mengenai hukum pertanahan yang memenuhi nilai-nilai keadilan.
- (2) Dapat menjadi bahan rujukan bagi kalangan akademisi baik mahasiswa maupun dosen dalam mengembangkan kajian terkait hasil penelitian yang telah dilakukan dalam disertasi nantinya.
- (3) Dapat menjadi sumber referensi bagi para peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut sehingga hasil yang didapatkan nantinya dapat lebih sempurna dan maksimal.

2. Manfaat Praktis

- (1) Memberikan rekomendasi bagi pelaksanaan nilai-nilai keadilan mengenai pengadaan tanah yang penting terutama bagi kalangan akademisi, badan hukum dan pemerintah.
- (2) Dapat menjadi sumber rujukan bagi pemerintah dalam mengembangkan dan memaksimalkan peran undang-undang yang ada terkait masalah pengadaan tanah.
- (3) Dapat menjadi sarana dalam mengevaluasi terkait masalah peraturan yang selama ini berlaku dan mencari kelemahan yang secara strategis dapat dirubah sehingga peraturan yang ada dapat maksimal berdasarkan asas keadilan dan kemanfaatan.

E. Kerangka Konseptual

kerangka konseptual merupakan konsep dasar yang menjadikan keterkaitan dengan konsep yang terkandung dalam penelitian ini, yang nantinya dijabarkan dalam permasalahan dan juga tujuan dari penelitian ini. Konsep dasar yang menjadikan pedoman peneliti dalam rangka pengumpulan data dan juga bahan-bahan hukum yang dibutuhkan oleh peneliti guna menjawab permasalahan dan tujuan peneliti, konsep dasar menjadikan landasan untuk menerjemahkan upaya pencarian data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan oleh peneliti, konsep dasar lazimnya diperoleh setelah peneliti melakukan penelusuran bahan-bahan pustaka yang menyangkut permasalahan dan tujuan penelitian.

Pembangunan konsep tidak hanya membayangkan dalam khayalan melainkan harus beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam Ilmu Hukum, tanpa dipungkiri bawasanya “kepentingan umum” merupakan konsep hukum dan bukan konsep politik maupun ekonomi sehingga konsep ini bersifat *universal*.¹⁵ Pengertian dari konsep adalah unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi, sehingga menjadi penjabaran abstrak dan teori. Secara singkat dapat dikemukakan bahwa kerangka konseptual merupakan kerangka dalam berfikir yang bersifat konseptual yang mengenai masalah yang akan diteliti. Kerangka konseptual disusun sebagai perkiraan teoritis dari hasil yang akan dapat dicapai dari suatu penelitian.¹⁶

¹⁵ Peter Mahmud Marjuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2010), hlm 177-178.

¹⁶ *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Semarang, 2013, hlm 12.

1. Konsep Rekonstruksi

Sebelum membahas tentang rekonstruksi, terlebih dahulu peneliti akan menjelaskan pengertian dari konstruksi dalam judul penelitian ini, dimana asal mula kata rekonstruksi berasal dari kata konstruksi. Hal ini bertujuan agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna konstruksi dan rekonstruksi, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini. Ketika kita melihat Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) konstruksi memiliki makna susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.¹⁷ Menurut Sarwiji, yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.¹⁸ Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan.¹⁹

Kata konstruksi dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami, kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar: proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan, sehingga makna secara definisi konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada

¹⁷ Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2004), hlm 374.

¹⁸ Sarwiji Suwandi, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Yogyakarta : Media Perkasa, 2008), hlm 63.

¹⁹ Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2003), hlm 412.

di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini adalah proses pengadaan tanah guna kepentingan umum, trlebih pada proyek strategis nasional..

Sedangkan rekonstruksi atau pembaruan secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah “rekonstruksi”. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi. B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula²⁰, sedangkan menurut James P. Chaplin *Reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.²¹

Salah satunya seperti yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga point penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan

²⁰B.N. Marbun, *Kamus Politik*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm 469.

²¹James P. Chaplin, *kamus Lengkap Psikologi*, (Jakarta : Raja Grafindo, 1997) hlm 421.

sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.²²

Dasar hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola kebiasaan atau tingkah laku yang ada dimasyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan pada tujuan yang dikehendaki sehingga hukum bisa dijadikan instrumen untuk mengatur sesuatu. Supremasi hukum ditempatkan secara strategis sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui satu sistem hukum nasional. Hukum sebagai landasan pembangunan bidang lainnya bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*) dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Supremasi hukum bermakna pula sebagai optimalisasi peran dalam pembangunan, memberi jaminan bahwa agenda pembangunan nasional berjalan dengan cara yang teratur, dapat diramalkan akibat dari langkah-langkah yang diambil (*predictability*), yang didasarkan pada kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.²³

Rekonstruksi hukum merupakan satu langkah untuk menyempurnakan aturan hukum yang ada dengan merespon perubahan masyarakat. Selain itu juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan bahan hukum atau hukum positif melalui penalaran yang logis, sehingga dapat dicapai hasil yang

²²Yusuf Qardhawi, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, (Tasikmalaya : Al-Fiqh Al-Islâmî bayn, Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, 2014), hlm 62.

²³ Soetomo, *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2008), hlm 75.

dikehendaki. Artinya, rekonstruksi merupakan menata kembali dan mensinkronkan beberapa aturan hukum yang ada. Dalam melakukan konstruksi hukum Scholten memberikan perhatian terhadap 3 (tiga) syarat yaitu:²⁴

- (1) Rekonstruksi harus mampu meliputi seluruh bidang hukum positif yang bersangkutan.
- (2) Tidak boleh ada pertentangan logis didalamnya. Misalnya, ada ajaran yang menyatakan, bahwa pemilik bisa menjadi pemegang hipotik atas barang miliknya sendiri. Ajaran ini merupakan pembuatan konstruksi yang salah karena hipotik sendiri merupakan hak yang dipunyai oleh seseorang atas milik orang lain.
- (3) Rekonstruksi hendaknya memenuhi syarat keindahan. Artinya, tidak merupakan sesuatu yang dibuat-buat hendaknya memberikan gambaran yang jelas dan sederhana.

Peraturan Hukum yang sudah dilakukannya rekonstruksi tentunya diharapkan mampu menjadi lebih baik dan menjamin kepastian hukum serta bermanfaat bagi masyarakat. Selain itu pula pelaksanaan rekonstruksi hukum dapat dijadiakannya evaluasi atas peraturan perundang-undangan yang telah dibuat, dengan dilakukannya evaluasi tentunya akan dilakukan revisi atau penataan ulang atas peraturan perundang-undangan yang sudah ada, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut masih selaran dan relevan dengan perkembangan zaman.

²⁴*Ibid.*, hlm. 103 – 104.

Berdasarkan pendapat dari para ahli serta penjabaran yang telah teruraikan tentang makna rekontruksi, maka secara garis besar dapat disimpulkan bahwa rekontruksi adalah pembangunan kembali untuk dilakukan perubahan menuju arah yang lebih baik. Melihat dari konteks rekontruksi hukum maka memiliki makna pembaruan hukum yang sudah ada untuk dilakukan perubahan sesuai dengan kebutuhan masyarakat saat ini, hal tersebut bertujuan untuk menjaga relevansi bila diterapkan kepada masyarakat pada masa sekarang.

2. Konsep Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Dalam kaitannya dengan pengertian kepentingan umum pada Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam undang-undang tersebut tidak memberikan batasan kriteria kepentingan umum yang jelas. Pemberian batasan kriteria kepentingan umum terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menyatakan bahwa “pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.....”. Dengan demikian konsep kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 memiliki makna yang luas, yakni dengan tidak memberikan batasan kriteria kepentingan umum

apakah pengadaan tanah bagi pembangunan murni untuk kepentingan umum, dimiliki dan dikuasai oleh pemerintah tidak digunakan untuk mencari keuntungan (*non profit oriented*) atau pengadaan tanah bagi pembangunan untuk mencari keuntungan dilakukan oleh pihak swasta (*profit oriented*).

Dalam menafsirkan pengertian kepentingan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 perlu memperhatikan konsep definisi kepentingan umum. Dalam hal ini Maria SW. Sumardjono mengusulkan agar konsep kepentingan umum tidak diselewengkan dalam praktiknya, selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya oleh masyarakat (*socially profitable atau for public use atau actual used by the public*).²⁵ Kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.²⁶ Selain itu diharapkan agar pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum agar kemanfaatannya dirasakan oleh seluruh rakyat, harus ada batasan kriteria, antara lain;

- (1) Kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, dimiliki oleh pemerintah, dan tidak dilakukan untuk mencari keuntungan (*non profit oriented*).²⁷
- (2) Kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan pembangunan hanya dapat dilakukan

²⁵ Soemardjono, Maria SW. *Kriteria Penentuan Kepentingan Umum dang anti Rugi dalam kaitannya dengan Penggunaan Tanah*. Artikel dalam Bhumibhakti Adhiguna Nomor 2 Tahun 1991. hlm 13.

²⁶ Sitorus, Olloan dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hlm 6.

²⁷ Sutedi, Adrian, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan tanah untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm 57.

oleh pemerintah, selanjutnya kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah, kalimat ini memberikan batasan bahwa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan maupun swasta. Disamping itu pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak bertujuan untuk mencari keuntungan.²⁸

- (3) Dalam memaknai pembangunan kepentingan umum yang unsur-unsur kepentingan umumnya telah jelas disebut dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tetap harus memperhatikan unsur kepentingan umum di dalam Pasal 5 ayat (1) Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Selain itu memperhatikan 10 (sepuluh) asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 serta prinsip-prinsip pengadaan tanah. Prinsip prinsip pengadaan tanah tetap memperhatikan hal-hal dalam memahami konsep kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan.

3. Konsep Nilai Keadilan

Keadilan adalah tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan sedikit yang dapat diartikan memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan apa yang menjadi haknya. Keadilan berasal dari kata “Adil” yang berarti tidak berat sebelah, tidak memihak, (memihak pada yang benar, berpegang pada kebenaran) sepatutnya, dan tidak sewenang-wenang. Pada hakikatnya, keadilan adalah suatu sikap untuk memperlakukan seseorang sesuai dengan

²⁸ *Ibid*, hlm 58.

haknya. Dan yang menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, dan golongan.

Begitu juga dalam tataran agama, keadilan diartikan sebagai pemberian hak yang semestinya ia terima berdasarkan kadar yang memang patut ia terima sesuai dengan perintah Tuhan. Dalam Islam keadilan religius adalah ketika seorang muslim mampu menempatkan sesuatu sesuai dengan tempatnya berdasarkan perintah maupun larangan Allah. Dalam Surat *Al-Maidah* (5) ayat 8 Allah memerintahkan untuk berbuat adil, dalam surat tersebut memiliki arti kurang lebih sebagai berikut:

“Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan takwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.”

Murtadha Muthahhari²⁹ mengemukakan bahwa konsep adil dikenal dalam empat hal; pertama, adil bermakna keseimbangan dalam arti suatu masyarakat yang ingin tetap bertahan dan mapan, maka masyarakat tersebut harus berada dalam keadaan seimbang, di mana segala sesuatu yang ada di dalamnya harus eksis dengan kadar semestinya dan bukan dengan kadar yang sama. Keseimbangan sosial mengharuskan kita melihat neraca kebutuhan dengan pandangan yang relatif melalui penentuan keseimbangan yang relevan dengan menerapkan potensi yang semestinya terhadap keseimbangan tersebut. Al-Qur'an

²⁹ Murtadha Muthahhari, *Keadilan Ilahi: Azas Pandangan Dunia Islam*, (Bandung : Mizan, 1995), hlm 53-58.

Surat ar-Rahman 55:7 diterjemahkan bahwa: “Allah meninggikan langit dan dia meletakkan neraca (keadilan)”.

Sedangkan konsep keadilan yang populer pada pemikiran klasik antara lain teori keadilan dari Plato yang menekankan pada harmoni atau keselarasan. Plato mendefinisikan keadilan sebagai *“the supreme virtue of the good state”*, sedang orang yang adil adalah *“the self diciplined man whose passions are controlled by reasson”*. Bagi Plato keadilan tidak dihubungkan secara langsung dengan hukum. Baginya keadilan dan tata hukum merupakan substansi umum dari suatu masyarakat yang membuat dan menjaga kesatuannya. Dalam konsep Plato tentang keadilan dikenal adanya keadilan individual dan keadilan dalam negara. Untuk menemukan pengertian yang benar mengenai keadilan individual, terlebih dahulu harus ditemukan sifat-sifat dasar dari keadilan itu dalam negara, untuk itu Plato mengatakan³⁰: *“let us enquire first what it is the cities, then we will examine it in the single man, looking for the likeness of the larger in the shape of the smaller”*. Walaupun Plato mengatakan demikian, bukan berarti bahwa keadilan individual identik dengan keadilan dalam negara. Hanya saja Plato melihat bahwa keadilan timbul karena penyesuaian yang memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam suatu masyarakat bilamana setiap anggota melakukan secara baik menurut kemampuannya fungsi yang sesuai atau yang selaras baginya.

Konsep keadilan pada zaman pemikiran modern diwarnai dengan berkembangnya pemikiran-pemikiran tentang kebebasan, antara lain munculnya

³⁰The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan*, (Yogyakarta: Sumber Sukses, 2002), hlm 22.

aliran liberalisme yaitu suatu aliran yang tumbuh di dunia barat pada awal abad ke-XVII Masehi. Aliran ini mendasarkan diri pada nilai-nilai dalam ajaran etika dari mazhab Stoa khususnya individualisme, sanksi moral dan penggunaan akal. Dalam bidang politik dianut konsepsi tentang pemerintahan demokrasi yang dapat menjamin tercapainya kebebasan. Tradisi liberalisme sangat menekankan kemerdekaan individu. Istilah liberalisme erat kaitannya dengan kebebasan, titik tolak pada kebebasan merupakan garis utama dalam semua pemikiran liberal³¹.

Dalam konteks kebebasan tersebut, di dalam konsepsi liberalisme terkandung cita toleransi dan kebebasan hati nurani. Bagi kaum liberalis keadilan adalah ketertiban dari kebebasan atau bahkan realisasi dari kebebasan itu sendiri. Teori keadilan kaum liberalis dibangun di atas dua keyakinan. Pertama, manusia menurut sifat dasarnya adalah makhluk moral. Kedua, ada aturan-aturan yang berdiri sendiri yang harus dipatuhi manusia untuk mewujudkan dirinya sebagai pelaku moral. Berdasarkan hal ini keadilan dipahami sebagai suatu ketertiban rasional yang di dalamnya hukum alamiah ditaati dan sifat dasar manusia diwujudkan.

F. Kerangka Teoretik

Dalam menjawab permasalahan penelitian di atas, kerangka teori yang akan disajikan meliputi:

³¹Lyman Tower Sargent, *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer*, (Jakarta: Erlangga, 2001), hlm 63.

1. Teori Keadilan sebagai *Grand Theory*

Grand Theory yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori keadilan yang digunakan untuk mengkaji tugas-tugas negara dalam mewujudkan keadilan. Hukum sebagai salah satu bentuk yang mempunyai tujuan akan mewujudkan kesejahteraan bagi manusia juga mempunyai banyak tujuan lain seperti halnya diuraikan oleh Radbruch. Menurut Radbruch, hukum mempunyai tujuan:

- (1) Kepastian Hukum. Tuntutan pertama terhadap hukum ialah, supaya ia positif, yaitu berlaku dengan pasti. Hukum harus ditaati, supaya hukum itu sungguh-sungguh positif.
- (2) Keadilan. Menurut Radbruch, sudah cukup apabila kasus-kasus yang sama diperlakukan secara sama.
- (3) Daya Guna atau Kemanfaatan. Hukum perlu menuju kepada tujuan yang penuh harga (*waardevol*).

Menjadi jelas bahwa nilai-nilai keadilan merupakan bagian dari tujuan hukum. Nilai-nilai keadilan dalam kawasan pembicaraan tentang asas hukum. Menurut Satjipto Rahardjo³², asas hukum merupakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum, ia merupakan jantungnya peraturan hukum. Oleh karena:

- (1) Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum tersebut pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas hukum. Kecuali disebut

³² Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 45-47.

landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio logis dari peraturan hukum;

- (2) Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan peraturan hukum selanjutnya³³. Paton menyebutnya sebagai sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang dan ia menunjukkan bahwa hukum itu bukan sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan belaka. Karena di dalam asas hukum mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis. Karena tuntutan etis tersebut, maka asas hukum merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Dengan singkat dapat dikatakan bahwa melalui asas hukum, peraturan-peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis;
- (3) Asas hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Oleh karena itu untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan-peraturan hukumnya saja. Asas hukum inilah yang memberikan makna etis kepada peraturan-peraturan hukum serta tata hukum. Mengapa tata hukum bisa berisi makna etis? Karena adanya hubungan yang erat antara sub sistem budaya, dan sub sistem sosial melalui arus sibernetik atau sebuah studi interdisiplin tentang struktur sistem regulasi.

³³*Ibid.*, hlm. 204.

Terkait dengan teori-teori tentang keadilan yang sudah berkembang saat ini, beberapa teori yang relevan dan dapat diselaraskan dengan pembahasan pada disertasi yang disusun, maka beberapa teori keadilan diantaranya sebagai berikut:

1) Teori Keadilan John Rawls

Menurut John Rawls, keadilan adalah fairness (*justice as fairness*). Pendapat John Rawls ini berakar pada teori kontrak sosial Locke dan Rousseau serta ajaran deontologi dari Immanuel Kant. Beberapa pendapatnya mengenai keadilan adalah sebagai berikut:³⁴

- (1) Keadilan ini juga merupakan suatu hasil dari pilihan yang adil. Ini berasal dari anggapan Rawls bahwa sebenarnya manusia dalam masyarakat itu tidak tahu posisinya yang asli, tidak tahu tujuan dan rencana hidup mereka, dan mereka juga tidak tahu mereka milik dari masyarakat apa dan dari generasi mana (*veil of ignorance*). Dengan kata lain, individu dalam masyarakat itu adalah identitas yang tidak jelas. Karena itu orang lalu memilih prinsip keadilan.
- (2) Keadilan sebagai fairness menghasilkan keadilan prosedural murni. Dalam keadilan prosedural murni tidak ada standar untuk menentukan apa yang disebut “adil” terpisah dari prosedur itu sendiri. Keadilan tidak dilihat dari hasilnya, melainkan dari sistem (atau juga proses) itu sendiri.
- (3) Dua prinsip keadilan. Pertama, adalah prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principle of greatest equal liberty*). Prinsip ini mencakup:
 - a) Kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik (hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan)
 - b) Kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers)
 - c) Kebebasan berkeyakinan (termasuk keyakinan beragama)
 - d) Kebebasan menjadi diri sendiri (person)
 - e) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.

Kedua, prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Inti prinsip pertama adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosio-ekonomis dalam

³⁴ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima, (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2015), hlm 246-247.

prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sedang istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Dengan demikian prinsip perbedaan menurut diaturnya struktur dasar masyarakat adalah sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang diuntungkan

2) Teori Keadilan Aristoteles

Teori Keadilan Aristoteles membedakan antara keadilan hukum dengan keadilan menurut alam. Keadilan hukum mendapatkan kekuasaannya dari apa yang ditetapkan sebagai hukum, apakah hal itu adil. Sedangkan keadilan menurut alam mendapatkan kekuasaannya dari apa yang menjadi sifat dasar manusia, yang tidak terpecahkan oleh filsafat hukum alam. Menurut Ulpianus, keadilan ialah memberikan kepada masing-masing bagiannya, keadilan terdiri dari 6 (enam) macam:

- (1) *Justitia Commutativa*. Hal ini berlaku dalam hukum perdata. Intinya: prestasi sama nilainya dengan kontraprestasi, jasa sama nilai dengan balas jasa. Keadilan ini berlaku dalam jual beli dimana barang yang dijual seharga dengan uang yang dibayarkan;
- (2) *Justitia Distributiva*. Keadilan distributif memberikan kepada masing-masing bagiannya dengan memperhitungkan perbedaan kualitas masing-masing. Hal ini menyangkut penataan atau pengaturan manusia dalam masyarakat negara, misal: pemberian pangkat/kedudukan, yang sesuai dengan kualitas serta jasa masing-masing;

- (3) *Justitia Vindicativa*. Keadilan ini memberikan kepada masing-masing hukumannya sesuai dengan kejahatan pelanggaran yang dilakukannya. Keadilan ini penerapannya pada lapangan hukum pidana;
- (4) *Justitia Creativa*. Keadilan ini yang memberikan pada masing-masing negara bagian kebebasannya untuk menciptakan sesuai daya kreatifitasnya di bidang kebudayaan masyarakat;
- (5) *Justitia Protectiva*. Keadilan ini memberikan kepada masing-masing pengayoman yang diperlukan dan yang menjadi haknya;
- (6) *Justitia Legalis*. Disebut juga sebagai justitia generalis, yaitu keadilan umum.

3) Teori Keadilan Menurut Islam

Al-Qur'an menggunakan pengertian yang berbeda-beda bagi kata atau istilah yang bersangkutan dengan keadilan. Bahkan kata yang digunakan untuk menampilkan sisi atau wawasan keadilan juga tidak selalu berasal dari akar kata 'adl. Kata-kata sinonim seperti *qisth*, *hukm* dan sebagainya digunakan oleh alQur'an dalam pengertian keadilan. Sedangkan kata 'adl dalam berbagai bentuk konjugatifnya bisa saja kehilangan kaitannya yang langsung dengan sisi keadilan itu (*ta'dilu*, dalam arti mempersekutukan Tuhan dan 'adl dalam arti tebusan). Istilah lain dari *al-'adl* adalah *al-qist*, *al-misl* (sama bagian atau semisal). Secara terminologis, adil berarti mempersamakan sesuatu dengan yang lain, baik dari segi nilai maupun dari segi ukuran, sehingga sesuatu itu

menjadi tidak berat sebelah dan tidak berbeda satu sama lain. Adil juga berarti berpihak atau berpegang kepada kebenaran.³⁵

Islam memerintahkan untuk berlaku adil yang ditujukan kepada setiap orang tanpa pandang bulu. Perkataan yang benar harus disampaikan apa adanya walaupun perkataan itu akan merugikan kerabat sendiri. Keharusan berlaku adil pun harus ditegakkan dalam keluarga dan masyarakat muslim itu sendiri, bahkan kepada orang kafir pun umat Islam diperintahkan berlaku adil. Untuk keadilan sosial harus ditegakkan tanpa membedakan karena kaya miskin, pejabat atau rakyat jelata, wanita atau pria, mereka harus diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama. Senada dengan itu, Sayyid Qutb menegaskan bahwa Islam tidak mengakui adanya perbedaan-perbedaan yang digantungkan kepada tingkatan dan kedudukan.³⁶

4) Teori Keadilan Pancasila

Karakteristik keadilan Pancasila merupakan bagian bentuk keadilan yang berupa asas-asas dalam membentuk hukum. Hal ini perlu dibedakan antara keadilan hukum dan keadilan Pancasila. Keadilan berdasarkan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta perlindungan yang sama dihadapan hukum dalam realisasinya sebagai asas-asas pembentukan hukum yang berdasarkan Pancasila. Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila yang

³⁵ Abdul Aziz Dahlan, et. all, (editor), *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid 2, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1997), hlm 25.

³⁶ Sayyid Qutb, "*Keadilan Sosial dalam Islam*", dalam John J. Donohue dan John L. Esposito, *Islam dan Pembaharuan*, Terj. Machnun Husein, (Jakarta: CV Rajawali, 1984), hlm 224.

berupa perlindungan hak asasi manusia dan persamaan dihadapan hukum, tentunya tidak lepas dari prinsip-prinsip lima sila dari Pancasila.

Keadilan berdasarkan Pancasila diolah dari pemikiran tentang lima prinsip yaitu Pancasila sebagai asas pembentukan hukum berdasarkan keadilan Pancasila yang mengedepankan hak asasi manusia dan perlindungan yang sama dihadapan hukum. Ada beberapa karakteristik yang berkaitan dengan keadilan yang berdasarkan Pancasila. Pancasila sendiri mempunyai karakteristik atau ciri khas sebagai berikut:

- (1) Pancasila sebagai Falsafah bangsa yang hanya dimiliki oleh bangsa Indonesia, negara yang lain tidak. Pancasila merupakan hasil olah pikir asli bangsa Indonesia yang mencerminkan kebenaran. Sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Falsafah Pancasila mencerminkan dasar negara dalam menemukan hakikat kebenaran yang menjadi pedoman dalam hidup. Bangsa Indonesia mendapatkan limpahan rahmat dari Tuhan Yang Maha Esa dengan Pancasila agar terjalannya kehidupan berbangsa dan bernegara yang mencerminkan keadilan, kemanfaatan dan perlindungan. Rahmat tersebut diturunkan oleh Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang merupakan anugerah yang tidak diberikan kepada bangsa lain. Jadi, Pancasila murni lahir dari olah pikir *founding fathers/mothers* kita dalam menentukan arah tujuan bangsa.
- (2) Fleksibel dalam arti mampu ditempatkan pada kondisi perubahan zaman. Sifat fleksibel Pancasila terbukti bahwa Pancasila mampu mengikuti perubahan zaman dari periode orde lama, periode orde baru, dan periode

reformasi sampai sekarang ini. Dalam mengikuti perkembangan zaman, Pancasila mampu menempatkan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan periode pemerintahan tidak merubah substansi dan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila, akan tetapi substansi dan nilai-nilai tersebut mampu memberikan kontribusi yang positif dalam era pemerintahan dalam berbagai periode. Disinilah Pancasila dapat disebut fleksibel karena mampu menempatkan dirinya dalam perubahan dan perkembangan zaman sesuai dengan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara.

(3) Kelima sila merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan. Dalam pemaknaan substansi dari Pancasila, merupakan suatu kewajiban bahwa substansi Pancasila tidak dapat dipisah-pisahkan. Hal ini mencegah agar tidak terjadi multi tafsir tentang Pancasila. Pemaknaan sila-sila Pancasila secara utuh dan tidak terpisahkan, maka dapat memunculkan penafsiran yang sama, tujuan yang sama serta persepsi yang sama dalam memaknai Pancasila sebagai pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara. Dapat disimpulkan bahwa Pancasila merupakan satu kesatuan yang utuh, sila-sila dalam Pancasila tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya karena sila-sila tersebut saling berkaitan dan saling memberi cerminan nilai positif, satu sila dengan sila-sila yang lainnya.

(4) Pancasila merupakan NKRI dan NKRI merupakan Pancasila karena Pancasila dan NKRI merupakan suatu kesepakatan yang tidak akan

dirubah. Pancasila ada karena NKRI dan NKRI ada berdasarkan Pancasila. Hal ini menunjukkan hubungan yang erat antara Pancasila dan NKRI. Pancasila dan NKRI merupakan kesatuan yang tidak dapat dirubah dan saling membutuhkan satu dengan yang lainnya karena Pancasila merupakan dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- (5) Mampu memberikan dasar keadilan sesuai dengan corak dan budaya bangsa Indonesia. Karena Pancasila diakui kebenarannya secara koheren, korespondensi, dan pragmatik, tentunya Pancasila sudah diakui sejak Pancasila dilahirkan. Pancasila diakui kebenarannya oleh banyak orang dan berfungsi sebagai pedoman bangsa Indonesia yang diakui sejak dulu sampai sekarang. Kebenaran tersebut merupakan keadilan yang bersumber dari Pancasila yang apat diakui kebenarannya. Keadilan berdasarkan Pancasila merupakan keadilan yang benar-benar dibutuhkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, mampu memberikan perlindungan terhadap hak dan kewajiban warga negara serta memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila meliputi nilai keadilan yang bersumber dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan perwujudan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Nilai keadilan yang muncul dari kedua sila tersebut, mencerminkan nilai-nilai dari sila-sila yang lainnya. Dapat disimpulkan bahwa nilai keadilan Pancasila merupakan cerminan satu kesatuan yang utuh

dari sila-sila yang terdapat di dalam Pancasila yang muncul dari perwujudan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).³⁷

Beberapa prinsip keadilan berdasarkan Pancasila yang telah disebutkan di atas, bahwa keadilan Pancasila mempunyai perbedaan dengan keadilan-keadilan yang lainnya. Keadilan Pancasila merupakan keadilan yang diambil dari karakter bangsa Indonesia itu sendiri. Teguh Prasetyo mencoba membandingkan pemahaman tentang keadilan, menurut teori Teguh Prasetyo dengan keadilan menurut John Rawls. Sasaran akhir teori keadilan bermartabat adalah hukum dan sistem hukum berdasarkan Pancasila, sedangkan sasaran akhir teori keadilan John Rawls justice or fairness adalah sistem politik demokrasi sesuai dengan rule of law.³⁸

2. Teori Hukum Progresif sebagai *Middle Theory*

Middle Theory yang digunakan adalah teori hukum progresif, hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.³⁹

³⁷ Ferry Irawan Febriansyah, *Keadilan berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar filosofis Dan Ideologis Bangsa*, DIH Jurnal Ilmu Hukum, Vol.13, No.(25), februari 2017. hlm 24.

³⁸ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*, (Bandung : Nusamedia, 2015).

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004), hlm 17.

Hukum progresif bermakna hukum yang peduli terhadap kemanusiaan sehingga bukan sebatas dogmatis belaka. Secara spesifik hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai hukum yang pro rakyat dan hukum yang berkeadilan. Konsep hukum progresif adalah hukum tidak ada untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya. Oleh karena itu, hukum progresif meninggalkan tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*. Aliran-aliran tersebut hanya melihat kedalam hukum dan membicarakan serta melakukan analisis ke dalam, khususnya hukum sebagai suatu bangunan peraturan yang dinilai sebagai sistematis dan logis. Hukum progresif bersifat responsif yang mana dalam responsif ini hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri.⁴⁰

Teori lain yang dipergunakan serta yang termasuk dalam *Middle Theory* untuk penyusunan disertasi ini tentunya erat kaitannya dengan judul atau konsep kajian, sehingga teori yang dipergunakan adalah sebagai berikut:

1) Teori Penegakan Hukum

penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir. Untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴¹ Penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidahkaidah/pandangan nilai yang mantap dan sikap tindak sebagai

⁴⁰ *Ibid*, hlm 19.

⁴¹ Moeljatno, Asas-asas Hukum Pidana, (Surabaya : Putra Harsa, 1993), hlm 23.

rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Penegakan hukum secara konkret ialah berlakunya hukum positif di dalam praktik yang harus ditaati. Jadi, memberikan keadilan di dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* di dalam menjamin dan mempertahankan di taatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.⁴² Penegakan hukum hakikatnya merupakan upaya menyelaraskan nilai-nilai hukum dengan merefleksikan didalam bersikap dan bertindak didalam pergaulan demi terwujudnya keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dengan menerapkan sanksi-sanksi.

2) Teoori *Alternative Dispute Resolution* (ADR)

Konsep ADR (*Alternative Dispute Resolution*) menekankan penyelesaian sengketa secara konsensus yang sudah lama dilakukan masyarakat, yang intinya menekankan upaya musyawarah mufakat, kekeluargaan, perdamaian dan sebagainya. ADR mempunyai daya tarik khusus karena keserasiannya dengan sistem sosial budaya tradisional berdasarkan musyawarah mufakat. George Applebey dalam *An Overview of Alternative Dispute Resolution* berpendapat bahwa ADR pertama-tama adalah merupakan suatu eksperimen untuk mencari model-model:⁴³

⁴² Dellyana Shant. *Konsep Penegakan Hukum*, (Yogyakarta : Sinar Grafika 1988), hlm 33.

⁴³ Barda Nawawi Arief. *Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2001), hlm 23.

- (a) Model-model baru dalam penyelesaian sengketa
- (b) Penerapan-penerapan baru terhadap metode-metode lama
- (c) Forum-forum baru bagi penyelesaian sengketa
- (d) Penekanan yang berbeda dalam pendidikan hukum.

Berdasarkan konsep tersebut maka dapat dinyatakan bahwa ADR merupakan kehendak sukarela dari pihak-pihak yang berkepentingan untuk menyelesaikan sengketa mereka di luar pengadilan, dalam arti di luar mekanisme adjudikasi standar konvensional. Oleh karena itu, meskipun masih berada dalam ruang lingkup pengadilan, tetapi menggunakan prosedur adjudikasi non standar, mekanisme tersebut masih merupakan ADR.

3. Teori Harmonisasi Hukum sebagai *Applied Theory*

Pembangunan materi hukum (*legal substance*) atau peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga kini terus berlangsung (*never ending process*) karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional. Namun demikian masih ditemukan peraturan perundang-undangan yang bermasalah, baik karena substansi, proses dan prosedur, maupun aspek legal drafting-nya. Palingtidak terdapat tiga permasalahan utama di bidang ini, yaitu: (i) tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan; (ii) perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas; dan (iii) implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaannya. Permasalahan tersebut di atas, antara lain, disebabkan oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengabaikan pentingnya pendalaman materi muatan,

koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain. Oleh karena itu salah satu prioritas yang harus dilakukan dalam rangka pembangunan hukum nasional adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Harmonisasi harus dilakukan secara sistemik sejak dini yaitu sejak dilakukannya penyusunan naskah akademik (NA), penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai dengan penyusunan RUU, RPP dan Rancangan Perpres.

Aspek perencanaan merupakan salah satu faktor penting, oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimulai dari perencanaan. Disusun secara terencana, terpadu dan sistematis, serta didukung oleh cara dan metode yang tepat, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 47 ayat (3), Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan (Kemenkumham). Ketentuan ini mengandung konsekuensi bahwa RUU, RPP dan Rancangan Perpres dalam pengajuannya harus melewati mekanisme pengharmonisasian yang biasanya dilakukan melalui pembahasan bersama Panitia Antar Kementerian (PAK) agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya.

Besarnya potensi ketidak harmonisan suatu peraturan perundang-undangan disebabkan karena begitu banyaknya peraturan perundang-undangan di negara Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa jumlah Prolegnas yang diajukan

setiap tahunnya terus bertambah sedangkan Badan Legislasi (Baleg) dan Pemerintah telah menetapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam Prolegnas. Namun dalam perkembangannya kebutuhan hukum masyarakat terus berubah sesuai dengan perkembangan zaman itu sendiri. Maksud dari pengharmonisasian peraturan perundang-undangan adalah sebagai upaya untuk menelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*), hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hirarki peraturan perundang-undangan.⁴⁴

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Dengan ketentuan tersebut, peran Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Kemenkumham menjadi semakin penting, karena Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu unit eselon II di lingkungan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang ditugaskan untuk melakukan koordinasi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tidak hanya terhadap RUU saja, tetapi juga terhadap Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (R Perpu), Rancangan Peraturan

⁴⁴ Setyadi, Wicpto. *Makalah dalam diskusi Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, BPHN, (Jakarta : Kemenkumham, 2009).

Pemerintah (RPP), dan Rancangan Peraturan Presiden (R Perpres) (Peraturan Presiden RI Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Guna menunjang teori harmonisasi hukum dimana sebagai *Applied Theory* dalam penelitian disertasi yang disusun maka terdapat suatu landasan serta suatu teori yang mendukung, adapun pendukung teori harmonisasi hukum tersebut adalah Perlindungan Korban Pengambilan Hak Atas Tanah, Kompensasi Layak, dan Kearifan Lokal/*Local Wisdom*.

1) Perlindungan Korban Pengambilan Hak Atas Tanah

Secara yuridis Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, peraturan tersebut telah memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan, Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah berhak dilindungi hak-haknya terkait dengan pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Adapun konsep yang dijabarkan oleh Philipus M. Hadjon dalam bukunya disebutkan bahwa pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Belanda berbunyi “*rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid*” dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris “*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*”.⁴⁵ Di sebutkan pula bahwa ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum yang preventif,

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Peradaban. 2007., hlm 1.

kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (inspraak) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.⁴⁶ Sehingga tujuan dari perlindungan hukum preventif adalah mencegah terjadinya sengketa sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.⁴⁷ Perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan, kedamaian, ketentraman bagi segala kepentingan manusia yang ada di dalam masyarakat. Dalam praktik pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, ganti rugi terhadap bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tidak banyak menemui hambatan dalam menetapkan besarnya. Namun demikian, permasalahan yang sering timbul adalah mengenai penetapan besarnya ganti rugi terhadap hak atas tanah. Antara para pemegang hak atas tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah sering sulit mencapai kesepakatan dalam musyawarah mengenai besarnya ganti rugi. Oleh karenanya, unsur terpenting terletak pada bagaimana musyawarah tersebut agar terjadi kesepakatan sehingga tidak ada pihak yang dirugikan. Musyawarah dilakukan

⁴⁶ *Ibid*, hlm 2.

⁴⁷ *Ibid*

dengan kekeluargaan dan tidak ada yang mementingkan pihak manapun. Musyawarah yang dilakukan oleh para pihak yang terkait menurut Hasanudin adalah betul-betul musyawarah dan bukan pengarahannya (apalagi pemaksaan), sehingga proses kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak-pihak yang bermusyawarah dapat dilaksanakan dengan baik.⁴⁸

Pemegang hak atas tanah diberikan perlindungan hukum terhadap ketidaksepakatan dalam hal penetapan ganti rugi, hal ini diatur dalam Pasal 17 dan 18 Peraturan Presiden No. 36 tahun 2005. Pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri disertai dengan penjelasan dan alasan keberatan. Bupati/Walikota atau Gubernur atau Menteri Dalam Negeri setelah mendengar dan mempelajari pendapat dan keinginan pemegang hak atas tanah serta pertimbangan panitia pengadaan tanah dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang akan diberikan. Apabila pemegang hak atas tanah tidak menerima upaya penyelesaian tersebut diatas, maka dapat diajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah Dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya. Dari uraian diatas, pemegang hak atas tanah hanya dapat mengajukan keberatan terhadap besarnya ganti rugi, bukan terhadap hak atas tanah yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum. Konsekuensinya,

⁴⁸ A.A. Oka Mahendra dan Hasanudin, *Tanah dan Pembangunan Tinjauan Dari Segi Yuridis dan Politik*, (Denpasar : Pustaka Manikgeni, 1997). hlm 41.

pemegang hak atas tanah tidak ada pilihan lain selain melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah.

2) Kompensasi Layak

Kompensasi adalah semua pendapatan yang berbentuk uang, barang langsung atau tidak langsung yang diterima karyawan sebagai imbalan jasa yang diberikan kepada perusahaan. Karyawan bekerja dengan baik dan mengharapkan adanya imbalan berupa kompensasi dari perusahaan. berpendapat, kompensasi adalah yang diterima oleh karyawan sebagai balas jasa untuk kerja mereka. Kompensasi penting bagi karyawan sebagai individu karena besarnya kompensasi mencerminkan ukuran karya mereka diantara para karyawan itu sendiri, keluarga dan masyarakat. Masyarakat melihat kompensasi sebagai suatu keadilan, dimana perusahaan dalam menentukan gaji tidak melihat dari jenis kelamin namun kualifikasi.

Korelasi yang terjadi pada penyusunan disertasi ini dimana maksud dari makna kompensasi adalah pendapatan yang diterima oleh orang yang berhak secara hukum sebagai imbalan atas jasa dari prestasi yang telah dilakukan, pemberian kompensasi tentunya berdasarkan kesepakatan yang telah dicapai sebelum dilakukannya suatu jasa atau prestasi yang akan dilakukan. Sehingga jumlah atau angka yang telah disepakatai merupakan titik tengah ataupun titik temu dari kedua belah pihak, dengan demikian akan terjadi kesepakatan yang layak, mengingat sudah terjalin kesepakatan antara kedua belah pihak. Kata layak sendiri dapat diartikan sebagai suatu yang pantas.

Makna dari kompensasi layak yang diberikan oleh peneliti dalam disertasi ini adalah pemberian yang pantas diterima oleh orang yang berhak secara hukum atas jasa atau prestasi yang telah dan/atau akan dilakukan oleh orang yang menerima kompensasi layak tersebut. Pemberian kompensasi layak dalam menentukan angka tentunya perlu untuk meninjau dari berbagai sudut pandang maupun dari berbagai unsur, sehingga dapat mentaksir standarisasi pemberian kompensasi dapat dikategorikan layak atau pantas diterima atau tidak dengan prestasi yang akan dan/atau sudah dilakukannya.

3) Kearifan Lokal/*Local Wisdom*

Kearifan Lokal merupakan sesuatu bagian dari sebuah budaya yang ada didalam suatu masyarakat yang tidak dapat dijauhkan dari masyarakat itu sendiri, kearifan lokal tersebut dapat dikatakan sebagai sebuah nilai-nilai yang ada kearifan local, di Indonesia sudah terbukti ikut menentukan atau berperan dalam suatu kemajuan masyarakatnya. Menurut Sibarani (dalam Daniah) *Local Wisdom* adalah suatu bentuk pemahaman yang ada dalam masyarakat untuk mengatur kehidupan atau yang biasa disebut dengan kearifan lokal. *Local wisdom* merupakan satu perangkat pandangan hidup, ilmu pengetahuan, dan strategi kehidupan yang berwujud dalam aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat lokal, yang mampu menjawab berbagai masalah dalam pemenuhan kebutuhan mereka.

Kearifan lokal menjadi pengetahuan dasar dari kehidupan, didapatkan dari pengalaman ataupun kebenaran hidup, bisa bersifat abstrak atau konkret,

diseimbangkan dengan alam serta kultur milik sebuah kelompok masyarakat tertentu. Kearifan lokal juga dapat ditemukan, baik dalam kelompok masyarakat maupun pada individu. Adapun karakteristik kearifan lokal, yaitu (1) harus menggabungkan pengetahuan kebajikan yang mengajarkan orang tentang etika dan nilai-nilai moral; (2) kearifan lokal harus mengajar orang untuk mencintai alam, bukan untuk menghancurkannya; dan (3) kearifan lokal harus berasal dari anggota komunitas yang lebih tua. Kearifan lokal dapat berbentuk nilai, norma, etika, kepercayaan, adat-istiadat, hukum, adat, aturan-aturan khusus. Selanjutnya, nilai-nilai yang relevan dengan kearifan lokal, antara lain nilai kejujuran, tanggung jawab, disiplin, kreatif, serta kerja keras. Dalam karya seni, khususnya seni tradisional, kearifan lokal akan tercermin dalam bahasa, baik secara lisan maupun tulisan, pepatah, pantun, nyanyian, atau petuah. Berdasarkan sejarahnya, seni pertunjukan tradisional berawal dari upacara dan ritual keagamaan tradisional yang bersifat magis, disampaikan dalam bentuk mantra-mantra secara berulang.

G. Kerangka Pemikiran

Dalam menjawab kendala penelitian diajukan beberapa teori. Teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman-pemahaman yang logis dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, kemudian dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan hipotesa-

hipotesa yang dapat diuji padanya.⁴⁹Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.⁵⁰ Teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biarbagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.⁵¹

Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Terkadang dikatakan ahwa teori itu sebenarnya merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.

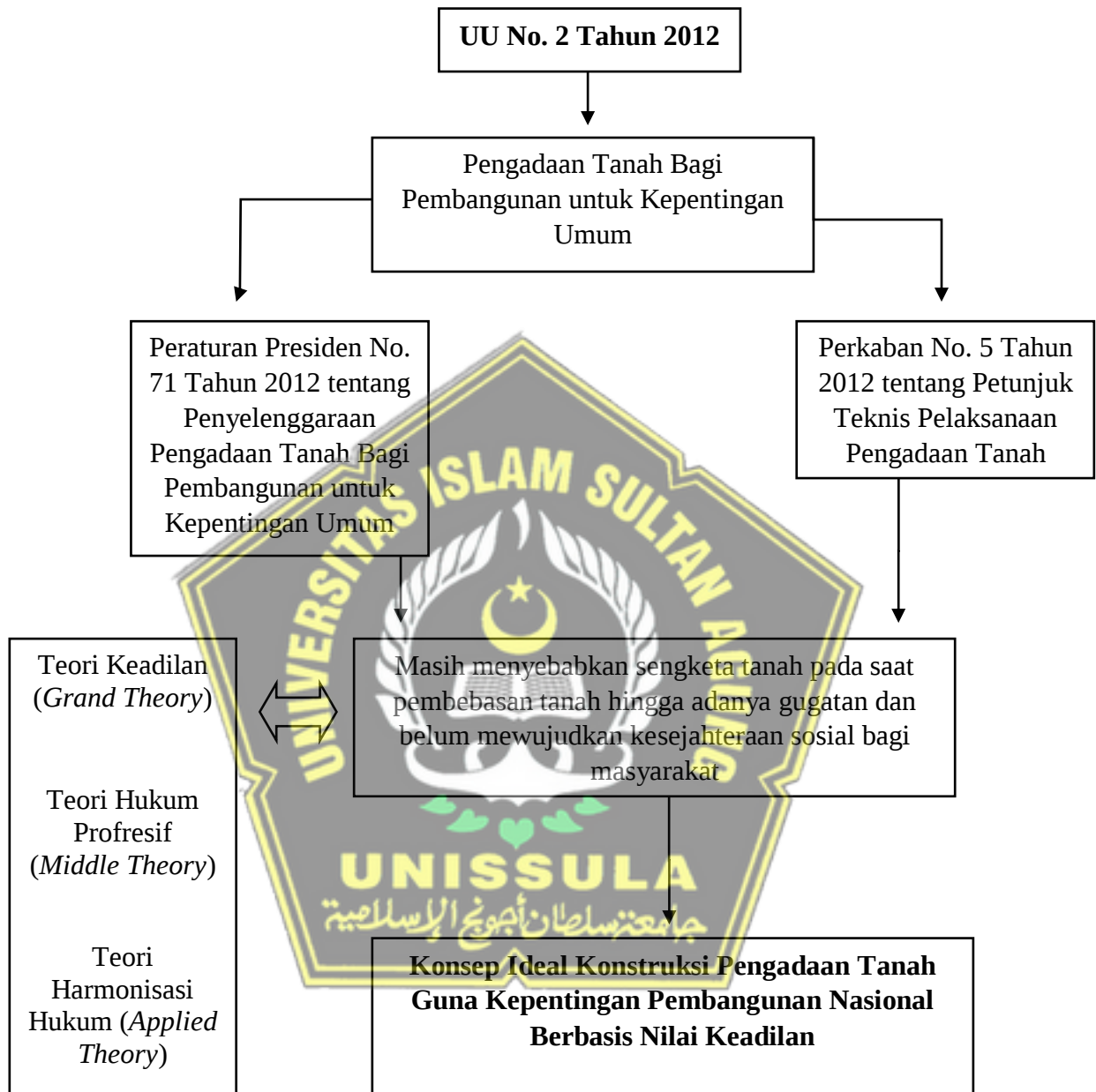


⁴⁹Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia* ,Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, halaman 3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1992), hlm 115-116.

⁵⁰James E. Mauch, Jack W. Birch, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books inLibrary and Information Science, (New York : Marcel Dekker Inc, 1993), hlm 102.

⁵¹M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung : Mandar Maju, 1994), hlm 27.

Gambar 1.1. Kerangka Pemikiran



Dalam konteks Indonesia, konsepsi tentang negara hukum belum dapat dikatakan sebagai bangunan final, karena negara hukum Indonesia masih secara terus menerus dibangun sesuai ciri ke-Indonesia-an berdasarkan Pancasila, dengan nilai dan komitmen moral untuk membangun negara yang membahagiakan rakyatnya. Segenap hal dalam Pancasila, Pembukaan dan

rincian Pasal UUD 1945 menunjukkan arah *moral reading*, Ronald Dworkin, bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang bernurani atau negara yang memiliki kepedulian (*a state with conscience and compassion*).⁵²

Indonesia bukan negara yang sekedar bertugas menyelenggarakan berbagai fungsi publik *by job description*, melainkan negara yang ingin mewujudkan komitmen moral untuk mensejahterakan rakyat. Karena itu pula paradigma yang diusung negara hukum Indonesia adalah paradigma hukum untuk manusia. Suatu paradigma yang memberikan syarat agar cara bernegara hukum tidak linier, melainkan progresif karena meninggalkan cara ber hukum yang hanya didasarkan pada olah pikir atau logika yang linear dan mengoreksinya dengan cara ber hukum yang mengejar makna kemanusiaan dari hukum.⁵³ Pancasila sebagai pisau analisis, dalam hal ini khususnya cita hukum (1) ketetapan tidak boleh ada hukum yang menyebabkan disintegrasi sosial, politik maupun ekonomi, cita hukum (2) ketetapan bahwa hukum mutlak

⁵² Menggali nilai hukum yang hidup dalam masyarakat sesuai dengan ajaran teori-teori hukum sebagaimana dikembangkan oleh Jeremy Bentham, Frederick Karl von Savigny, Sir Henry Maine, Nathan Roscoe Pound, maupun Leopold Pospisil. Kriteria hukum yang baik menurut pandangan sarjana-sarjana tersebut, misalnya, Leopold Pospisil dalam bukunya *The Anthropological of Law* (1971), mengemukakan bahwa hukum yang baik, materinya harus mencerminkan perilaku pengguna hukum dan memiliki empat elemen yaitu: adanya wewenang, ciri universalitas, kewajiban, dan pemberlakuan sanksi. Sumber hukum yang paling utama bukan berasal dari negara (*positivistik*) melainkan dari perilaku masyarakat dan hukum harus mampu mewadahi pluralisme masyarakat. Demikian pula Frederick Karl von Savigny memandang bahwa hukum yang baik harus bersumber dari adat-istiadat, kebiasaan, dan kemauan masyarakat yang diwujudkan melalui lembaga perwakilan sehingga hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kehendak masyarakat dalam rangka memenuhi kehidupan sosialnya. Sejalan dengan itu, Sir Henry Maine mengemukakan bahwa hukum senantiasa mengikuti perkembangan kehidupan sosial masyarakat. Jeremy Bentham pun senada bahwa hukum yang dibangun harus mampu mewujudkan sistem aturan yang memiliki resiko paling sedikit terhadap kehidupan masyarakat. John Rawls yang mengembangkan pemikiran Jeremy Bentham melalui teori keadilan (*theory of justice*) menyebut bahwa tujuan hukum paling penting adalah mewujudkan dan menjamin keadilan bagi masyarakat. Baca J. Barnes, 1984, *The Complete Works of Aristotle*. Princeton University Press. Princeton, New York, hlm. 26

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta: Genta Press, 2008), halaman 17.

mengusung ‘keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; dan cita hukum (3) ketetapan untuk membentuk hukum melalui partisipasi yang cukup dari semua unsur *nation state* sesuai paham demokrasi dan nomokrasi.⁵⁴

H. Metode Penelitian

Dalam rangka mencapai suatu keberhasilan pada penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian. Seorang peneliti sebelum melakukan penelitian dituntut untuk menguasai dan dapat menerapkan metode penelitian hukum yang baik.⁵⁵ Metode penelitian merupakan suatu cara atau jalan untuk memperoleh kembali pemecahan terhadap segala permasalahan.⁵⁶

1. Paradigma Penelitian

Paradigma memiliki peranan penting dalam sebuah penelitian Anton Tabah menjelaskan,⁵⁷ bahwa definisi (terminologi) paradigma dari konsep Thomas Kuhn’s mengandung makna antara lain:

- (1) Konstalasi komitmen dalam komuinitas ilmuwan berkenaan dengan asumsi dasar, orientasi dasar dan model dasar yang perlu dioperasionalkan;
- (2) Seluruh konstelasi tentang kepercayaan, nilai-nilai teknik sebagai model interpretatif, model penjelasan dan model pemahaman konsep-konsep;

⁵⁴J. Barnes, hlm. 21-41.

⁵⁵Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1991), hlm 17.

⁵⁶ Joko Subagyo, *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2006), hlm 2.

⁵⁷ Anton Tabah, *Polri Dalam Transisi Demokrasi*, (Jakarta : Mitra Hardhasuma, 2002), hlm 38-39.

- (3) Paradigma memberi acuan, kiblat dan pedoman dalam menentukan cara melihat persoalan dan cara menyelesaikannya;
- (4) Paradigma juga bisa berarti konstalasi komitmen intelektual dijadikan kerangka keyakinan bersama yang dianut oleh masyarakat;
- (5) Paradigma juga menyediakan kerangka referensi untuk membangun suatu model masyarakat untuk memperbaharui tatanan lama yang dianggap kurang relevan lagi;
- (6) Paradigma juga sebuah model ideal yang memberi cara bagaimana fenomena dijelaskan di lain pihak menjadi dasar untuk penyelesaian permasalahan-permasalahan sekaligus model teori ideal untuk menjelaskan fenomena-fenomena juga sebuah framework untuk konsep-konsep dan prosedur-prosedur suatu kerja dan aktifitasnya distrukturisasikan; sedangkan
- (7) Menurut Jurgen Mittelstroone, diartikan Paradigma adalah sebuah cara melihat sesuatu asumsi yang disepakati dan menjadi wawasan sebuah era (jaman);
- (8) Paradigma juga wacana membangun sebuah visi tentang masyarakat ke depan sesuai dengan nilai-nilai baru yang disepakati dari perkembangan idealnya. Misal: visi *Civil Society* dengan wacana baru yaitu : (a) melawan absolutisme negara; (b) konsep kesejahteraan rakyat; (c) konsep hukum panglima; (d) pemberdayaan masyarakat; dan (e) membedakan antara kehidupan sosial dengan kehidupan negara;
- (9) Paradigma juga merupakan konsep dasar yang dianut oleh masyarakat tertentu.

Paradigma sejatinya merupakan suatu sistem filosofis ‘payung’ yang terdiri dari ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu. Masing-masing terdiri dari serangkaian ‘*belief* dasar’ atau *world view* yang tidak dipakai begitu saja dipertukarkan dengan (*belief* atau *world view* dari ontologi, epistemologi, dan metodologi paradigma lainnya). Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah Paradigma Konstruktivisme, karena penelitian ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu rekonstruksi pemikiran atau gagasan serta teori baru mengenai adanya pengaturan pengadaan tanah bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia. Paradigma konstruktivisme ialah paradigma di mana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan

kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik. Paradigma konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis.

Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Weber⁵⁸, menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorang yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya.

Paradigma konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis. Menurut paradigma konstruktivisme realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas Luckman. Dalam konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan definisi sosial.⁵⁹ Teori yang dipakai sebelumnya memiliki kemungkinan untuk diganti dengan teori yang lebih relevan dengan temuan di lapangan. Artinya teori dalam penelitian kualitatif lebih bersifat

⁵⁸ Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, (New York, 1985), hlm 5.

⁵⁹ *Ibid.*

pasif dan tidak mengintervensi kenyataan alamiah dari fenomena sosial yang hendak diteliti.⁶⁰

2. Metode Pendekatan Penelitian

Umumnya penelitian ilmiah akan selalu menggunakan metode pendekatan, tidak terkecuali penelitian pada bidang hukum. Kegunaan pendekatan penelitian untuk memberikan batasan kepada peneliti dalam mengeksplorasi landasan konseptual yang nantinya mapu membedah objek penelitian. Pendekatan penelitian dipakai untuk menentukan dari sisi mana objek penelitian akan dikaji.⁶¹ Penggunaan pendekatan penelitian dapat dikatakan pula sebagai anak tangga untuk menghubungkan guna tercapainya tujuan penentuan teori penelitian yang akan digunakan.

Jenis penelitian yang akan dipakai adalah katagori *socio legal research*. Dalam *socio legal research* hukum tidak hanya dikonsepskan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam masyarakat, sebagai perwujudan makna-makna simbolik dari pelaku sosial, sebagaimana termanifestasi dan tersimak dalam dan dari aksi dan interaksi antar mereka⁶². Dengan kata lain bahwa penelitian ini berbasis pada ilmu hukum normatif (peraturan perundangan), pada

⁶⁰Burhan Bungis, *Analisis Data Penelitian Kualitatif : Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003), hlm 45.

⁶¹ M. Syamsudin, *Oprasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007), hlm 56.

⁶² Soetandyo Wignjosoebroto, tt. *Silabus Metode Penelitian Hukum*, (Surabaya : Program Pascasarjana Universitas Airlangga), hlm 1-3.

saat penelitian tidak mengkaji sistem norma yang ada dalam perundangan tetapi mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja didalam masyarakat.⁶³

3. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis (hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tampak dalam perilaku sosial yang terpola dan terstruktur)⁶⁴, oleh sebab itu pendalaman dari permasalahan yang ada sangat diperlukan sehingga hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran yang jelas, penelitian dimulai dari kajian pada produk perundang-undangan yang terkait kemudian dilanjutkan dengan penelitian di lapangan untuk memperoleh informasi fakta-fakta realitas. Untuk menjawab semua pokok permasalahan secara komprehensif maka penelitian menggunakan *socio legal research*, pendekatan penelitian ini dipilih untuk melihat sejauh mana keefektifan hukum di dalam hal pengadaan tanah khususnya bagi kepentingan pembangunan nasional, disini hukum tidak hanya dilihat dari segi keefektifannya saja tetapi dikaitkan juga dengan faktor-faktor nonhukum seperti lembaga-lembaga terkait dengan adanya pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah guna kepentingan pembangunan nasional

Pada aras *legal studies*, kerangka kerja dalam penelitian ini dilakukan sesuai metode kajian hukum positif yakni: (i) mengkaji semua dokumen yang berkaitan dengan kebijakan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan

⁶³Mukti Fajar N.D dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010), hlm 47.

⁶⁴ Amirudin dan Zaenal Asikin, *Pengantar metode penelitian hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm 30.

nasional untuk kepentingan umum. Semua dokumen yang ada diinventarisasi, diklasifikasi sesuai perkembangan yang terjadi, lalu dicari premis mayornya untuk selanjutnya dirumuskan silogisme-silogisme induksi dan deduksi; dan (ii) merumuskan silogisme formal (deduksi) dari doktrin/ asas hukum yang berlaku universal, kemudian mengkerangkakan pemahaman penafsiran.⁶⁵ Manfaatnya selain untuk mengoreksi kebijakan hukum pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan nasional untuk kepentingan umum yang berlaku (*ius constitutum*), sekaligus mendapatkan proyeksi kebijakan hukum untuk masa yang akan datang (*ius constituendum*).

Dalam penelitian ini akan dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Konstruksi akan ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan dan objek observasi dengan metode pendekatan *hermeneutik*.⁶⁶

⁶⁵Menurut Bloom pemahaman penafsiran merupakan distingsi dari pemahaman terjemahan yang terbatas pada perubahan simbol hitungan statistik per se, dan pemahaman ekstrapolasi yang menghubungkan antara yang tersurat dan tersirat dengan sesuatu yang ada di luarnya. Dengan distingsi yang demikian, Bloom mengartikan pemahaman penafsiran sebagai upaya menjangkau yang tersirat, bukan hanya yang tersurat, yaitu makna logik atau etiknya. H. Noeng. Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi ke-III, (Yogyakarta : Penerbit Rakesarasin, 1996), hlm 136-138.

⁶⁶*Hermeneutik* secara etimologis memiliki makna penafsiran atau interpretasi, dan secara terminologis adalah proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti dan pertukaran dialektikal, dapat pula dimaknai sebagai teori atau filsafat tentang interpretasi makna. Hermeneutika merupakan cara pandang untuk memahami realitas, terutama realitas, seperti teks, sejarah, dan tradisi. Baca Muhammad Muslih, *Filsafat Ilmu, Belukar*, (Yogyakarta, 2004), hlm 179.

4. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ilmiah tentunya harus menampilkan data yang akurat serta terbaru guna mendukung kebenaran dari hasil penelitian, begitupula dengan penelitian dibidang hukum menggunakan data yang mendukung dalam menjawab rumusan masalah yang akan dibahas, ketika kita mendengar data maka mungkin angka atau nomor yang langsung berada dalam pikiran kita, akan tetapi data disini tidak selalu berkaitan dengan nomor-nomor atau angka-angka saja, melainkan hasil kajian, suatu aturan perundang-undangan, pendapat ahli, atau lebih kepada sesuatu yang bersifat tekstual yang dimaksud data dalam penelitian hukum, mengingat yang menjadi obyek penelitian adalah sesuatu yang berkaitan dengan aturan, norma, sosial, dan juga gejala-gejala hukum yang terjadi dalam masyarakat. Akan tetapi tidak menuntut kemungkinan kita juga menggunakan data yang bersifat angka atau nomor tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis data Primer dan sekunder.

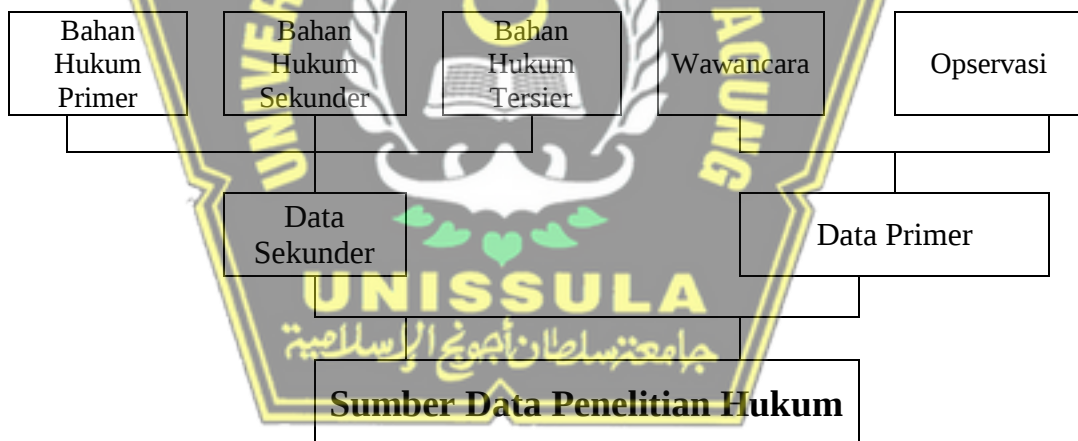
- 1) Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan lembaga terkait yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.⁶⁷ Wawancara secara langsung dan bebas terpimpin dengan pihak-pihak yang berwenang dan mengetahui serta terkait dengan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan nasional.

⁶⁷ P. Joko Subagyo, *Op.Cit.* halaman 87.

- 2) Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan,⁶⁸ Data sekunder dapat diperoleh dari literatur yang berhubungan dengan objek penelitian seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, maupun dokumen yang berasal dari instansi yang berwenang.

Sumber data yang akan dipergunakan dalam penelitian Disertasi tentunya bersumber dari data Primer, selain data primer juga akan menggunakan data sekunder, data sekunder sendiri terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Secara sederhana sumber data yang akan dipergunakan dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1.2 Sumber data yang dipergunakan dalam penyusunan Disertasi



1) Data Primer

Guna mendapatkan data primer pada penelitian ini maka dilakukanlah wawancara secara terstruktur dan sistematis guna mendapatkan informasi yang sesungguhnya, wawancara akan dilakukan dengan pejabat yang

⁶⁸*Ibid.*, halaman 88.

memiliki kewenangan dalam proses pelaksana pengadaan tanah, adapun Subjek yang akan dijadikan narasumber adalah sebagai berikut:

Tabel. 1.1 Narasumber Pelaksanaan Wawancara

NO	NAMA	JABATAN
1	Heru Budi Praseta, SH	Ketua Tim Penilai Pengadaan Tanah
2	Benhard Sitanggang, SH.Mkn	kepala ATR/BPN Kabupaten Semarang
3	Dwi Purnomo	Kepala ATR/BPN Kabupaten Sukoharjo
4	H.M. Zamhari	Kepala Desa Susukan
5	Kabul Widodo S.E	Kepala Desa Lemah Ireng

Selain dalam bentuk wawancara, data primer dalam penelitian juga bersumber pada proses observasi. Pelaksanaan observasi dilakukan melalui dokumentasi atau data terkait proses pengadaan tanah yang telah dilaksanakan.

2) Data Sekunder

Penulisan karya ilmiah tentunya tidak terlepas adari penggunaan data sekunder, begipu pula pada penulisan disertasi. Terkait data sekunder yang dipergunakan bersumber pada bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

(1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoratif*).⁶⁹ Kategori yang termasuk dalam bahan hukum primer yaitu Peraturan Perundang-Undangan, Putusan Pengadilan, Traktan atau perjanjian antar dua negara. Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penyusunan disertasi ini, meliputi:

⁶⁹Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009) hlm 47.

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria;
- d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- e) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- f) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- g) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- h) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi, meliputi buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum, termasuk jurnal hukum. Publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari

kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar dan sebagainya.⁷⁰ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang dipergunakan terdiri dari buku-buku mengenai Pengadaan Tanah, Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Perkembangannya, buku tentang Penyelesaian sengketa Pertanahan, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah serta buku-buku mengenai Pengadaan Tanah, dalam penulisan disertasi ini juga menggunakan sumber dari karya ilmiah baik dalam bentuk jurnal, skripsi, disertasi, juga tesis yang objek pembahasannya relevan dengan judul pada penyusunan disertasi. Selain itu pula menggunakan sumber dari makalah/artikel mengenai pertanahan.

(3) Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tertier yang dipergunakan dalam penyusunan disertasi ini menggunakan Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, serta insiklopedia, serta surat kabar sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.⁷¹

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data adalah metode atau cara-cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk pengumpulan data. Teknik dalam menunjuk suatu

⁷⁰Soerjono Soekanto dan dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif :Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2003), hlm 33-37

⁷¹Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007), hlm 23.

kata yang abstrak dan tidak diwujudkan dalam benda, tetapi hanya dapat dilihat penggunaannya melalui: angket, wawancara, pengamatan, ujian (tes), dokumentasi, dan lain-lain. Peneliti dapat menggunakan salah satu atau gabungan teknik tergantung dari masalah yang dihadapi atau yang diteliti. Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam proses penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data yang diperlukan disini adalah teknik pengumpulan data mana yang paling tepat, sehingga benar-benar didapat data yang valid dan reliable.

Berkaitan dengan hal tersebut, teknik pengumpulan data yang digunakan penelitian ini melalui :

1) Teknik Wawancara

Teknik wawancara adalah teknik pengumpulan data primer dari para pihak yang dijadikan informan penelitian. Teknik wawancara dilakukan dengan mempersiapkan terlebih dahulu pedoman wawancara. Pedoman wawancara tersebut berisi pokok-pokok pertanyaan terbuka untuk diajukan kepada para informan penelitian. Setidaknya, terdapat dua jenis wawancara, yakni: (1) wawancara mendalam (*in-depth interview*), di mana peneliti menggali informasi secara mendalam dengan cara terlibat langsung dengan kehidupan informan dan bertanya jawab secara bebas tanpa pedoman pertanyaan yang disiapkan sebelumnya sehingga suasanaanya hidup, dan dilakukan berkali-kali. (2) wawancara terarah (*guided interview*) di mana peneliti menanyakan kepada informan hal-hal yang telah disiapkan sebelumnya.

Terkait dengan penulisan disertasinya, wawancara dilakukan secara bebas terpimpin, artinya dilakukan kombinasi antara wawancara bebas dan terpimpin. Pelaksanaan wawancara dilakukan dengan para informan yang mempunyai kompetensi, kapabilitas dan kapasitas yang berkaitan dengan pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan nasional.

2) Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengadakan pengamatan langsung ke *locus* dan obyek penelitian. Observasi dilakukan untuk memperoleh berbagai informasi dan data faktual serta memahami situasi dan kondisi dinamis terhadap obyek penelitian. Informasi maupun data yang diperoleh dari observasi berupa ruang (tempat), pelaku kegiatan, objek perbuatan, peristiwa atau kejadian, waktu, dan persepsi.

Data yang diperoleh melalui observasi akan lebih akurat, bebas dari response bias, dan tidak terdistorsi. Pelaksanaan observasi biasanya dilakukan tanpa sepengetahuan dari responden, sehingga data yang kita peroleh adalah alami atau sewajarnya tanpa adanya rekayasa dan sangat tidak mungkin terjadinya reaktif dari obyek yang diteliti, observasi dapat dilakukan secara langsung atau juga dapat menggunakan bantuan peralatan mekanik diantaranya video, foto, atau mesin penghitung.⁷²

3) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data sekunder dari berbagai buku, dokumen dan tulisan yang relevan untuk menyusun konsep

⁷²Muhammad Zainuddin, *Pemahaman Metode Penelitian Hukum (Pengertian, Paradigma, dan Susunan Pembentukan)*, (Yogyakarta : Istana Agency, 2019), hlm 35.

penelitian serta mengungkap obyek penelitian. Studi kepustakaan dilakukan dengan banyak melakukan telaah dan pengutipan berbagai teori yang relevan untuk menyusun konsep penelitian. Studi kepustakaan juga dilakukan untuk menggali berbagai informasi dan data faktual yang terkait atau merepresentasikan masalah-masalah yang dijadikan obyek penelitian, yaitu pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan nasional.

Melalui Studi kepustakaan maka akan diperoleh beberapa manfaat, diantaranya:

- (1) diperoleh konsep-konsep dan teori-teori yang bersifat umum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian;
- (2) melalui prosedur logika deduktif, akan dapat ditarik kesimpulan spesifik yang mengarah pada penyusunan jawaban sementara terhadap permasalahan penelitian;
- (3) akan diperoleh informasi empirik yang spesifik yang berkaitan dengan permasalahan penelitian;
- (4) melalui prosedur logika induktif akan diperoleh kesimpulan umum yang diarahkan pada penyusunan jawaban teoritis terhadap permasalahannya.⁷³

6. Metode Analisis Data

Kegunaan dari metode analisa data adalah untuk menarik sebuah kesimpulan pada penelitian⁷⁴, tentunya analisa data dipat dilakukan sesudah diperolehnya data dari lapangan baik berupa data primer maupun sekunder. Data

⁷³Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm 114-115.

⁷⁴Muhammad Zainuddin, *Op.Cit*, hlm 50.

primer yang diperoleh dari lapangan akan dikumpulkan, diinventarisasi, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode analisa diskriptif kualitatif. Guna mampu menggambarkan keadaan keseluruhan obyek penelitian secara umum maka selanjutnya akan dipadukan antara data primer dengan data sekunder berupa bahan-bahan hukum yang diperoleh dari hasil studi pustaka. Kemudian data tersebut diklasifikasikan sesuai urutan rumusan permasalahan yang akan diteliti dan dilanjutkan penganalisa. Analisa data dilakukan dengan berbagai cara interpretasi, yaitu interpretasi *gramatikal*, interpretasi sistematis, *historis*, fungsional, *futuristik*, dan interpretasi secara *hermeneutika* hukum.

Pelaksanaan analisa data dari bahan hukum penelitian merupakan suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap semua data dan bahan-bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian. Peneliti akan menggunakan cara berpikir secara induktif. Strategi untuk mendapatkan data atau informasi (aspek metodologis) ditempuh dengan logika induktif. Menurut Sudarto, “Logika Induktif ialah cara atau jalan yang dipakai untuk mendapatkan ilmu pengetahuan dengan bertitik tolak dari pengamatan atas hal-hal atau masalah-masalah yang bersifat khusus, kemudian menarik kesimpulan bersifat umum”.⁷⁵ Digunakan metode induktif dengan upaya eksplanasi untuk memperoleh simpulan/bukti ada tidaknya hubungan antar fakta, yaitu fakta sosial dan fakta hukum.⁷⁶

Penelitian ini dititik beratkan pada langkah pengamatan dan analisa yang bersifat empiris. Pendekatan penelitian ini akan dilakukan pada Kantor Badan Pertanahan Nasional di Propinsi Jawa Tengah dan instansi pemerintah lainnya

⁷⁵Sudarto. *Metode Penelitian Filsafat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2002), hlm 57.

⁷⁶Sotandyo Wignjosoebroto (II) *Sebuah Pedoman Ringkas Tentang Tata cara Penulisannya, Disertasi*, (Surabaya : Lab Sosiologi FISIPOL, Univ. Airlangga, 2007), hlm 30.

yang terkait dimana dalam hal ini sebagai bahan penelitian. Sedangkan dari yuridis atau *legal* ditekankan pada doktrinal hukum, melalui peraturan-peraturan yang berlaku.

I. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang ada mengenai “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional” belum pernah dilakukan dalam topik dan permasalahan-permasalahan yang sama. Dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk kritikan-kritikan yang sifatnya membangun dengan topik dan permasalahan dalam penelitian ini. Adapun tabelnya adalah sebagai berikut:



Tabel.1.2 Orisinalitas Penelitian

No	Judul Penelitian	Penyusun	Bentuk	Hasil Penelitian	Kebaruan Teori (Temuan)
1.	Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Semarang (Studi Kasus pelebaran Jalan Raya Ngaliyan – Mijen)	Dwi Fratmawati (Universitas Diponegoro, 2015)	Tesis	Pengadaan tanah untuk pembangunan pelebaran jalan dilakukan dengan proses musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang dimulai pada tahun 1998 dan selesai pada tahun 2000, dimana pemberian ganti kerugian hanya didasarkan pada surat perjanjian yang dibuat di bawah tangan saja dan kesepakatan ganti kerugian yang belum selesai hingga saat ini sesuai dengan yang disepakati	Pelaksanaan pengadaan tanah yang cenderung berpihak pada salah satu pihak yang berkepentingan saja yaitu pemerintah sehingga belum adanya pemerataan kesejahteraan pada masyarakat
2.	Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Guna Pembangunan Fly Over Jombor Di Kabupaten Sleman	Raden Rudi Prayitno (Universitas Islam Indonesia, 2012)	Tesis	Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum guna pembangunan Fly Over Jombor termasuk skala kecil (luas kurang dari 1 hektar). Faktor penghambat secara yuridis yaitu: 1) Pemegang Hak atas Tanah Sudah Meninggal Dunia. 2) Tanah Milik Dijaminkan. Sedangkan faktor penghambat secara administratif yaitu: 1) Belum Dilakukan Penggambaran pada Peta Pendaftaran Tanah 2) Banyaknya Tanah yang tidak	Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada pembangunan jalan tol merupakan Proyek Strategis Nasional, sehingga tanah yang dibutuhkan lebih luas cakupannya. Sehingga dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum diperlukan perencanaan serta perhitungan yang lebih matang.

				Dikuasai Langsung oleh Pemiliknya.	
3.	Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Kurang Dari Satu Hektar dan Penetapan Ganti Kerugiannya (Studi Kasus Pelebaran Jalan Gatot Subroto di Kota Tangerang)	Wahyu Candra Alam (Universitas Diponegoro, 2010)	Tesis	Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya kurang dari hektar dilaksanakan secara langsung antara instansi pemerintah dengan pemilik obyek tanah dengan cara pelepasan hak dan dalam penetapan ganti kerugian dilakukan dengan cara musyawarah antara para pihak	Penetapan ganti kerugian didasarkan musyawarah yang apabila dilihat dari sisi hukum dimensi keadilan harus dikedepankan yang artinya makna fungsi sosial terjadinya keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perorangan
4.	Analisis Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pembangunan Jalan Tol Jorr West 2)	Rini Mulyanti (Universitas Indonesia, 2013)	Tesis	Pengadaan tanah pada studi kasus dalam hal ini mengakibatkan adanya suatu gugatan tanah terkait adanya pengalihan hak atas tanah berdasarkan jual beli yang mengakibatkan jual beli tersebut tidak terlaksana karena adanya pengadaan tanah yang dilakukan sehingga menyebabkan kerugian pada salah satu pihak.	Proses pembebasan tanah atau pengadaan tanah masih sering kali menimbulkan perselisihan yang berujung pada adanya suatu gugatan, hal ini menandakan pelaksanaan pengadaan tanah yang ada sekarang belum berjalan efektif
5.	Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Lingkar Kota Oleh Pemerintah Kabupaten Wonogiri	Citraningtyas Wahyu Adhie (Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2010)	Skripsi	Dalam tahapan pelaksanaannya, pembangunan Jalan Lingkar Kota di Kabupaten Wonogiri tidak sesuai dengan substansi peraturan perundangan, pengadaan tanah yang berlaku, dimana keanggotaan tim penilai harga tanah yang terdiri dari pihak-pihak instansi yang memerlukan tanah. Meskipun demikian Proses berlangsungnya	Pada permasalahan seperti inilah diperlukannya pengawas dari Tim Penilai tidak memberikan penilaian dengan kompensasi layak. Meskipun dalam proses pelaksanaan telah dijalankan musyawarah dengan pemilik hak atas tanah yang akan dipergunakan untuk pembangunan [royek strategis

				musyawarah dilakukan secara langsung dan dapat mencapai kesepakatan dalam penentuan ganti rugi atas tanah, bangunan, tanaman, atau benda lain yang ada di atasnya.	nasional yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum.
6.	Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. (Studi Kasus Pelebaran Jalan Martadinata Paal Dua di Kota Manado)	Agus Yafli Tawas	Jurnal Hukum Unsrat, Vol.I, (No.6), Oktober-Desember 2013, Edisi Khusus	Dengan demikian jumlah Ganti Rugi yang diberikan oleh Pemerintah Daerah pada proyek Pelebaran Jalan Martadinata, Paal Dua berbeda-beda, sesuai dengan kerugian yang diterima masing-masing warga. Adapun yang menjadi kendala dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum antara lain: kurang adanya pendekatan yang baik dari pelaksana dengan masyarakat, pelaksanaan musyawarah dengan menggunakan dasar penilaian harga dari appraisal dimulai dengan harga yang rendah, terhambatnya perolehan tanah dan pembangunan fisik, kurangnya pemahaman secara menyeluruh dan terperinci tentang proses pengadaan tanah.	Guna tercapainya keadilan dan tidak adanya rasa yang dirugikan oleh salah satu pihak maka tahapan proses pengadaan tanah harus dijalankan oleh pejabat yang berwenang, sehingga regulasi yang ada harus ditaati dan tidak dilakukannya pelanggaran. Untuk tercapainya rasa keadilan bagi pemilik hak atas tanah harus diberikan kompensasi layak atas tanah yang dimiliki.

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan penelitian terdahulu yaitu sama-sama membahas terkait dengan pengadaaan tanah untuk kepentingan umum, pembebasan lahan, maupun rekonstruksi pada suatu peraturan perundang-undangan. Akan tetapi terdapat perbedaan baik dari populasi yang akan diambil, jumlah populasi, jumlah sampel, jenis penelitian, sasaran penelitian, maupun lokasi penelitian.

J. Sistematika Penulisan

Penulisan Disertasi ini dibagi dalam 6 (enam) bab, pembagian pada bab hingga sub bab bertujuan untuk memberikan dan mengklompokan pembahasan agar memberikan kemudahan pembaca dalam menelaah disertasi yang telah disusun. Susunan Disertasi dengan judul “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional” telah dirangkai sebagai berikut:

BAB I : Isi pembahasan yang pertama pada Disertasi yang disusun yaitu Pendahuluan, dimana pada pendahuluan ini membahas tentang Latar Belakang, Fokus Studi dan Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Teoretik, Kerangka Konseptual, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Orientasi/Keaslian Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

BAB II : pokok bahasan pada bab 2 yaitu tinjauan pustaka, pada bagian ini mengkaji tentang tinjauan umum terkait hak atas tanah, tinjauan

pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tinjauan terhadap undang-undang nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, tinjauan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan nasional untuk kepentingan umum berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012, tinjauan terhadap Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum, tinjauan terhadap Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, tahapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tinjauan umum mengenai ganti kerugian, kompensasi layak, nilai-nilai keadilan pancasila, kebijakan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan nasional, serta yang terakhir membahas tentang rekonstruksi kebijakan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan nasional.

BAB III : Pembahasan pada bab 3 merupakan jawaban pada rumusan masalah yang pertama, dimana pada bagian ini akan menguraikan tentang Kebijakan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional. Cakupan pembahasan pada bagian ini meliputi Sejarah Aturan Hukum Terkait

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum, Sumber Hukum Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Nasional, Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012, Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012, serta pembahasan yang terakhir yaitu Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018.

BAB IV : bagian pada bab 4 merupakan hasil dari sebuah penelitian serta jawaban dari rumusan masalah yang ke-2. bagian yang akan membahas terkait dengan Kelemahan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional. isi dari pembahasan bagian ini merupakan susunan dari analisa pelaksanaan kebijakan pengadaan tanah pada proyek Tol Semarang-Solo, hambatan-hambatan yang terjadi pada pelaksanaan kebijakan pengadaan tanah pada proyek jalan Tol

Semarang-Solo, pelaksanaan proses kompensasi layak pada proyek Tol Semarang-Solo, serta yang terakhir pelaksanaan proses kompensasi layak pada proses pengadaan tanah jalan Tol Bawen-Solo.

BAB V : penjabaran analisa pada bab yang ke-5 merupakan jawaban atas rumusan masalah yang ke-3, dimana pada bagian ini akan disajikan pembahasan terkait Bentuk Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional. adapun bagian dari pembahasan ini meliputi pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan nasional di beberapa negara, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan nilai keadilan dalam prospektif islam, gagasan kepastian hukum yang berkeadilan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan nasional untuk kepentingan umum, dan yang terakhir yaitu rekonstruksi hukum terkait pengadaan tanah bagi pembangunan nasional untuk kepentingan umum berbasiskan nilai keadilan.

BAB VI : Sebagai Penutup akan mengemukakan Simpulan dari Disertasi, selain itu pula akan diberikannya saran dan akan disajikan pula Implikasi Kajian Disertasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, *pertama* pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum sedangkan yang *kedua* pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. “Sesuatu” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.¹¹⁵

Melalui adanya hak menguasai dari negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yaitu “atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya yaitu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”. Sehingga atas dasar

¹¹⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, (Jakarta : Djambatan, 2003), hlm 24.

ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan/atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Adapun kewenangan yang dimaksud tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang mengatur bahwa: “atas dasar Hak Menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 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-orang lain serta badan-badan hukum”. Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa: “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi”.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, maka negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yaitu: Hak Milik; Hak Guna Usaha; Hak Guna Bangunan; Hak Pakai; Hak Sewa; Hak Membuka Tanah; Hak Memungut Hasil Hutan; Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 53. Hak-hak atas tanah tersebut di atas yang bersifat sementara diatur lebih lanjut dalam Pasal 53 ayat (1) yang menyatakan

bahwa: “Hak-hak yang bersifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha-bagi-hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat”.

Perseorangan atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, oleh Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula memelihara termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut. Selain itu, Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria juga menghendaki supaya hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat umum atau dengan kata lain semua hak atas tanah tersebut harus mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Pada Pasal 9 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur tentang pihak yang dapat mempunyai hak atas tanah yaitu, “tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Sedangkan yang bukan warga negara Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai

perwakilan di Indonesia sangat dibatasi, hanya hak pakai atau hak sewa saja. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 45 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria untuk badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua hak atas tanah kecuali hak milik yang terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf b dan Pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA.

2. Macam-Macam Hak Atas Tanah

Tanah adalah suatu bagian yang ada di bumi ini yang masyarakat dapat menggunakan dan memanfaatkannya sebaik mungkin dengan tidak melanggar peraturan yang berlaku di Indonesia. Dasar Hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahwa berdasarkan Hak menguasai dari negara atas tanah berdasarkan macam-macam hak atas tanah yang telah disebutkan dalam Pasal 2 dapat dipunyai dan diberikan oleh masyarakat maupun badan hukum. Hak atas tanah menurut Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diatur dalam Pasal 16 yaitu:

1) Hak Milik (HM)

Hak Milik adalah hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebutkan bahwa sifat-sifat dari HM yang membedakannya

dengan hak-hak lainnya. Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota.

Sifat demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” mempunyai maksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki, hak miliklah yang terkuat dan terpenuh. Dengan demikian maka pengertian terkuat seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota berlainan dengan yang dirumuskan dalam Pasal 20 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, karena disebutkan bahwa segala hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan hal ini berbeda dengan pengertian hak eigendom yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota.

2) Hak Guna Usaha (HGU)

Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Kemudian secara khusus diatur pula dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Kemudian, secara khusus lagi dalam Pasal 50 ayat (2), yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu didalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha. HGU berbeda dengan Hak *Erpacht* walaupun ide dari terbentuknya HGU tersebut berasal dari Hak

Erpacht. Begitu pun pula, dalam hukum adat tidak mengenal adanya Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, kedua hak ini merupakan hak yang baru diciptakan berdasarkan kebutuhan masyarakat sekarang ini.¹¹⁶

3) Hak Guna Bangunan (HGB)

Berdasarkan Pasal 35 UUPA Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mempunyai maupun mendirikan bangunan diatas tanah dalam jangka waktu tertentu yang mana bangunan diatas tanah tersebut bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Jadi, dalam hal ini Pengguna bangunan tersebut bukanlah pemilik atas tanah bangunan tersebut. sehingga pengguna bangunan dan pemilik hak atas tanah adalah 2 (dua) hal yang berbeda. Sehingga disini berarti Pemegang Hak Guna Bangunan adalah berberda dengan pemegang Hak Milik atas tanah, atau dapat diartikan pemegang Hak Guna bangunan bukanlah pemilik dari hak atas tanah tersebut.¹¹⁷

Ketentuan Pasal 36 ayat 1 mengatur mengenai siapa yang berhak mempunyai HGB bahwa yang dapat mempunyai hak adalah perseorangan warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang berkedudukan di Indonesai. Dalam hal ini telah disebutkan di dalam Pasal 39 UUPA, badan hukum dimungkinkan memiliki HGB dengan memenuhi syarat yang telah ditetapkan

¹¹⁶ Imam Soe tiknjo, *Politik Agraria Nasional*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. 1994), hlm 73.

¹¹⁷ Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja. *Hak-hak Atas Tanah*. (Jakarta : Prenada Media, 2005), halaman 190.

dengan didirikan menurut ketentuan Hukum Indonesia dan badan hukum tersebut berkedudukan di Indonesia.¹¹⁸



¹¹⁸ *Ibid*, hlm 191.

4) Hak Pakai (HP)

Berdasarkan Pasal 41 ayat (1) UUPA, HP adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari suatu tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain, dalam hal ini berdasarkan keputusan oleh pejabat untuk memberikannya, sedangkan apabila milik orang lain maka berdasarkan perjanjian, yang itu bukan perjanjian pengelolaan tanah maupun sewa-menyewa. Kata “menggunakan” menunjuk pada pengertian bahwa HP digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan yang dimaksud “memungut hasil” dalam HP menunjuk pada pengertian bahwa HP digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya perternakan, perikanan, pertanian, perkebunan.¹¹⁹

5) Hak Atas Tanah Bersifat Sementara

Adapun terkait hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak tersebut dimaksudkan sebagai hak yang bersifat sementara karena pada suatu ketika hak tersebut akan dihapus. Hal tersebut disebabkan karena hak tersebut bertentangan dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu, “seseorang yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan, namun sampai saat ini hak-hak tersebut masih belum dihapus”. Oleh karena itu yang dimaksud dengan Hak atas tanah yang bersifat sementara antara lain sebagai berikut:

¹¹⁹ Auri, *Aspek Hukum Pengelolaan Hak Pakai Atas Tanah Dalam Rangka Pemanfaatan Lahan Secara Optimal*. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion. Edisi I. Vol 2. Tahun 2014, hlm 2

(1) Hak gadai tanah/jual gadai/jual sende

Hak gadai/jual gadai/jual sende adalah menyerahkan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan tanah mempunyai hak untuk meminta kembali tanah tersebut dengan memberikan uang yang besarnya sama.

(2) Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil adalah hak seseorang atau badan hukum untuk menggarap di atas tanah pertanian orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi diantara kedua belah pihak menurut perjanjian yang telah disetujui sebelumnya.

(3) Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak sewa tanah pertanian adalah penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemilik tanah dengan perjanjian bahwa setelah pihak yang memberi uang menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan dikembalikan kepada pemiliknya.

(4) Hak menumpang

Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas pekarangan orang lain. Pemegang hak menumpang tidak wajib membayar sesuatu kepada yang mempunyai tanah, hubungan hukum dengan tanah tersebut bersifat sangat lemah artinya sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh yang orang yang mempunyai tanah jika yang bersangkutan memerlukan sendiri tanah tersebut.

Hak menumpang dilakukan hanya terhadap tanah pekarangan dan tidak terhadap tanah pertanian.

3. Cara Terjadinya Hak Atas Tanah

1) Pengertian Tanah Negara

Pemberian hak atas tanah merupakan pemberian hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara kepada seseorang ataupun beberapa orang bersama-sama atau suatu badan hukum. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara, pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak. Sedangkan tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹²⁰

2) Dasar Hukum Cara Memperoleh Tanah Negara

Kewenangan pemberian hak atas tanah dilaksanakan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa, “Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menetapkan pemberian hak atas tanah yang diberikan secara umum. Sedangkan pada Pasal 14 menyatakan, bahwa “Menteri Negara Agraria / Kepala Badan

¹²⁰*Ibid*, hlm 1.

Pertanahan Nasional memberikan keputusan mengenai pemberian dan pembatalan hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota madia sebagaimana dimaksud dalam Bab II dan Bab III”. Dasar hukum tata cara memperoleh tanah Negara:

- (1) Permeneg Agraria/Kepala BPN No.9/1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah dan hak pengelolaan yang mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5/1973 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pemberian hak atas tanah.
- (2) Permeneg Agraria/Kepala BPN No.3/1999 tentang pelimpahan kewenangan dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara, yang mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.6/1972 tentang pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah.
- 3) Tata Cara/Prosedur Permohonan Hak Atas Tanah Negara

Tata cara permohonan hak atas tanah dalam hal ini tanah negara diawali dengan syarat-syarat bagi pemohon. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan menentukan bahwa, Pemohon hak atas tanah mengajukan permohonan hak milik atas tanah negara secara tertulis, yang diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Dalam permohonan tersebut memuat keterangan mengenai pemohon, keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik serta keterangan lainnya berupa keterangan

mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon termasuk bidang tanah yang dimohon serta keterangan lain yang dianggap perlu. Permohonan hak tersebut diajukan kepada Menteri Negara Agraria melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Setelah berkas permohonan diterima, Kepala Kantor Pertanahan maka tindak lanjutnya adalah:

- (1) Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik.
- (2) Mencatat dalam formulir isian.
- (3) Memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian
- (4) Memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Syarat dan berkas permohonan hak atas tanah yang telah lengkap dan telah diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka diterbitkanlah Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah yang dimohon kemudian dilakukan pendaftaran haknya kepada Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan untuk diterbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai tanda lahirnya hak atas tanah tersebut.

4) Tanah Hak

(1) Pengertian Tanah Hak

Tanah Hak merupakan tanah yang sudah dilekati atau dibebani dengan suatu hak tertentu. Tanah Hak tersebut misalnya Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, atau Hak Pakai.

(2) Cara Memperoleh Tanah Hak

Tanah Hak dapat diperoleh dengan cara pelepasan hak atas tanah, pembebasan tanah, pemindahan hak atas tanah, dan pencabutan hak atas tanah.

(3) Pelepasan Hak Atas Tanah/Pembebasan Tanah/Pengadaan Tanah

Pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah merupakan dua cara untuk memperoleh tanah hak, dimana yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya, dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula diantara pemegang hak/menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Kedua perbuatan hukum di atas mempunyai pengertian yang sama, perbedaannya pembebasan hak atas tanah adalah dilihat dari yang membutuhkan tanah, biasanya dilakukan untuk area tanah yang luas, sedangkan pelepasan hak atas tanah dilihat dari yang memiliki tanah, dimana ia melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan pihak lain.

Semua hak atas tanah dapat diserahkan secara suka rela kepada Negara. Penyerahan suka rela ini yang disebut dengan melepaskan hak atas tanah. Hal ini sesuai dengan Pasal 27 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa: “Hak milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara: (1) karena pencabutan hak berdasarkan Pasal

18, (2) karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, (3) karena diterlantarkan, (4) karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2). Sedangkan Tanahnya musnah, yaitu tindakan pelepasan hak atas tanah dapat digunakan untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta.

5) Pemindahan Hak Atas Tanah

Pemindahan hak atas tanah merupakan perbuatan hukum pemindahan hak-hak atas tanah yang bersangkutan sengaja dialihkan kepada pihak lain. Pemindahan hak atas tanah dapat dilakukan dengan cara jual beli, hibah, tukar menukar, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya. Cara memperoleh tanah dengan pemindahan hak atas tanah ditempuh apabila yang membutuhkan tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah.

Dengan demikian dapat disimpulkan, yaitu apabila tanah yang tersedia adalah tanah hak lainnya yang berstatus HM, HGU, HGB, dan Hak Pakai maka dapat digunakan cara perolehan tanahnya melalui pemindahan hak misalnya dalam bentuk jual beli tanah, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya.

6) Pencabutan Hak Atas Tanah

Pencabutan hak atas tanah menurut Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah pengambil alihan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus,

tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum.¹²¹

Oleh karena itu, pencabutan hak atas tanah merupakan cara terakhir untuk memperoleh tanah hak yang diperlukan bagi pembangunan untuk kepentingan umum setelah berbagai cara melalui musyawarah tidak berhasil. Dasar hukum pengaturan pencabutan hak atas tanah diatur oleh UUPA dalam Pasal 18 yang menyatakan bahwa: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan member ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”. Frasa “Undang-undang” yang dimaksud dalam Pasal 18 tersebut adalah UU No. 20/1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya, dengan peraturan pelaksanaan yaitu PP No. 39/1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda yang Ada diatasnya, dan Inpres No. 9/1973 tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Ketentuan Pasal 18 ini merupakan pelaksanaan dari asas dalam Pasal 6 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

¹²¹Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1991), halaman 38.

B. Tinjauan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Terdapat dua jenis pengadaan tanah antara lain pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial. Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres No.55/1993 yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Perpres No.36/2005 yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut PerpresNo.36/2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No.65/2006, yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang

berkaitan dengan tanah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.65/2006 selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak.

2. Pengertian Kepentingan Umum

Kepentingan umum secara sederhana dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas¹²². Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.¹²³

Pada Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 mengatakan kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

¹²²Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hlm 6.

¹²³John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 1988), hlm 40.

3. Jenis Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pasal 5 dalam Perpres No.65/2006 dinyatakan bahwa: “Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi:

- 1) Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi
- 2) waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- 3) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- 4) fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain yang terkait dengan pencegahan dampak bencana;
- 5) tempat pembuangan sampah;
- 6) cagar alam dan cagar budaya;
- 7) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.”

4. Dasar Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Sebelum berlakunya Keppres No.55/Tahun 1993 tentang Pengadaan tanah Untuk Kepentingan Umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah:

- 1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta.
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan.
- 4) Keppres No.55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Keppres ini juga telah dicabut.
- 5) Perpres No.36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Perpres ini mencabut Keppres No.55/1993.
- 6) Perpres No.65/2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Perpres ini mencabut Perpres No.36/2005.

Sedangkan untuk saat ini dasar hukum terhadap proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum berpijak kepada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Selain undang-undang tersebut lebih lanjut dan lebih terperinci diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- 3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- 4) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

5. Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan selain untuk kepentingan umum ialah pengadaan tanah yang tidak memenuhi syarat yang dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-Undang Pengadaan Tanah, yakni baik dari sisi subjek yang memerlukan tanah yakni instansi pemerintah, status penguasaan atas hasil pengadaan tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah maupun peruntukkan tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 Undang-Undang Pengadaan Tanah. Dengan kata lain, pengadaan ini bertujuan untuk mendapat keuntungan (*profit oriented*)¹²⁴ dilakukan oleh Pemerintah melalui BUMN, BUMD, maupun perseroan terbatas (PT) dan dilakukan untuk kepentingan perusahaan swasta itu sendiri. Sedangkan pembangunan untuk kepentingan umum sendiri dalam arti luas diperuntukkan untuk *public benefit* dimana masyarakat luas dapat memanfaatkan hasil pembangunan tersebut.¹²⁵

¹²⁴Urip Santoso, *Buku Ajar Hukum Pengadaan dan Pendaftaran Hak atas Tanah*, (Surabaya : Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2009), hlm 128.

¹²⁵Jennifer Goldie, *Pihak yang Berhak Mendapat Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Atas Tanah Paku Alam*, Jurnal Jurist-Diction: Vol. 1 (No.1), September 2018, hlm 201.

Untuk memenuhi keperluan penyediaan tanah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, Pasal 18 UUPA mengakomodir pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan memberi ganti kerugian yang layak. Peraturan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 serta Peraturan Presiden RI No. 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden RI No. 148 tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden No. 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut “Perpres Pengadaan Tanah”). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam skala besar dalam Pasal 41. Undang-Undang Pengadaan Tanah ini ditemukan lembaga pelepasan hak, yakni kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada Negara melalui Lembaga Pertanahan. Oleh pelepasan hak tersebut, terdapat ganti kerugian yang dilaksanakan secara adil, yakni pihak yang berhak mendapat jaminan penggantian yang layak sehingga mendapat kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.¹²⁶

Kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam skala besar menurut UU Pengadaan Tanah harus melewati empat tahapan yakni:

- a) Perencanaan
- b) Persiapan;
- c) Pelaksanaan; dan
- d) Penyerahan hasil.

¹²⁶Lihat pada Penjelasan Asas Keadilan dalam Pasal 2 huruf b Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah

Sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Presiden No 71 tahun 2012, rencana pengadaan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, dan Prioritas Pembangunan, sehingga tercipta keharmonisan antara pembangunan yang telah ada dengan pembangunan yang sedang direncanakan. Apabila suatu rencana sudah sesuai dengan RTRW, maka pengadaan tanah tersebut telah sah secara prosedur. Dalam praktek, seringkali dilakukan penyesuaian RTRW setempat terhadap proyek-proyek pengadaan tanah yang direncanakan oleh Pemerintah Pusat. Perencanaan dituangkan dalam suatu produk yang disebut dokumen perancangan pengadaan tanah, yang mencakup:

- 
- a) Survei sosial ekonomi;
 - b) Kelayakan lokasi;
 - c) Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat
 - d) Perkiraan nilai tanah;
 - e) Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat pengadaan tanah dan pembangunan; dan
 - f) Studi lain yang diperlukan.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah tersebut ditetapkan oleh pimpinan instansi yang memerlukan tanah atau pejabat yang ditunjuk. Kemudian, dokumen tersebut disampaikan kepada Gubernur. Pada tahap kedua, setelah dokumen diterima oleh Gubernur, maka akan dilakukan tahap persiapan pengadaan yang dilakukan oleh Tim Persiapan yang dibentuk oleh gubernur. Tim persiapan ini terdiri dari Bupati atau Walikota, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) provinsi, instansi yang memerlukan tanah, serta instansi terkait lainnya. Menurut

Pasal 12 Perpres Pengadaan Tanah, pada tahap persiapan akan diberitahukan rencana pembangunan pada masyarakat yang ada pada lokasi rencana pembangunan, baik secara langsung (sosialisasi, tatap muka atau surat pemberitahuan) maupun tidak langsung (melalui media cetak atau media elektronik). Kemudian, sesuai dengan Pasal 32 ayat (2) Perpres Pengadaan Tanah, tim persiapan melakukan konsultasi publik, yakni dialog mengenai rencana pengadaan tanah. Penetapan lokasi ialah langkah awal untuk memperoleh tanah dengan cara pelepasan hak yang disertai dengan ganti rugi. Penetapan lokasi baru akan diterbitkan ketika seluruh pemangku dan pengampu kepentingan yang terkait dengan lokasi pembangunan sudah memberikan persetujuannya.⁷ Instansi yang memerlukan tanah kemudian memasuki tahap pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan yang kegiatannya menurut Pasal 27 ayat (2) UU Pengadaan Tanah meliputi:

- a) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b) Penilaian Ganti Kerugian;
- c) Musyawarah penetapan Ganti Kerugian;
- d) Pemberian Ganti Kerugian;
- e) Pelepasan tanah instansi

Dalam tahap inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang serta pengumpulan data fiik yang berhak dan objek pengadaan tanah. Tahap ini dilakukan paling lama empat belas hari kerja. Apabila hasil

inventarisasi tersebut telah diumumkan dan terdapat pihak yang tidak menerima maka UU Pengadaan Tanah dalam Pasal 29 memberikan kesempatan untuk dapat mengajukan keberatan pada lembaga pertanahan paling lama empat belas hari kerja setelah diumumkan hasil inventarisasi tersebut.

Selanjutnya, setelah diinventarisasi maka akan penilai pertanahan menetapkan besarnya nilai ganti kerugian, yang menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.¹²⁷ Dalam tahap musyawarah ganti kerugian, lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak selambat-lambatnya tiga puluh hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan. Hasil musyawarah ini sebagai dasar pemberian ganti kerugian. Apabila terdapat pihak yang keberatan, maka dapat menempuh upaya hukum sesuai UU Pengadaan Tanah yakni keberatan pada pengadilan negeri setempat dan kasasi ke Mahkamah Agung.

Prinsip pemberian ganti kerugian diberikan secara langsung pada pihak yang berhak, dan yang telah menerima ganti rugi tersebut wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah pada lembaga pertanahan. Apabila ada pihak yang menolak untuk menerima ganti kerugian sesuai musyawarah Pasal 42 UU Pengadaan Tanah telah mengatur mekanismenya yakni melalui penitipan ganti rugi di pengadilan negeri setempat, Tidak hanya itu, penitipan ganti kerugian juga dapat dilakukan apabila pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, dan Objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:

¹²⁷Urip Santoso, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Surabaya :Airlangga University Press, 2013), hlm 122.

- a) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- b) Masih dipersengketakan kepemilikannya;
- c) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
- d) Menjadi jaminan di bank.¹²⁸

Pelepasan objek pengadaan tanah dilakukan oleh pihak yang berhak di Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat yang dimuat dalam berita acara pelepasan hak objek pengadaan tanah. Berdasarkan Pasal 97 perpres pengadaan tanah dengan cara menyiapkan surat pernyataan pelepasan / penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;

- a) menarik bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah dari pihak yang berhak;
- b) memberikan tanda terima pelepasan; dan
- c) membubuhi tanggal, paraf, dan cap pada sertifikat dan buku tanah bukti kepemilikan yang sudah dilepaskan kepada negara.

C. Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disahkan tanggal 14 Januari 2012, bahwa dalam konsiderannya menyatakan untuk menjamin terselenggaranya

¹²⁸Lihat pada ketentuan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara nomor 5280), Ps. 42 ayat (2).

pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengkedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil. Juga dilatarbelakangi bahwa peraturan perundangundangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 lahir untuk menjawab keluhan dari berbagai pihak yang merasa peraturan yang lama tidak memberikan perlindungan hukum kepada si pemilik tanah bahkan cenderung pemerintah bertindak otoriter dan mengabaikan hak-hak rakyat.

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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.

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan,

membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:

- a) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
- b) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
- c) Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
- d) Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
- e) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

Maksud kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan, rencana tata ruang dan wilayah, rencana pembangunan nasional/daerah, rencana strategis dan rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah. Penyelenggaraanya harus melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan, serta memperhatikan keseimbangan antara

kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, dilaksanakan dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil. Undang-Undang ini juga memuat beberapa asas yakni, kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan dan keselarasan. Sementara pemberian ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Dan nilai ganti kerugian harus dilakukan secara musyawarah antara kedua belah pihak.

Pada akhirnya nilai suatu perundang-undangan tidak hanya terletak pada pemenuhan asas-asas yang tersurat dalam ketentuan tersebut, namun juga pada faktor manusia/pelaksananya.¹²⁹ Suatu peraturan yang tuannya positif, bila tidak dilaksanakan dengan konsekuen, dalam arti sesuai dengan semangat yang meliputinya, dan konsisten, dalam artian tidak memandang subyek, waktu, serta tempat berlakunya, tidak akan banyak manfaatnya untuk mewujudkan fungsi hukum sebagai alat mencapai keadilan dan memberikan pengayoman.

Maksud dari Pengadaan Tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Sedangkan yang dimaksud kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Merujuk pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin

¹²⁹Fajrul Wadi, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Ditinjau dari Perspektif Yuridis dan Sosiologis)*, Jurnal Al-Hurriyah, Vol. 13,(No.1), Januari-Juni 2012, hlm 89.

tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum, kategori kepentingan umum pada huruf “b” disebutkan sebagai berikut “jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api”. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terdapat beberapa tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.

D. Tinjauan Umum Terhadap Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Disahkannya undang-undang tentang cipta kerja dimana membahas juga terkait pengadaan tanah, berlakunya undang-undang tersebut maka terdapat penghapusan, perubahan, atau menetapkan aturan baru pada beberapa ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Ketentuan yang mengalami perubahan yaitu pada Pasal 8, Pasal 10, Pasal 14, Pasal 19, Pasal 24, Pasal 28, Pasal 34, Pasal 36, Pasal 40, Pasal 42, dan Pasal 48. Selain perubahan terdapat pula penambahan ketentuan dalam pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Penambahan tersebut terdapat dalam Pasal 19, dimana dalam Pasal 19 terdapat penambahan yaitu Pasal 19A, Pasal 19B, dan Pasal 19C.

Tanah yang dapat dipergunakan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Pasal 10, dimana pada Pasal 10 mengalami perubahan dan terdapat dalam

undang-undang cipta kerja. Pasca dilakukannya perubahan maka tanah yang dapat dipergunakan untuk kepentingan umum yaitu sebagai berikut:

- (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 dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya
- (4) Pelabuhan, bandar udara, dan terminal
- (5) Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi
- (6) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik
- (7) Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah
- (8) Tempat pembuangan dan pengolahan sampah
- (9) Rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah
- (10) Fasilitas keselamatan umum
- (11) Permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah
- (12) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau public
- (13) Cagar alam dan cagar budaya; n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa
- (14) Penataan permukiman kumuh perkotaan dan fatau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus
- (15) Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah

- (16) Prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah
- (17) Pasar umum dan lapangan parkir umum
- (18) Kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
- (19) Kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
- (20) kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
- (21) Kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
- (22) Kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
- (23) Kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

Regulasi yang paling nampak pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terkhusus pada bagian pengadaan tanah, dimana

penambahan pada Pasal 19. Penambahan regulasi yaitu pengadaan tanah yang kurang dari 5 (lima) hektare dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak. Tujuan diperlakukannya ketentuan ini adalah untuk mengefisienkan dan meningkatkan efektivitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kewenangan untuk menentukan lokasi tanah yang akan dipergunakan fasilitas umum yang kurang dari 5 hektar berada pada Bupati atau Wali Kota. Penetapan lokasi yang akan dipergunakan harus tetap memperhatikan beberapa hal diantaranya: kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, pertimbangan teknis, tidak berada pada kawasan hutan dan di luar kawasan pertambangan, tidak berada pada kawasan gambut/ sempadan pantai, dan analisis mengenai dampak lingkungan hidup.

E. Tinjauan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012

Terbitnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merupakan wujud pelaksanaan atas ketentuan Pasal 53 ayat (3) dan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sehingga perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Proses Pelaksanaan Pengadaan Tanah diselenggarakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN atau Kepala Kantor Pertanahan selaku ketua pelaksana Pengadaan Tanah. Kepala Kantor Wilayah BPN ketika memberikan tugasnya kepada Kepala Kantor Pertanahan sebagai ketua pelaksana Pengadaan Tanah, maka harus mempertimbangkan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis, dan sumber daya manusia. Kemudian dibentuklah susunan keanggotaan Pelaksana Pengadaan Tanah yang sekurang-kurangnya harus terdapat beberapa unsur jabatan fungsional yang berurusan langsung dengan proses pengadaan tanah, pejabat tersebut diantaranya:

- 
- a) Pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan;
 - b) Pejabat pada Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah;
 - c) pejabat satuan kerja perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan;
 - d) Camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; dan
 - e) Lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah

Kemudian setelah terbentuknya ketua dan susunan keanggotaan pelaksana pengadaan tanah, tugas selanjutnya adaah harus melakukan beberapa tahapan dalam proses pengadaan tanah. Adapun tahapan tersebut diantaranya penyiapan pelaksanaan, inventarisasi dan identifikasi, penetapan nilai, musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, pelepasan objek pengadaan tanah, pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan

objek pengadaan tanah, dan pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif dan data administrasi pengadaan tanah.

1. Penyiapan Pelaksanaan

Pasca ditetapkan Lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, tahap awalnya adalah Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Ketua pelaksana Pengadaan Tanah. Proses pengajuan ini harus dilengkapi dengan beberapa keputusan, dokumen serta data sebagai landasan pengajuan. lebih terperinci adalah sebagai berikut:

- a) Keputusan Penetapan lokasi;
- b) Dokumen perencanaan Pengadaan tanah; dan
- c) Data awal Pihak yang berhak dan objek Pengadaan Tanah.

Berdasarkan pengajuan yang diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah untuk kepentingan umum, maka ketua Pelaksana Pengadaan Tanah mempersiapkan pelaksanaan Pengadaan Tanah. Proses persiapan dimaksud disini adalah yang dilakukan oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah. pelaksana persiapan Pengadaan Tanah melakukan kegiatan, paling kurang;

- a) Membuat agenda rapat pelaksanaan;
- b) Membuat rencana kerja dan jadwal kegiatan;
- c) Menyiapkan pembentukan Satuan tugas yang diperlukan dan pembagian tugas;
- d) Memperkirakan kendala-kendala teknis yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan;

- e) Merumuskan strategi dan solusi terhadap hambatan dan kendala dalam pelaksanaan;
- f) Menyiapkan langkah koordinasi ke dalam maupun ke luar di dalam pelaksanaan;
- g) Menyiapkan administrasi yang diperlukan;
- h) Mengajukan kebutuhan anggaran operasional pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- i) Menetapkan Penilai; dan
- j) Membuat dokumen hasil rapat.

2. Inventarisasi Dan Identifikasi.

Satuan tugas yang telah dibentuk oleh ketua pelaksana pengadaan tanah melakukan penyiapan pelaksanaan pengadaan tanah yang meliputi kegiatan penyusunan rencana jadwal kegiatan, penyiapan bahan, penyiapan peralatan teknis, koordinasi dengan perangkat kecamatan dan lurah/kepala desa atau nama lain, penyiapan peta bidang tanah, pemberitahuan kepada pihak yang berhak melalui lurah/kepala desa atau nama lain, dan pemberitahuan rencana dan jadwal pelaksanaan pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Satuan tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melaksanakan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah, dalam proses inventarisasi dan identifikasi meliputi pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang. pengukuran dan pemetaan

dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pendaftaran tanah. kemudian hasil inventarisasi dan identifikasi pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah dituangkan dalam bentuk peta bidang tanah dan ditandatangani oleh ketua satuan tugas, peta bidang tanah tersebut digunakan dalam prose penentuan nilai ganti kerugian dan pendaftaran hak.

Salah satu tugas juga dari satuan tugas yang telah dibentuk adalah melaksanakan inventarisasi dan identifikasi data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah, pengumpulan data sendiri setidaknya nya memuat paling kurang:

- b) Nama, pekerjaan, dan alamat pihak yang berhak
- c) Nomor induk kependudukan atau identitas diri lainnya pihak yang berhak;
- d) Bukti penguasaan dan/atau pemilikan tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah;
- e) Letak tanah, luas tanah dan nomor identifikasi bidang;
- f) Status tanah dan dokumennya;
- g) Jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- h) Pemilikan dan/atau penguasaan tanah, bangunan, dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- i) Pembebanan hak atas tanah; dan
- j) Ruang atas dan ruang bawah tanah.

Hasil inventarisasi dan identifikasi data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah dibuat dalam bentuk peta bidang tanah dan daftar nominatif yang ditandatangani oleh ketua satuan tugas. daftar nominatif inilah yang digunakan dalam proses penentuan nilai ganti kerugian. hasil inventarisasi dan identifikasi kemudian diserahkan oleh ketua satuan tugas kepada ketua pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara hasil inventarisasi dan identifikasi. hasil inventarisasi dan identifikasi dalam bentuk peta bidang tanah dan daftar nominatif diumumkan di kantor kelurahan/desa atau nama lain, kantor kecamatan, dan lokasi pembangunan dalam waktu paling kurang 14 (empat belas) hari kerja.

F. Tinjauan Terhadap Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum.

Penetapan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah didasarkan pada amanat dari ketentuan Pasal 111 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ketentuan Pasal tersebut mengamanatkan sebagai berikut “Petunjuk teknis tahapan pelaksanaan Pengadaan Tanah diatur oleh Kepala BPN”. Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum meliputi¹³⁰: penyiapan pelaksanaan, inventarisasi dan identifikasi, penetapan penilai, musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus, penitipan ganti kerugian, pelepasan objek pengadaan tanah, pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah, dan pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif dan data administrasi pengadaan tanah.

Sedangkan regulasi yang diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum diantaranya penyiapan pelaksanaan, inventarisasi dan identifikasi, penetapan penilai, musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus, penitipan ganti kerugian, pelepasan objek pengadaan tanah, pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah, dan yang terakhir terkait pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif dan data administrasi pengadaan tanah.

¹³⁰ Ketentuan dalam Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

G. Tinjauan Terhadap Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional bertujuan untuk pelaksanaan ketentuan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas telah melakukan kajian terhadap perubahan daftar Proyek Strategis Nasional. Peraturan Presiden ini di tetapkan serta Diundangkan di Jakarta pada tanggal 20 Juli 2018.

Tabel.2.1 Daftar Proyek Strategis Nasional

NO	Proyek Strategis Nasional	Jumlah
1	Proyek Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol	64
2	Proyek Pembangunan Infrastruktur Jalan Nasional	5
3	Proyek Pembangunan Prasarana dan Sarana Kereta Api Antar Kota	9
4	Proyek Pembangunan Prasarana dan Sarana Kereta Api Dalam Kota	7
5	Proyek Revitalisasi Bandar Udara	3
6	Proyek Pembangunan Bandar Udara Baru	3
7	Proyek Pembangunan Bandar Udara Strategis lainnya	1
8	Proyek Pengembangan Pelabuhan Baru dan Pengembangan Kapasitas	10
9	Program Satu Juta Rumah	3
10	Program Pembangunan Kilang Minyak	3
11	Proyek Pipa Gas/Terminal Gas	7
12	Proyek Infrastruktur Energi Asal Sampah	1
13	Proyek Penyediaan Air Minum	7
14	Proyek Infrastruktur Sistem Air Limbah Komunal	1
15	Proyek Pembangunan Tanggul Penahan Banjir	1
16	Proyek Bendungan dan Jaringan Irigasi	57
17	Program Peningkatan Jangkauan <i>Broadband</i>	2
18	Proyek Infrastruktur IPTEK Strategis Lainnya	2

19	Pembangunan Kawasan Industri Prioritas/Kawasan Ekonomi Khusus	28
20	Pariwisata	1
21	royek Pembangunan <i>Smelter</i>	6
22	Proyek Perikanan dan Kelautan	1
23	Proyek Infrastruktur Pendidikan	1
24	Program Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan	1
25	Program Industri Pesawat	2
26	Program Pemerataan Ekonomi	1

H. Tahapan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Tahapan pengadaan tanah disebutkan dengan tegas dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya yang telah berubah beberapa kali yakni yang terakhir adalah Perpres Nomor 148 Tahun 2015 sebagai perubahan keempat dari Perpres Nomor 71 tahun 2012, tahapan dalam pengadaan tanah dimulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil yang dijabarkan sebagai berikut:

1. Tahapan Perencanaan

Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sesuai ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Pengadaan Tanah agar menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang sedikitnya memuat:

- 1) Maksud dan tujuan pembangunan;
- 2) Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
- 3) Letak tanah;

- 4) Luas tanah yang dibutuhkan;
- 5) Gambaran umum status tanah;
- 6) Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- 7) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- 8) Perkiraan nilai tanah;
- 9) Rencana penganggaran.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah tersebut sesuai ketentuan Penjelasan atas Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Pengadaan Tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup:

- 1) Survei sosial ekonomi;
- 2) Kelayakan lokasi;
- 3) Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat;
- 4) Perkiraan nilai tanah;
- 5) Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan; dan
- 6) Studi lain yang diperlukan.

Dokumen Perencanaan tersebut selanjutnya diserahkan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Gubernur yang melingkupi wilayah di mana letak tanah berada.

2. Tahap Persiapan

Tahapan persiapan, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 9 ayat (1) Perpres Pengadaan Tanah, Gubernur membentuk tim persiapan dalam

waktu paling lama 2 (dua) hari kerja sejak dokumen perencanaan pengadaan tanah diterima secara resmi oleh Gubernur, yang beranggotakan:

- (1) Bupati/Walikota;
- (2) Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi terkait;
- (3) Instansi yang memerlukan tanah; dan
- (4) Instansi terkait lainnya

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas tim persiapan, Gubernur membentuk sekretariat persiapan pengadaan tanah yang berkedudukan di sekretariat daerah provinsi. Adapun tugas tim persiapan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 Perpres Pengadaan Tanah adalah sebagai berikut:

1) Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan

Sesuai Pasal 11 ayat (2) Perpres Nomor 148 Tahun 2016, pemberitahuan rencana pembangunan ditandatangani ketua tim persiapan dan diberitahukan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan, paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak dibentuknya tim persiapan. Sesuai ketentuan Pasal 12 ayat (2) dan (3) Perpres Nomor 71 Tahun 2012, pemberitahuan dapat dilakukan secara langsung baik melalui sosialisasi, tatap muka, dan/atau surat pemberitahuan, atau melalui pemberitahuan secara tidak langsung melalui media cetak maupun media elektronik. Berkaitan dengan sosialisasi atau tatap muka harus dengan undangan yang disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan melalui lurah/kepala desa atau nama lain dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum pertemuan dilaksanakan.

2) Melakukan pendataan awal lokasi rencana pengadaan tanah

Pendataan awal lokasi rencana pengadaan tanah meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah bersama aparat kelurahan/desa sesuai ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UU Pengadaan Tanah, paling lama adalah 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Pihak yang berhak dalam Pasal 17 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 pihak yang berhak meliputi:

- (1) Pemegang hak atas tanah;
- (2) Pemegang hak pengelolaan nadzir untuk tanah wakaf;
- (3) Pemilik tanah bebas milik adat;
- (4) Masyarakat hukum adat;
- (5) Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- (6) Pemegang dasar penguasaan atas tanah dan ataupemilik bangunan tanaman atau benda lain yangberkaitan dengan tanah.

Sesuai ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan (2) Perpres Nomor 71 Tahun 2012, hasil pendataan dituangkan dalam bentuk daftar sementara lokasi rencana pembangunan yang ditandatangani ketua tim persiapan sebagai bahan untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.

3) Melakukan konsultasi publik rencana pembangunan

Konsultasi publik rencana pembangunan dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah, sesuai ketentuan Pasal 29 ayat (4) Perpres Nomor 71 Tahun 2012, dilaksanakan paling lama 60 hari kerja

sejak tanggal ditandatanganinya daftar sementara lokasi rencana pembangunan dalam berita acara kesepakatan. Sesuai ketentuan Pasal 34 ayat (1), (2), (3) dan (4) Perpres Nomor 71 Tahun 2012, apabila dalam konsultasi publik, pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak atau kuasanya tidak sepakat atau keberatan, maka dilaksanakan konsultasi publik ulang paling lama 30 hari kerja sejak tanggal berita acara kesepakatan. Sesuai ketentuan Pasal 35 ayat (1), (2), dan (3) Perpres Nomor 71 Tahun 2012, jika dalam konsultasi publik ulang masih terdapat keberatan atas rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan kepada Gubernur melalui tim persiapan, selanjutnya Gubernur membentuk tim kajian keberatan yang terdiri atas:

- 
- (1) Sekretaris Daerah Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
 - (2) Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai sekretaris merangkap anggota;
 - (3) Instansi yang menangani urusan pemerintahan dibidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
 - (4) Kepala Kantor Wilayah kementerian Hukum dan HAM sebagai anggota;
 - (5) Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
 - (6) Akademisi sebagai anggota.

Tugas tim kajian keberatan meliputi Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan, pengkajian terhadap alasan keberatan warga masyarakat dan penilaian kelayakan untuk dipertimbangkan, membuat rekomendasi diterima atau ditolaknyakeberatan yang ditandatangani ketua tim kajiankeberatan kepada

Gubernur. Berdasarkan rekomendasi dari tim kajian keberatan atas rencana lokasi pembangunan tersebut, Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas lokasi pembangunan. Penanganan keberatan oleh Gubernur dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya keberatan. Dalam hal Gubernur memutuskan dalam suratnya menerima keberatan, instansi yang memerlukan tanah membatalkan rencana pembangunan atau memindahkan lokasi rencana pembangunan ke tempat lain. Setelah keluar penetapan Gubernur tentang lokasi rencana pembangunan jika masih ada keberatan dari pihak yang berhak atau masyarakat yang terkena dampak, maka yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

4) Menyiapkan penetapan lokasi pembangunan

Penetapan lokasi pembangunan dibuat berdasarkan kesepakatan yang telah dilakukan tim persiapan dengan pihak yang berhak atau berdasarkan karena ditolaknya keberatan dari pihak yang keberatan. Penetapan lokasi pembangunan dilampiri peta lokasi pembangunan yang disiapkan oleh instansi yang memerlukan tanah. Penetapan lokasi pembangunan berlaku jangka waktu 2 tahun dan dapat dilakukan permohonan perperpanjangan waktu 1 kali untuk waktu paling lama 1 tahun kepada Gubernur yang diajukan paling lambat 2 bulan sebelum berakhirnya jangka waktu penetapan lokasi pembangunan.

5) Mengumumkan penetapan lokasi

Pengumuman atas penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sesuai ketentuan Pasal 46 ayat (1), (2), dan (3) Perpres Nomor 148 Tahun 2016,

paling lambat adalah 2 hari sejak dikeluarkan penetapan lokasi pembangunan yang dilaksanakan dengan cara:

- (1) Ditempelkan di kantor Kelurahan/Desa, dan/atau kantor Kabupaten/Kota dan di lokasi pembangunan;
- (2) Diumumkan melalui media cetak dan/atau media elektronik.

Pengumuman penetapan lokasi pembangunan dilaksanakan selama paling kurang 7 (tujuh) hari kerja. Setelah keluar penetapan Gubernur tentang lokasi rencana pembangunan jika masih ada keberatan dari pihak yang berhak atau masyarakat yang terkena dampak, maka yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penerbitan SK penetapan lokasi. Putusan pengadilan sudah harus diberikan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, dan dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak tanggal Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara serta Putusan Kasasi harus sudah diberikan dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari.

Penetapan lokasi tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pemerintah atau pemerintah daerah perlu diawasi apakah dalam menetapkan lokasi tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah mengacu pada tahapan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 beserta perubahannya atau tidak. Karena kenyataannya masih banyak penetapan lokasi yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang dikeluarkan secara diam-diam dan tidak transparan sehingga dapat merugikan masyarakat.

3. Tahapan Pelaksanaan

Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) UU Pengadaan Tanah berdasarkan penetapan lokasi instansi yang membutuhkan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan setelah penetapan lokasi oleh Gubernur. Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh Unit Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Adapun kegiatan-kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah meliputi :

- (1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- (2) Penilaian Ganti Kerugian;
- (3) Pemberian ganti kerugian;
- (4) Pelepasan hak atas tanah.

Sesuai ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU Pengadaan Tanah, Inventarisasi dan identifikasi dilakukan dengan jangka waktu paling lama 30 hari. Adapun kegiatannya meliputi pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah dan pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan Tanah. Penilaian ganti kerugian dilaksanakan oleh Lembaga Penilai yang mendapat izin dari Kementerian Keuangan dan lisensi dari Badan Pertanahan Nasional. Adapun objek yang menjadi penilaian oleh lembaga penilai adalah:

- (1) Tanah;
- (2) Ruang atas tanah dan bawah tanah;
- (3) Bangunan;

- (4) Tanaman;
- (5) Benda yang berkaitan dengan tanah; dan atau
- (6) Kerugian yang dapat dinilai

Besaran ganti kerugian apabila pihak yang berhak tidak setuju dengan besaran ganti kerugian, maka terhadap pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dan lembaga pertanahan wajib membayar sesuai dengan putusan Pengadilan Negeri yang mempunyai kekuatan hukum tetap.¹³¹

4. Tahapan Penyerahan Hasil

Sesuai ketentuan Pasal 112 ayat (1) dan (4) Perpres Nomor 148 Tahun 2016, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data pengadaan tanah paling lama 3 hari kerja sejak pelepasan hak objek pengadaan tanah dengan berita acara. Setelah proses penyerahan, paling lama 30 hari kerja instansi yang memerlukan tanah wajib melakukan pendaftaran/pensertifikatan untuk dapat dimulai proses pembangunan.

Berdasarkan uraian di atas, dengan demikian dapat disimpulkan tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah terdiri atas 4 (empat) tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yaitu tahapan perencanaan, persiapan,

¹³¹Pustaka Virtual Tata Ruang dan Pertanahan (Pusvir TRP), “Implementasi Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum” tersedia di <https://www.scribd.com/doc/242578978/implementasi-undang-undang-Nomor-2-Tahun-2012-tentang-Pengadaan-Tanah-Bagi-Pembangunan-Untuk-Kepentingan-Umum> , diakses hari Sabtu 21 Agustus 2020 pukul 19.39 WIB.

pelaksanaan, dan penyerahan hasil.¹³² Adapun kegiatan untuk memperoleh penetapan lokasi dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan dilakukan dalam dua tahapan yaitu perencanaan dan persiapan pengadaan tanah. Dalam tahap persiapan dimana Gubernur yang telah mengeluarkan penetapan lokasi pengadaan tanah namun masih terdapat keberatan dari pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi tersebut, maka pihak yang berhak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

I. Tinjauan Umum Mengenai Ganti Kerugian

1. Pengertian Ganti Rugi

Ganti rugi dalam hukum perdata dapat timbul dikarenakan wanprestasi akibat dari suatu perjanjian atau dapat timbul dikarenakan oleh Perbuatan Melawan Hukum. Ganti rugi yang muncul dari wanprestasi adalah jika ada pihak-pihak dalam perjanjian yang tidak melaksanakan komitmentnya yang sudah dituangkan dalam perjanjian, maka menurut hukum dia dapat dimintakan tanggung jawabnya, jika pihak lain dalam perjanjian tersebut menderita kerugian karenanya.¹³³ KUHPerdata memperincikan kerugian (yang harus diganti) dalam tiga komponen yaitu Biaya, Rugi, dan Bunga (Vide Pasal 1239, 1243)¹³⁴.

Biaya adalah setiap uang (termasuk ongkos) yang harus dikeluarkan secara nyata oleh pihak yang dirugikan, dalam hal ini sebagai akibat dari adanya

¹³²Edi Rohaedi, Isep H. Insan dan Nadia Zumaro, *Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal Pakuan Law Review Volume 5, (No.1), Januari-Juni 2019, E-Issn:2614-1485, hlm 216.

¹³³ Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hlm 223.

¹³⁴ *Ibid.*

tindakan wanprestasi. Sedangkan yang dimaksud dengan “rugi” adalah keadaan merosotnya (berkurangnya) nilai kekayaan kreditor sebagai akibat dari adanya wanprestasi dari pihak debitur. sedangkan yang dimaksud dengan “bunga” adalah keuntungan yang seharusnya diperoleh tetapi tidak jadi diperoleh oleh pihak kreditor karena adanya tindakan wanprestasi dari pihak debitur.¹³⁵

Pengertian ganti kerugian oleh Undang-Undang Nomor 2vTahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 ayat (10), yaitu: “Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.” Pengertian kerugian menurut R.Setiawan, adalah kerugian nyata yang terjadi karena wanprestasi. Adapun besarnya kerugian ditentukan dengan membandingkan keadaan kekayaan setelah wanprestasi dengan keadaan jika sekiranya tidak terjadi wanprestasi.¹³⁶

Pengertian kerugian yang hampir sama dikemukakan pula oleh Yahya Harahap, ganti rugi ialah “kerugian nyata” atau “fietelijke nadeel” yang ditimbulkan perbuatan wanprestasi.¹³⁷ Kerugian nyata ini ditentukan oleh suatu perbandingan keadaan yang tidak dilakukan oleh pihak debitur. Lebih lanjut dibahas oleh Harahap, kalau begitu dapat kita ambil suatu rumusan, besarnya jumlah ganti rugi kira-kira sebesar jumlah yang “wajar” sesuai dengan besarnya nilai prestasi yang menjadi obyek perjanjian dibanding dengan keadaan yang menyebabkan timbulnya wanprestasi. Atau ada juga yang berpendapat besarnya

¹³⁵ *Ibid*, hlm 224.

¹³⁶ R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Binacipta, Bandung, 1977, hlm 17

¹³⁷ M. yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986, hlm 66.

ganti rugi ialah “sebesar kerugian nyata” yang diderita kreditur yang menyebabkan timbulnya kekurangan nilai keuntungan yang akan diperolehnya.

Bila dikaji secara mendalam, kerugian merupakan suatu pengertian yang relatif, yang bertumpu pada suatu perbandingan antara dua keadaan. Kerugian adalah selisih (yang merugikan) antara keadaan yang timbul sebagai akibat pelanggaran norma tersebut tidak terjadi. Sehingga dapat ditarik suatu rumusan mengenai kerugian adalah situasi berkurangnya harta kekayaan salah satu pihak yang ditimbulkan dari suatu perikatan (baik melalui perjanjian maupun melalui undang-undang) dikarenakan pelanggaran norma oleh pihak lain.

2. Asas-Asas Ganti Rugi

Berkaitan dengan ganti rugi, agar kepentingan umum tidak menyimpang dari makna sesungguhnya dalam implementasinya harus memenuhi asas hukum umum sebagai berikut:

1) Asas Kepantasan Hukum

Kepantasan hukum atau kelayakan hukum ataupun kepatutan hukum bersandar kepada kebenaran dan keadilan. Pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan Negara dapat bertindak secara pantas menurut hukum di dalam keadaan tertentu. Perbuatan yang dilakukan berdasarkan ada tidaknya unsur kepantasan hukum, akan menentukan juga ada tidaknya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah.

2) Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum

Asas ini bersumber dari Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 Amandemen ke-4, yang berisikan konsekuensi antara hak dan kewajiban. Negara, hak dan kewajiban diatur dan harus dibaca dalam satu nafas serta dijalankan secara seimbang. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum mengimplementasikan dua ukuran penguji (*toetsingsmaatstaven*), yaitu: Adanya ukuran dalam memberi keputusan terhadap kebijaksanaan pemerintah. Adanya ukuran untuk menentukan kebijaksanaan yang menjadi dasar keputusan. Tujuan dijalankannya hak dan kewajiban pemilikan tanah adalah untuk mencapai tujuan hukum berupa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat.

3) Asas Musyawarah

Substansi yang prinsipil dalam musyawarah, adalah suatu kenyataan konkret bahwa manusia memiliki pikiran, kehendak, dan kemampuan serta kecakapan bertindak yang diberi arti hukum. Pemenuhan asas musyawarah mengedepankan dua hal penting, yaitu: Kedudukan warganegara sebagai manusia yang dihadapkan dengan Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah dan wewenang atas dasar kebebasan manusia yang dihadapkan dengan wewenang Negara untuk menentukan, mengatur, dan menyelenggarakan hal-hal yang berhubungan dengan tanah yang terjadi atas dasar kekuasaan Negara terhadap tanah.

4) Asas Kekuasaan Negara Atas Tanah

Negara tidak didasari hubungan memiliki dengan tanah, tetapi hubungan menguasai. Dari hubungan menguasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, melahirkan Hak Penguasaan Negara atas tanah dalam Pasal 2 UUPA. Dasar pemikiran lahirnya Hak Penguasaan Negara dalam Pasal 33 UUD 1945, merupakan perpaduan antara teori Negara hukum kesejahteraan dan konsep hak ulayat dalam persekutuan hukum adat.

Makna penguasaan Negara adalah kewenangan Negara untuk mengatur (regelend), mengurus (bestuuren), dan mengawasi (toezicht houden). Substansi dari penguasaan Negara adalah dibalik hak, kekuasaan atau kewenangan yang diberikan kepada Negara terkandung kewajiban menggunakan dan memanfaatkan tanah sebagai sumber daya ekonomi bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dapat disimpulkan bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah amat menentukan apakah dalam perencanaan diperbolehkan untuk kepentingan umum atau tidak.

5) Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik

Sifat publik dari pengaturan penggunaan hak atas tanah memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur, menyelenggarakan, dan menentukan penggunaan tanah. Pelaksanaan kewenangan tersebut dituntut untuk dilaksanakan secara pantas, dengan kata lain, Negara dalam menjalankan kekuasaan atau wewenangnya dituntut agar melakukannya menurut asas-asas hukum umum. Diberlakukannya asas umum pemerintahan yang baik adalah

ditujukan bukan untuk memenuhi kepentingan diri sendiri, tetapi untuk memenuhi kepentingan yang sangat luas, yang meliputi:

- (1) Bukan tindakan melawan hukum dari pengurus;
 - (2) Bukan tindakan sewenang-wenang;
 - (3) Memenuhi asas ketelitian dan kecermatan;
 - (4) Memiliki dasar-dasar keputusan yang tepat;
 - (5) Memenuhi asas kesamaan dalam hukum;
 - (6) Memenuhi asas kepastian hukum.
- 6) Asas Kepentingan Umum Dan Paksaan
- Paksaan (*coercion*) merupakan wujud dari upaya mempengaruhi secara fisik agar orang mengikuti kehendak atas peruntukan dan penggunaan tanah yang telah ditetapkan sesuai aturan yang berlaku (di Indonesia dilandasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup jo. Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi).

Paksaan (*coercion*) menjembatani hubungan antara ditetapkannya penggunaan tanah dengan tujuan yang hendak dicapai dalam scope yang berwawasan kenegaraan. Jika terjadi penyimpangan terhadap nilai dan norma yang ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, maka yang terkait dengan pemanfaatan itu harus patuh akan penetapan ketentuan tersebut. Hukum dapat menyebut paksaan sebagai sanksi. Baik paksaan maupun sanksi kedua-duanya merupakan mekanisme pendorong secara fisik atau psikologis, agar orang dapat berperilaku secara layak menurut kewajiban dan hak-hak

yang ditetapkan. Dalam hubungan dengan kepentingan umum yang telah ditetapkan oleh Negara melalui pemerintah, maka arti paksaan hanya dapat diwujudkan jika tujuan dari dipenuhinya kepentingan umum itu secara benar, yaitu:

- (1) Memenuhi kepentingan Negara secara luas;
- (2) Memiliki kepentingan dengan nilai lebih jika dibandingkan dengan kepentingan lain;
- (3) Penetapan kepentingan umum dilakukan menurut hukum baik undang-undang, peraturan maupun keputusan dalam masyarakat.

3. Aspek Ganti Rugi

Pengenaan ganti sebagai akibat adanya penggunaan hak dari satu pihak untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan dari lain, Ganti rugi meliputi aspek:

1) Kesebandingan

Ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum. Maka pemberian ganti rugi dengan hak yang akan diambil harus sebanding dan tidak harus adanya alternatif penggantian yang tidak akan menimbulkan kerugian pemilik hak.

2) Layak

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

3) Perhitungan Cermat

Perhitungan harus cermat termasuk didalamnya penggunaan waktu, nilai dan derajat.

Maksud dari hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu sebagaimana disebut di dalam Pasal 1 ayat 5 “Hak atas tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang”. Sedangkan yang diartikan dengan bangunan, ada beberapa jenis bangunan, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, tidak ada penjelasan lebih lanjut. Pada kasus-kasus tertentu di dalam pengadaan tanah, ganti rugi, hanya diberikan terhadap bangunan, pagar, tanaman, sedangkan tanah tidak diberikan ganti rugi.

4. Bentuk Dan Jenis Ganti Rugi

Dalam Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatur mengenai bentuk ganti kerugian dapat diberikan berupa:

- 1) uang; dan/atau
- 2) tanah pengganti; dan/atau
- 3) pemukiman kembali; dan/atau

- 4) gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c;
- 5) bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Ganti kerugian tersebut diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Selain terhadap tanah-tanah hak perseorangan, dalam Perpres ini ditentukan bahwa terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

5. Pihak Yang Menerima Ganti Kerugian

Ganti kerugian tersebut diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Selain terhadap tanah-tanah hak perseorangan, dalam Perpres ini ditentukan bahwa terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Sehingga dapat dipastikan pihak yang menerima ganti kerugian adalah pihak yang secara legal memiliki hak atas tanah yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum.

6. Penetapan Besarnya Ganti Rugi

Dasar dan cara penetapan besarnya ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman adalah nilai jual yang ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang

bertanggung jawab di bidang tersebut. Sedangkan untuk tanah harganya didasarkan atas NJOP atau nilai nyata sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan yang terakhir.¹³⁸ Untuk Indonesia, kiranya faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti kerugian, di samping NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, sesuai pasal 28 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 adalah:

- 
- (1) lokasi/letak tanah (strategis/kurang strategis);
 - (2) status hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan lain-lain;
 - (3) peruntukan tanah;
 - (4) Kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ada;
 - (5) kelengkapan sarana dan prasarana;
 - (6) faktor lain yang mempengaruhi harga tanah.

Penetapan nilai nyata sebagai dasar penghitungan harga tanah tentulah dimaksudkan agar tingkat kesejahteraan bekas pemegang hak tidak mengalami kemunduran. Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, di samping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum dan

¹³⁸Citraningtyas Wahyu Adhie, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Lingkar Kota Oleh Pemerintah Kabupaten Wonogiri*. Skripsi, (Surakarta : Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret), hlm 33.

bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Pada kaitannya dengan masalah ganti kerugian, tampaknya bahwa menemukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan itu tidak mudah. Ketentuan pasal 6 UUPA ini menjadi pertimbangan tersendiri bagi Tim Penilai Harga Tanah dalam menilai harga tanah seperti yang disampaikan oleh Sihombing: “Panitia penaksir dalam menaksir ganti rugi agar menggunakan, nilai yang sebenarnya dari tanah yang haknya akan dicabut beserta benda-benda yang ada di atasnya yang juga akan dicabut. Nilai ganti rugi tersebut tergantung pada fungsi yang diberikan oleh tanah dan benda yang bersangkutan, baik kepada si pemilik maupun masyarakat, dengan ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA”.¹³⁹

J. Kompensasi Layak

Suatu peraturan perundang-undangan tentunya memiliki tujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, sekaligus mewujudkan keadilan dan memberikan manfaat baik bagi masyarakat pemilik/pemegang Hak Atas Tanah yang tanahnya dipergunakan bagi pembangunan.¹⁴⁰ Ukuran keadilan memang sulit untuk ditentukan, apalagi jika dikaitkan dengan penerapan suatu peraturan. Keadilan merupakan salah satu cita-cita hukum yang berangkat dari

¹³⁹Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*. (Jakarta : PT. Toko Gunung Agung, 2005), hlm 506.

¹⁴⁰ Agus Oprasi, *Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian Terhadap Hak Atas Tanah Yang Terkena Proyek Pembangunan Water Front City Di Kabupaten Sambas, Provinsi Kalimantan Barat*, Tesis, (Semarang : Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2019), hlm 04.

nilai-nilai moral manusia. Bagi bangsa Indonesia, sesuai dengan falsafah Pancasila, maka paling tepat kiranya untuk menerapkan Asas Keadilan Sosial. Keadilan itu sendiri bersifat universal, jauh dalam lubuk hati setiap orang, ada kesepakatan tentang sesuatu yang dipandang sebagai adil dan tidak adil itu. Adil menurut pandangan orang per-orang adalah berbeda. Perbedaan tersebut dikarenakan ada ukuran tercapainya kepuasan baik secara lahiriah atau bathiniah, dan atau kepuasan keduanya secara lahiriah maupun bathiniah. Keadilan dalam memberi ganti kerugian diterjemahkan sebagai mewujudkan penghormatan kepada seorang yang haknya dikurangi dengan memberikan imbalan berupa sesuatu yang setara dengan keadaannya sebelum hak tersebut dikurangi atau diambil, sehingga yang bersangkutan tidak mengalami degradasi kesejahteraan.

Secara rasional seseorang akan melepaskan haknya jika kompensasi ganti kerugian yang diterima dianggap layak, tetapi sering kali dalam upaya pembebasan tanah masyarakat merasa tidak puas dengan ganti kerugian yang ditetapkan, bahkan istilah “ganti kerugian” dipersepsikan sudah pasti orang yang melepaskan Hak Atas Tanahnya mengalami atau menderita kerugian. Walaupun tidak dapat dipungkiri adakalanya ganti kerugian atau kompensasi yang diminta masyarakat dianggap terlalu tinggi. Pemberian kompensasi dalam pelaksanaan pengadaan tanah dimana segala kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik atas tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.¹⁴¹

¹⁴¹ Lihat pada ketentuan Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Pelepasan atau penyerahan Hak Atas Tanah harus berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah. Secara rasional untuk melindungi hak seseorang, setiap pembebasan tanah harus dilakukan dengan kompensasi yang layak dan untuk dapat dikatakan layak maka ganti kerugian minimal adalah sesuai dengan Nilai Pasar. nilai jual obyek pajak yang dijadikan dasar perhitungan sangat potensial untuk tidak memenuhi unsur kompensasi yang layak. Sudah menjadi pemahaman umum bahwa nilai jual obyek pajak sering tidak menggambarkan nilai pasar.

Keadilan yang dimaksudkan adalah jika pemilik/pemegang Hak Atas Tanah telah memperoleh ganti kerugian yang dirasa memadai, karena ganti kerugian tersebut telah dapat bermanfaat dan memberikan kepada mereka kehidupan yang lebih baik.¹⁴² Misalnya dengan melepaskan hak atas tanahnya kemudian mendapatkan pembayaran ganti kerugian yang selanjutnya dapat digunakan untuk membiayai sekolah anak-anak mereka, atau dapat mereka gunakan untuk modal usaha, disamping itu mereka juga dapat menempati rumah baru yang kondisinya lebih baik dari rumah mereka dahulu.

K. Jalan Tol Semarang-Solo

Jalan Tol Semarang-Solo merupakan bagian dari *Trans Java Toll Road System*, dimana ruas jalan tol Semarang-Solo sepanjang 72,64 KM yang melewati 5 Kabupten/Kota yaitu Kota Semarang, Kabupaten Semarang, Kota Salatiga, Kabupaten Boyolali, dan Kabupaten Karanganyar. Jalan yang dibangun sejak 1

¹⁴² Agus Oprasi, *Op.Cit*, hlm 105.

maret 2009 dan diresmikan serta mulai beroperasi sejak tahun 2017. Proses pengerjaan dilakukan oleh Jasa Marga dengan total lintasan sepanjang 72,64 KM. Secara geografis kontur tanah yang dilewati merupakan perbukitan serta pegunungan sehingga kondisi jalan terdapat tanjakan, turunan, serta jembatan-jembatan penghubung yang panjang serta tinggi, total jembatan yang dibangun pada jalan tol Semarang-Solo sebanyak 25 buah. Total panjang jembatan yang dibangun mencapai panjang 5.553 Meter.

Mengingat Jalan Tol Semarang-Solo merupakan bagian dari *Trans Java Toll Road System* maka akan terkoneksi pada jalur tol Kota Semarang dan pada ruas jalan tol Solo-Ngawi. Proses pekerjaan pembangunan jalan tol Semarang-Solo dibagi menjadi 5 sesi, dimana pada sesi pertama dimulai dari Tembalang-Ungaran dengan panjang jalan 16,3 KM, sesi 2 dimulai dari Ungaran hingga Bawen sepanjang 11,3 KM, sedangkan sesi 3 yaitu Bawen-Salatiga sepanjang 17,6 KM, untuk sesi 4 ruas jalan yang dimulai dari Salatiga hingga Boyolali ruas jalan yang dimiliki sepanjang 22,4 KM, dan sesi yang terakhir yaitu dari Boyolali hingga Kertosuro panjang jalan nya 11,1 KM.

Jalan tol Semarang-Solo juga dilengkapi dengan 6 tempat istirahat atau *Rest Area*. Masing-masing *Rest Area* memiliki fasilitas yang memadai seperti halnya lahan parkir yang luas, tempat ibadah (masjid/musholla), Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU), Restoran, Toilet, bahkan terdapat bengkel pada salah satu *Rest Area*. Selain memiliki *Rest Area* jalan tol Semarang-Solo juga memiliki 5 gerbang tol yaitu pada wilayah Banyumanik Kota Semarang, Ungaran

Kabupaten Semarang, Bawen Kabupaten Semarang, Tingkir Kota Salatiga, Mojosongo Kabupaten Boyolali, serta Colomadu Kabupaten Karanganyar.

Jalan tol Semarang-Solo yang diresmikan Presiden Joko Widodo serta beroperasi secara penuh pada tahun 2017 yang menghubungkan Kota Semarang dan Kota Solo. Kehadiran tol ini juga sebagai akses pendukung pariwisata alam yang ada di sekitar jalan tol trans Jawa hingga sekaligus dapat menikmati wisata kuliner yang disuguhkan di masing-masing daerahnya khususnya di Kota Semarang hingga Kota Solo.¹⁴³ Peran penting bagi masyarakat pada jalan tol Semarang-Solo dalam rangka memperkuat konektivitas mendukung potensi pengembangan wilayah, khususnya untuk peningkatan kelancaran arus barang dan jasa. Kehadiran jalan tol ini memiliki arti penting sebagai aksesibilitas penopang perekonomian di daerah yang dilintasi seperti Semarang, Salatiga, Boyolali, Sukoharjo dan Solo.

L. Nilai-Nilai Keadilan Pancasila

Pancasila yang terdiri atas lima sila mengandung nilai-nilai dasar di setiap silanya. Nilai Ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai kerakyatan, nilai permusyawaratan perwakilan, dan nilai keadilan sosial. Nilai-nilai tersebut masih menjadi nilai dasar yang belum bisa dijelaskan secara optimal dan belum bisa dijabarkan langsung dalam kehidupan sehari-hari.¹⁴⁴ Nilai keadilan pada Pancasila dapat dilihat pada sila ke-2 yang tegas mengatakan “Kemanusiaan yang

¹⁴³ PU-net, *Op.Cit.*

¹⁴⁴ Muhammad Zainuddin, *Pendidikan Kewarganegaraan Berbasis Nilai Pancasila dan Ahlusunnah Wal Jama'ah*, (Jepara : Unisnu Press, 2020), hlm 107-108.

adil dan beradab”, nilai keadilan dimaksudkan agar warna negara dapat memahami keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta dapat bersikap tidak berat sebelah, atau bisa disebut juga keadilan merupakan hal yang wajar, yaitu bahwa suatu keputusan atau tindakan harus didasarkan pada objektivitas, bukan pada subjektivitas.¹⁴⁵

Selain pada sila ke-2, nilai keadilan juga jelas tercantum dalam sila ke-5 pada Pancasila yang menyatakan “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Keadilan sosial mengandung arti keadilan yang berlaku dalam masyarakat disegala bidang kehidupan, baik materiil maupun spiritual.¹⁴⁶ Keadilan sosial yang dimaksud tentunya tidak sama dengan pengertian dari sosialitas atau komunalitas. Keadilan sosial mengandung arti tercapainya keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan masyarakat, kehidupan masyarakat meliputi kehidupan jasmanai dan rohani¹⁴⁷.

Keadilan merupakan suatu hal yang sangat sulit untuk diwujudkan. Keadilan merupakan dambaan bagi manusia untuk mendapatkan suatu kehidupan yang layak, yang terpenuhinya hak-hak mereka dalam menjalani kehidupan. Dalam menjalankan kehidupan, manusia merupakan makhluk sosial yang tidak lepas dari kelemahan dan kekurangan. Kelemahan dan kekurangan inilah yang menyebabkan keadilan itu sulit untuk diwujudkan karena keadilan adalah milik Tuhan Yang maha Esa. Karakteristik keadilan Pancasila merupakan bagian bentuk keadilan yang berupa asas-asas dalam membentuk hukum. Hal ini perlu

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm 110.

¹⁴⁶ Syahril Syarbaini, *Pendidikan Pancasila Di Perguruan Tinggi (Implementasi Nilai-Nilai Karakter Bangsa)*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2014), hlm 55.

¹⁴⁷ *Ibid*.

dibedakan antara keadilan hukum dan keadilan Pancasila. Keadilan berdasarkan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta perlindungan yang sama dihadapan hukum dalam realisasinya sebagai asas-asas pembentukan hukum yang berdasarkan Pancasila. Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila yang berupa perlindungan hak asasi manusia dan persamaan dihadapan hukum, tentunya tidak lepas dari prinsip-prinsip lima sila dari Pancasila. Keadilan berdasarkan Pancasila diolah dari pemikiran tentang lima prinsip yaitu Pancasila sebagai asas Pembentukan hukum berdasarkan keadilan Pancasila yang mengedepankan hak asasi manusia dan perlindungan yang sama dihadapan hukum.

Ada beberapa karakteristik yang berkaitan dengan keadilan yang berdasarkan Pancasila. Pancasila sendiri mempunyai karakteristik atau ciri khas sebagai berikut:¹⁴⁸

- (1) Pancasila sebagai Falsafah bangsa yang hanya dimiliki oleh bangsa Indonesia, negara yang lain tidak. Pancasila merupakan hasil olah pikir asli bangsa Indonesia yang mencerminkan kebenaran. Sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Falsafah Pancasila mencerminkan dasar negara dalam menemukan hakekat kebenaran yang menjadi pedoman dalam hidup. Bangsa Indonesia mendapatkan limpahan rahmat dari Tuhan Yang Maha Esa dengan Pancasila agar terjalannya kehidupan berbangsa dan bernegara yang mencerminkan keadilan, kemanfaatan dan perlindungan. Rahmat tersebut diturunkan oleh Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan anugerah yang tidak diberikan kepada bangsa lain.

¹⁴⁸ Ferry Irawan Febriansyah, *Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa*, DIH Jurnal Ilmu Hukum, Vol.13, (No). 25, Februari 2017, hlm 22-23.

Jadi, Pancasila murni lahir dari olah fikir founding fathers/mothers kita dalam menentukan arah tujuan bangsa.

(2) Fleksibel dalam arti mampu ditempatkan pada kondisi perubahan jaman.

Sifat fleksibel Pancasila terbukti bahwa Pancasila mampu mengikuti perubahan jaman dari periode orde lama, periode orde baru, dan periode reformasi sampai sekarang ini. Dalam mengikuti perkembangan jaman, Pancasila mampu menempatkan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan periode pemerintahan tidak merubah substansi dan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila, akan tetapi substansi dan nilai-nilai tersebut mampu memberikan kontribusi yang positif dalam era pemerintahan dalam berbagai periode. Di sinilah Pancasila dapat disebut fleksibel karena mampu menempatkan dirinya dalam perubahan dan perkembangan jaman sesuai dengan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara.

(3) Kelima sila merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Dalam pemaknaan substansi dari Pancasila, merupakan suatu kewajiban bahwa substansi Pancasila tidak dapat dipisah-pisahkan. Hal ini mencegah agar tidak terjadi multi tafsir tentang Pancasila. Pemaknaan sila-sila Pancasila secara utuh dan tidak terpisahkan, maka dapat memunculkan penafsiran yang sama, tujuan yang sama serta persepsi yang sama dalam memaknai Pancasila sebagai pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara. Dapat disimpulkan bahwa Pancasila merupakan satu kesatuan yang utuh, sila-sila dalam Pancasila tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya

karena sila-sila tersebut saling berkaitan dan saling memberi cerminan nilai positif, satu sila dengan sila-sila yang lainnya.

(4) Pancasila merupakan NKRI dan NKRI merupakan Pancasila karena Pancasila dan NKRI merupakan suatu kesepakatan yang tidak akan dirubah. Pancasila ada karena NKRI dan NKRI ada berdasarkan Pancasila. Hal ini menunjukkan hubungan yang erat antara Pancasila dan NKRI. Pancasila dan NKRI merupakan kesatuan yang tidak dapat dirubah dan saling membutuhkan satu dengan yang lainnya karena Pancasila merupakan dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

(5) Mampu memberikan dasar keadilan sesuai dengan corak dan budaya bangsa Indonesia. Karena Pancasila diakui kebenarannya secara koheren, korespondensi, dan pragmatik, tentunya Pancasila sudah diakui sejak Pancasila dilahirkan. Pancasila diakui kebenarannya oleh banyak orang dan berfungsi sebagai pedoman bangsa Indonesia yang diakui sejak dulu sampai sekarang. Kebenaran tersebut merupakan keadilan yang bersumber dari Pancasila dapat diakui kebenarannya. Keadilan berdasarkan Pancasila merupakan keadilan yang benar-benar memberikan yang dibutuhkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, mampu memberikan perlindungan terhadap hak dan kewajiban warga negara serta memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila meliputi nilai keadilan yang bersumber dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila

keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan perwujudan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Nilai keadilan yang muncul dari kedua sila tersebut, mencerminkan nilai-nilai dari sila-sila yang lainnya. Dapat disimpulkan bahwa nilai keadilan Pancasila merupakan cerminan satu kesatuan yang utuh dari sila-sila yang terdapat di dalam Pancasila yang muncul dari perwujudan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Keadilan berdasarkan Pancasila menganut beberapa asas-asas yang meliputi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, memanusiakan manusia dengan mengutamakan Hak Asasi Manusia yaitu hak dalam memperoleh keadilan, persatuan dalam mewujudkan keadilan, keadilan dapat diakui kebenarannya bagi seluruh rakyat Indonesia, dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Dari karakteristik Pancasila di atas, bahwa karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa meliputi beberapa prinsip yaitu:¹⁴⁹

- (1) Prinsip keadilan Pancasila berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menjunjung tinggi keadilan dengan berlandaskan keadilan dari Tuhan. Oleh sebab itu, keadilan berdasarkan Pancasila mengakui adanya agama dan kepercayaan pada masing-masing individu warga Negara.
- (2) Prinsip keadilan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta memanusiakan manusia sebagai makhluk sosial yang wajib dilindungi keadilannya.

¹⁴⁹ *Ibid*, halaman 24.

- (3) Prinsip keadilan Pancasila menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesatuan demi terciptanya suasana kondusif bangsa yang memberikan keadilan bagi warga negara Indonesia.
- (4) Prinsip keadilan Pancasila menganut asas demokrasi demi terciptanya keadilan bagi warga Negara dalam menyatakan pendapatnya masing-masing berdasar atas musyawarah untuk mufakat.
- (5) Prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya tanpa kecuali sesuai dengan hak-hak nya.

Dari beberapa prinsip keadilan berdasarkan Pancasila yang telah disebutkan di atas, bahwa keadilan Pancasila mempunyai perbedaan dengan keadilan-keadilan yang lainnya. Keadilan Pancasila merupakan keadilan yang diambil dari karakter bangsa Indonesia itu sendiri. Teguh Prasetyo mencoba membandingkan pemahaman tentang keadilan menurut teori Teguh Prasetyo dengan keadilan menurut John Rawls. Sasaran akhir teori keadilan bermartabat adalah hukum dan sistem hukum berdasarkan Pancasila, sedangkan sasaran akhir teori keadilan John Rawls justice or fairness adalah sistem politik demokrasi sesuai dengan rule of law.¹⁵⁰

M. Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Nasional

Tanah sebagai komoditas yang pada umumnya berada dan dikuasai oleh perorangan yang belum tentu sepenuhnya bersedia menyerahkan tanahnya kepada pemerintah yang akan membangun suatu proyek tertentu untuk kepentingan

¹⁵⁰ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*, (Bandung : Nusamedia, 2015), hlm 109.

umum di atas tanah yang bersangkutan.¹⁵¹ Persoalan tentang tanah dalam kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum antara pemerintah yang mengatasmakan negara, dan warga masyarakat atau individu pemegang hak milik atas tanah sangatlah menarik untuk dikaji. Itu dikarenakan menyangkut persoalan pemindah tanganan atas hak milik dimana semula merupakan hak milik warga masyarakat/perseorangan atas tanah menjadi hak milik pemerintah /negara dengan alasan untuk kepentingan umum yaitu pembangunan sarana dan prasarana umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan umum dimana tidak hanya sekedar berkedudukan sebagai ketentuan pelaksanaan Undang Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), tetapi juga mempunyai keterkaitan dengan peraturan pelaksana lainnya seperti : – Undang Undang Nomor 51 tahun 1960 tentang Larangan pemakaian Tanah tanpa Izin yang berhak atau kuasanya – Undang- Undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda yang Ada Diatasnya. – Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang – Peraturan pemerintah Nomor 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara – Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹⁵¹ Ida Made Bagus Utama, *Kebijakan Publik Dalam Hal Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum oleh Pemerintah*, (online), PATROLIPost.com Dimensi Baru Informasi, diunggah pada 16 Juni 2020, (<https://www.patrolipost.com/39319/kebijakan-publik-dalam-hal-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum-oleh-pemerintah/>), diakses pada Jum'at 30 Oktober 2020 Pukul 21.09 WIB).

Meskipun sudah diatur dalam peraturan Perundang-undangan di bidang pertanahan, namun sering kali terjadi pada perakteknya di lapangan berbanding terbalik. Bahkan ironisnya pemerintah sebagai pihak I selaku pihak pemohon hak milik atas tanah terhadap pihak II yaitu warga masyarakat /perorangan selaku pihak termohon (pemilik hak atas tanah) sering kali bertindak diluar apa yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan pertanahan seperti tujuan semula pemindahan hak atas tanah bila terjadi seperti hal tersebut maka bisa dikemukakan bahwa kedudukan masyarakat di sini sebagai korban. Sedangkan tanah dalam hukum tanah, sebutan tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dalam Negara ditentukan adanya macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai orang perorangan. Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam arti yuridis adalah permukaan bumi (Pasal 4 ayat 1). Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Jadi istilah tanah yang mendapat awalan per dan akhiran an (pertanahan) adalah sebagai aktivitas yang berhubungan dengan permukaan bumi atau tanah sebagai objek pajak di bidang pertanahan.

Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum mengandung beberapa prinsip yang harus diperhatikan dan ditaati agar pelaksanaannya mencapai tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat¹⁵², antara lain:

1) Prinsip musyawarah

Walaupun pengadaan tanah diselenggarakan untuk kepentingan umum, namun pelaksanaannya harus berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang akan membangun dengan pemilik atau penguasa tanah. Pengadaan tanah berbeda dengan pencabutan atas tanah yang dipaksakan walaupun tanpa musyawarah, apalagi untuk kebutuhan mendesak (Pasal 18 UUPA). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tiada pengadaan tanah tanpa musyawarah. Karena itu, pengadaan tanah berbasis pada kesepakatan, tanpa kesepakatan pada prinsipnya tidak ada pengadaan tanah. Kesepakatan dimaksud adalah kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Jika tidak ada kesepakatan maka salah satu pihak tidak boleh melakukan penitipan pembayaran (konsinyasi) ke pengadilan negeri. Dalam hal ini berarti konsinyasi dikenal dalam hukum perdata, bukan dalam lapangan hukum publik. Berdasarkan hal itu, penggunaan lembaga konsinyasi dalam pengadaan tanah adalah tidak kontekstual.

2) Prinsip Kepentingan Umum

Pengadaan tanah hanya dilakukan untuk kepentingan umum, jika kegiatan pembangunan tersebut bukan untuk kepentingan umum, maka yang

¹⁵² Kurnia Warman, makalah tentang “Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum” disampaikan sebagai pemberi keterangan ahli pada persidangan Pengujian UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 14 Agustus 2012, hlm 9.

bersangkutan harus mengurus kepentingannya sendiri dengan menghubungi pemilik tanah secara langsung, tanpa bantuan panitia. Oleh karena itu, pengertian kepentingan umum menjadi hal yang sangat penting ditegaskan dalam undang-undang.

3) Prinsip Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah

Karena pengadaan tanah tidak boleh dipaksakan, maka pelaksanaannya harus berdasarkan pelepasan hak atas tanah dari pemegang hak. Pengadaan tanah hanya bisa dilakukan jika pemegang hak bersedia melepaskan haknya dalam arti memutuskan hubungan hukum antara dia dengan tanahnya, untuk selanjutnya diserahkan ke negara untuk dibangun. Kesediaan ini biasanya dinyatakan setelah yang bersangkutan menerima ganti kerugian yang layak sesuai kesepakatan. Jika ada pemegang hak yang dengan sukarela memberikan tanah untuk pembangunan tanpa ganti kerugian, maka pengadaan tanah seperti itu dilakukan melalui penyerahan hak. Jadi dapat dikatakan tiada pengadaan tanah seperti itu dilakukan melalui penyerahan hak. Jadi dapat dikatakan tiada pengadaan tanah tanpa pelepasan hak, atau tidak boleh pengadaan tanah dengan pencabutan hak.

4) Prinsip penghormatan terhadap Hak Atas Tanah

Setiap pengadaan tanah harus menghormati keberadaan hak atas tanah yang akan dijadikan tempat pembangunan. Oleh karena itu, setiap hak atas tanah baik yang sudah bersertifikat maupun belum atau tanah adat, wajib dihormati. Sekecil apapun hak orang atas tanah tersebut harus dihargai. Penghormatan itu tidak saja berlaku terhadap tanah yang dilepaskan haknya langsung untuk

pembangunan, termasuk juga hak atas tanah yang terpengaruh oleh kegiatan pembangunan.

5) Prinsip Ganti Kerugian

Pengadaan tanah dilakukan wajib atas dasar pemberian ganti kerugian yang layak kepada pemegang hak berdasarkan kesepakatan dalam prinsip musyawarah. Tiada pengadaan tanah tanpa ganti kerugian. Oleh karena itu penentuan bentuk dan besar ganti kerugian juga merupakan aspek penting dalam pengadaan tanah. Oleh karenanya pemberian ganti rugi harus mampu meningkatkan kesejahteraan pelepas hak secara ekonomi.

6) Prinsip Rencana Tata Ruang

Karena pembangunan untuk kepentingan umum ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat maka pelaksanaannya harus taat terhadap rencana tata ruang wilayah setempat.

N. Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Nasional

Tujuan dari hukum adalah keadilan hukum (filosofis), kepastian hukum (yuridis) dan kemanfaatan hukum (sosiologis), ketiga tujuan hukum tersebut harus dapat berjalan beriringan sehingga dapat dicapai dalam muara penegakan hukumnya. Guna tercapainya kepastian hukum, maka apabila terdapat ketidak selarasan dalam aturan ataupun tida tercapainya unsur keadilan dan kemanfaat maka diperlukan suatu rekonstruksi terhadap regulasi yang mengatur.

Sebelum membahas lebih lanjut terkait rekonstruksi, tentunya kita berpijak kepada kata awal dari rekonstruksi, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.¹⁵³ Menurut Sarwiji, yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.¹⁵⁴ Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan.¹⁵⁵

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati, kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar: proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan. Dari beberapa uraian di atas, definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses perencanaan peraturan daerah.

¹⁵³ Hasan Alwi, 2004, *Op.Cit.* hlm 374.

¹⁵⁴ Sarwiji Ppcit. Suwandi, *Op.Cit.* hlm 63.

¹⁵⁵ Pusat Bahasa, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 412.

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah *rekonstruksi*. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “*re*” berarti pembaharuan sedangkan “*konstruksi*” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi. B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana “penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula”¹⁵⁶. Sedangkan menurut James P.Chaplin *Reconstruction* merupakan “penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan”.¹⁵⁷

Salah satunya seperti yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga point penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.¹⁵⁸ Pada dasarnya hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola kebiasaan atau tingkah laku yang ada dimasyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan pada tujuan yang dikehendaki

¹⁵⁶B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 469.

¹⁵⁷James P. Chaplin, *Op.Cit*, hlm 421.

¹⁵⁸Yusuf Qardhawi, 2014, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn, Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya, hlm 62.

sehingga hukum bisa dijadikan instrumen untuk mengatur sesuatu. Supremasi hukum ditempatkan secara strategis sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui satu sistem hukum nasional. Hukum sebagai landasan pembangunan bidang lainnya bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engeneering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*) dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Supremasi hukum bermakna pula sebagai optimalisasi perannya dalam pembangunan, memberi jaminan bahwa agenda pembangunan nasional berjalan dengan cara yang teratur, dapat diramalkan akibat dari langkah-langkah yang diambil (*predictability*), yang didasarkan pada kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.¹⁵⁹

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial tidak hanya dipahami bahwa hukum sebagai alat untuk “memaksakan” kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja. Tetapi, sekarang konsep tersebut diperluas maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Oleh karena itu menurut Moempoeni Martojo,¹⁶⁰ Perundang-undangan suatu negara melukiskan kepada kita tentang adanya pengaturan, pengendalian serta pengawasan yang dilakukan oleh negara keada warga masyarakat umumnya.

Hukum sebagai alat *social engineering* adalah ciri utama negara modern, hal itu mendapat perhatian serius setelah Roscoe Pound memperkenalkannya

¹⁵⁹Soetomo, 2008, *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 75.

¹⁶⁰Satjipto Rahardjo, 1981, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, hlm 153

sebagai suatu perspektif khusus dalam disiplin sosiologi hukum. Roscoe Pound minta agar para ahli lebih memusatkan perhatian pada hukum dalam praktik (*law in actions*), dan jangan hanya sebagai ketentuan-ketentuan yang ada dalam buku (*law in books*). Hal itu bisa dilakukan tidak hanya melalui undang-undang, peraturan pemerintah, keppres, dan lain-lain tetapi juga melalui keputusan-keputusan pengadilan.

Hukum sebagai rekayasa sosial harus bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai pada pemecahannya, yaitu:¹⁶¹

- (1) Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
- (2) Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti: tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
- (3) Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk dilaksanakan.
- (4) Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Rekonstruksi hukum merupakan satu langkah untuk menyempurnakan aturan hukum yang ada dengan merespon perubahan masyarakat. Selain itu juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan bahan hukum atau hukum positif melalui penalaran yang logis, sehingga dapat dicapai hasil yang

¹⁶¹Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Cipta Aditya Bhakti, Bandung, hlm 208

dikehendaki. Artinya, rekonstruksi merupakan menata kembali dan mensinkronkan beberapa aturan hukum yang ada. Dalam melakukan konstruksi hukum Scholten memberikan perhatian terhadap 3 (tiga) syarat yaitu:¹⁶²

- (1) Rekonstruksi harus mampu meliputi seluruh bidang hukum positif yang bersangkutan.
- (2) Tidak boleh ada pertentangan logis didalamnya. Misalnya, ada ajaran yang menyatakan, bahwa pemilik bisa menjadi pemegang hipotik atas barang miliknya sendiri. Ajaran ini merupakan pembuatan konstruksi yang salah karena hipotik sendiri merupakan hak yang dipunyai oleh seseorang atas milik orang lain.
- (3) Rekonstruksi hendaknya memenuhi syarat keindahan. Artinya, tidak merupakan sesuatu yang dibuat-buat hendaknya memberikan gambaran yang jelas dan sederhana.
- (4) Peraturan Hukum yang sudah direkonstruksi diharapkan menjadi lebih baik dan menjamin kepastian hukum serta bermanfaat bagi masyarakat.

O. Urgensi Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Nasional

Pembangunan yang dilaksanakan oleh negara pada ujungnya untuk kepentingan bangsa dan negara, dengan manfaat sebesar-besar pada kesejahteraan rakyat. Pembangunan mempunyai bentuk dan jenis yang beragam, salah satunya adalah pembangunan untuk memenuhi *public good* atau untuk kepentingan umum

¹⁶²*Ibid*, halaman 103-104.

(*public purpose*). Pembangunan untuk kepentingan umum pada implementasinya memerlukan ketersediaan tanah bagi kegiatan pembangunan yang bersangkutan. Kesejarahan pengadaan tanah selama ini, ada sebagian ketersediaan tanah yang berhasil diperoleh sesuai perencanaan, ada sebagian tanah yang tidak berhasil diperoleh sesuai perencanaan. Hambatan dan kendala telah terdeteksi, berbagai wacana berkembang, semua untuk memastikan bahwa tanah untuk pembangunan harus tersedia tanahnya. Di sisi yang lain, hak atas tanah atau kepemilikan atas tanah tidak boleh terkorbankan.

Dalam tataran hukum, sudah banyak 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. Khusus untuk undang-undang pencabutan hak atas tanah hanya beberapa kali diimplementasikan karena secara politis dan secara sosiologis pada saat ini menjadi tidak populer. Sedangkan dalam tataran kebijakan non legislasi, telah dibentuk banyak tim, kelompok kerja, kelompok kajian, baik yang dibentuk oleh lembaga atau yang dibentuk oleh kementerian, semua menghasilkan kebijakan, yang tujuannya memastikan bahwa pembangunan dapat memperoleh tanah secara baik, sesuai dengan tenggat waktu yang ditetapkan. Faktor dan aspek yang menjadi penghambat pengadaan tanah untuk pembangunan

telah teridentifikasi, namun penyelesaiannya lebih bersifat simptomatik bahkan miopik, karena mekanisme penyelesaiannya berdasarkan kasus per kasus.

Dalam tataran regulasi yang ada dalam tataran *praxis-praktikal*. Baik karena persoalan hukum, maupun persoalan yang tidak hanya sekedar hukum, tidak kalah rumitnya, ketika pengadaan tanah memerlukan tanah aset negara/aset daerah, kawasan hutan, daerah pertambangan, lokasi transmigrasi, termasuk aset RUMN/BUMD, yang kesemuanya diatur dan dilindungi undang-undang sektor dengan berbagai mekanisme pelepasan yang ketat. Beranjak dari berbagai akar masalah dalam pengadaan tanah, maka gagasan untuk mengatur pengadaan tanah dengan tataran undang-undang menjadi relevan, selain untuk mengatasi berbagai hambatan dalam tataran yuridis-praktikal, juga untuk mensinkronisasikan berbagai ketentuan undang-undang yang mengatur hal-hal di atas itu.

Pengadaan tanah untuk pembangunan 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. Dengan demikian pelaksanaan pengadaan tanah harus dapat didekatkan pada keadilan, sekaligus eksplorasi nilai-nilai luhur (*virtues*) yang tumbuh dan berkembang dalam praktik, dengan meninggalkan sisi-sisi lemahnya.

BAB III

KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH DAN KOMPENSASINYA GUNA KEPENTINGAN PROYEK STRATEGIS NASIONAL

A. Sejarah Aturan Hukum Terkait Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum

Pengaturan masalah pengambilan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia sudah ada sejak zaman kolonial Belanda. Pada zaman ini dikenal adanya prosedur pencabutan hak dan prosedur pembebasan hak atas tanah yang diatur dalam dua peraturan. Peraturan pertama yang termuat dalam *Gouvernements Besluit* (Keputusan Gubernur/Pemerintah) tanggal 1 Juli 1927 Nomor 7 (Bijblad Nomor 11372), dan yang termuat didalam *Gouvernements Besluit* (Keputusan Gubernur/Pemerintah) tanggal 8 Januari 1932 Nomor 23 (Bijblad 12746) sedangkan peraturan kedua adalah *Onteigenings Ordonnantie* yang termuat didalam *Staatsblad* Nomor 574 Tahun 1920.

Sebagai konsekuensi dari menyerahnya Belanda kepada Jepang, 9 Maret 1942, maka segala kekuasaan pemerintah diatur dan dikendalikan oleh tentara Jepang, dimana pelaksanaan pemerintahannya dipusatkan di Jawa dan Madura. Dalam pelaksanaan pemerintahan tentara Jepang berpedoman kepada *Gunserei* melalui “*Osamu Seirei*”, yang mengatur segala sesuatu yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahannya. Ketentuan Pasal 3 *Osamu seirei* disebutkan “Semua hukum dan undangundang, pemerintah dan kekuasaan dari pemerintahan

yang terdahulu, selagi tidak bertentangan dengan aturan Pemerintahan Tentara Jepang, untuk sementara waktu tetap berlaku”.

Ketentuan yang sama, juga dikeluarkan untuk dilaksanakan diluar pulau Jawa dan Madura. Politik agrarian yang dijalankan oleh tentara pendudukan Jepang tidak berbeda tujuannya dengan politik agrarian yang dijalankan oleh pemerintah kolonial Belanda. Segala sesuatu yang diterapkan dalam pemerintahan Jepang ini semata-mata hanya untuk kepentingan mereka saja, meskipun berdalih demi untuk kemerdekaan Indonesia dikemudian hari.

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial dan membangun hukum agraria nasional. Menurut Boedi Harsono dengan berlakunya UUPA maka terjadilah perubahan yang fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama dibidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.¹⁶³

Tujuan diundangkannya UUPA sebagai tujuan hukum agraria nasional dimuat dalam penjelasan UUPA, yaitu Meletakkan dasardasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan

¹⁶³ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukannya UndangUndang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanannya* (Jakarta: Djambatan, 1999) hlm. 1

kemakmuran, kebahagiaann dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur, Meletakkan dasardasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan dan yang terakhir meletakkan dasardasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hakhak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

2. Undang-Undang No. 20 Tahun 1961

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 UUPA yang mengatakan bahwa pencabutan hak atas tanah maka dikeluarkanlah Undang-Undang No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada diatasnya. Undang-Undang ini merupakan induk dari semua peraturan yang mengatur tentang pencabutan atau pengambilan hak atas tanah yang berlaku hingga sekarang.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973

Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 ini mengatur tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan Pencabutan HakHak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya. Peraturan ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 8 UU No. 20 Tahun 1961. Dalam penjelasan umum peraturan pemerintah ini ditegaskan di samping sebagai pengaturan pelaksana Pasal 8 UU No. 20 Tahun 1961 juga dimaksudkan sebagai langkah untuk memberikan jaminan kepada para pemegang hak atas tanah dari tindakan pencabutan tersebut. Disamping itu, dengan dilakukannya pencabutan

hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatas tanah itu, bekas pemilik tanah tidak mengalami kemunduran, baik di bidang sosial atau ekonominya. Untuk itulah para pemegang hak atas tanah diberikan kesempatan untuk membuat banding ke Pengadilan Tinggi, apabila ganti rugi yang diberikan kepada mereka dirasakan kurang berpatutan

4. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973

Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 ini mengatur tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya adalah sebagai aturan pelaksanaan dari UU No. 20 Tahun 1961. konsideran Instruksi presiden ini disebutkan dua hal: **Pertama**, pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya supaya hanya dilaksanakan dengan hati-hati dan dengan cara-cara yang adil dan bijaksana, segala sesuatu sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan yang **kedua** dalam melaksanakan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya supaya menggunakan pedoman-pedoman sebagaimana tercantum dalam lampiran instruksi presiden, sedangkan pedoman yang dimaksud disebutkan empat katagori kegiatan yang mempunyai sifat untuk kepentingan umum, yaitu Kepentingan bangsa dan negara, dan/atau Kepentingan masyarakat luas, dan/atau, Kepentingan rakyat banyak/ bersama, dan/atau Kepentingan pembangunan.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 ini mengatur tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Meskipun Permendagri ini telah dicabut oleh Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang mulai berkuatkuasa pada 17 juni 1993, namun Permendagri ini akan tetap diuraikan untuk melihat sifat-sifat yang dimilikinya

6. Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993

Tanggal 17 Juni 1993 telah dikuatkan dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Maksud dibuatnya Keppres ini untuk menampung aspirasi berbagai lapisan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap eksese-eksese pembebasan tanah yang diatur dalam Permendagri,¹⁶⁴ dalam hal ini dicabut dengan berlakunya Keppres ini. Keppres ini pada satu pihak ingin memberikan berbagai kemudahan bagi para pelaksana pembangunan dalam menghadapi kesukaran pengadaan tanah untuk berbagai proyek pembangunan sedangkan pada pihak lain untuk menampung berbagai aspirasi yang berkembang sebelumnya bahwa peraturan yang mengatur pembebasan tanah sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 kurang memberikan jaminan

¹⁶⁴ Maria S. W. Sumardjono *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2006) hlm. 72

perlindungan hukum kepada rakyat yang tanahnya terkena pembebasan. Oleh karena itu keberadaan peraturan ini juga adalah bagaikan sebilah pedang yang bermata dua dan kedua-duanya penting sekali yaitu untuk perlindungan hak rakyat dan pemenuhan tuntutan pembangunan

Berlakunya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, tidak dikenal lagi istilah “pembebasan tanah”, istilah ini telah diubah dengan istilah “pelepasan” atau “penyerahan hak atas tanah” dan Keppres ini juga tidak memberlakukan lagi Permendagri No.15 Tahun 1975. Keppres ini memberikan pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yaitu kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Salah satu yang sering menjadi masalah pada masa lalu, adalah definisi dari kepentingan umum. Kepentingan umum sebagai sebuah konsep tidak sukar untuk dipahami namun secara definisi tidak mudah untuk dirumuskan. Dalam Keppres ini kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan dengan berkenaan dengan kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Pengadaan tanah bagi kegiatan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan hak atas tanah atau penyerahan hak atas tanah. Di luar itu, pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar atau dengan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang berkenaan.

7. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

Peraturan mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum seperti yang diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 telah berlaku selama lebih dari satu dekade. Ini menandakan bahwa peraturan ini dapat berjalan dengan baik dan dapat dikatakan lebih baik daripada peraturan sebelumnya. Namun, seiring dengan kemajuan zaman keppres ini semakin dirasakan mengandung beberapa kelemahan dan banyak menimbulkan permasalahan oleh karena itu pemerintah beranggapan perlu untuk mengeluarkan peraturan yang baru. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 merupakan aturan pengganti Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993.

Latar belakang atau alasan berlakunya perpres ini dapat dibaca pada pertimbangannya yaitu

- 1) Bahwa dengan meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.
- 2) Bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum seperti yang telah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan demi kepentingan umum.
- 3) Bahwa untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam sejarahnya kemunculan perpres ini disambut gembira oleh para pemimpin daerah dan kalangan pengusaha karena memberikan jaminan bagi proyek pembangunan yang berhubungan dengan pengadaan tanah, namun disisi lain ada banyak penolakan keras hampir diseluruh wilayah Indonesia . penolakan tidak hanya dilakukan masyarakat dan NGO, namun juga oleh komisi II DPR RI karena mereka menganggap bahwa peraturan presiden ini bertentangan dengan hak asasi manusia dan bersifat represif.

8. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

Dengan adanya alasan banyaknya protes dan kritikan dari masyarakat terhadap beberapa pasal dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, maka pada 5 Juli 2006 pemerintah mengeluarkan peraturan baru yaitu Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah dicoba untuk melakukan beberapa perbaikan atas peraturan sebelumnya, yaitu memberikan batasan pengertian dan ruang lingkup pembangunan untuk kepentingan umum dan selanjutnya untuk memberikan batasan yang jelas membedakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

9. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pengaturan terkait pengadaan tanah di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang disahkan pada tanggal 14 Januari 2012. Pasca disahkannya undang-undang tersebut maka pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum mempunyai landasan yang kuat, karena diatur dalam sebuah undang-undang. Alasan pemerintah mengeluarkan undang-undang ini, yaitu : dalam rangka; mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan bagi pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum yang berhak.¹⁶⁵ Sehingga untuk menjamin terselenggaranya pembangunan kepentingan umum diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil oleh karena pengaturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum selama ini belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan, maka pemerintah perlu membuat undang-undang yang dapat mengakomodasi semua itu.

¹⁶⁵ Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, (Buku Litera Jogjakarta : Jogjakarta, 2013), hal. 90

B. Sumber Hukum Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Nasional

Proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama untuk pembangunan guna kepentingan umum, sering sekali menggunakan tanah yang berasal dari masyarakat. Tanah masyarakat tersebut dapat digunakan untuk keperluan pembangunan melalui proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.¹⁶⁶ 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.¹⁶⁷ 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.

Setiap manusia pasti menginginkan adanya perlindungan dan jaminan kepastian hukum. Apapun akan dilakukan oleh setiap manusia atau warga negara untuk mendapatkan perlindungan dan jaminan kepastian hukum dalam setiap sendi kehidupannya. Tidak terkecuali dalam hal kepemilikan akan tanah. Kepemilikan tanah merupakan sebuah hak asasi manusia yang dilindungi oleh hukum internasional maupun hukum nasional. Dalam hukum internasional, perlindungan hukum hak milik diatur dalam DUHAM (Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia) Pasal 17.1, Pasal 17.2, Pasal 25.1, dan Pasal 30. Sedangkan dalam

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Reklamasi Pantai*, Jurnal, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.27, No.(2), 2015, hlm 28-42.

hukum nasional, perlindungan hukum hak milik ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (4), dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.¹⁶⁸ Kebijakan pertanahan di Indonesia sebenarnya sudah lama diformulasikan dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA yang melandaskan diri pada pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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. Dengan demikian, tanah merupakan bagian kecil dari agraria.¹⁶⁹ Dalam konteks ini, negara diberikan wewenang untuk melakukan pengaturan, serta menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan terhadap sumberdaya alam dengan tujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.¹⁷⁰

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

¹⁶⁸ Rani Arvita, *Kedudukan Badan Pertanahan Nasional dalam Menghadapi Problematik Putusan Non-Executable PTUN Tentang Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jurnal, Jurnal Media Hukum, Vol.23, No.(1), 2016, hlm 21-22.

¹⁶⁹ Urip Santoso, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.(1), 2013, hlm 283-292.

¹⁷⁰ Husen Alting, *Konflik Penguasaan Tanah Di Maluku Utara: Rakyat Versus Penguasa dan Pengusaha*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.(2), 2013, hlm 266.

Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Aplikasi dan implemetasi terhadap ketentuan hukum yang tersurat dalam Pasal 2 ayat (2) juncto Pasal 6 UUPA, teramat penting untuk disikapi oleh Pemerintah (Pusat dan Daerah). Penyikapan terhadap fenomena dimaksud, terutama dalam kaitannya dengan ketersediaan bidang tanah tertentu sebagai akibat semakin meningkatnya program pemerintah di bidang pembangunan untuk kepentingan umum.

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 1945. Oleh karena itu, maka eksistensi negara atau pemerintah disini hendaknya mengakui dan menghormati keberadaan pemerintah daerah beserta fungsifungsinya yang telah diatur di dalam berbagai regulasi. Sedang fungsi pemerintah daerah, yakni pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan.¹⁷¹ Mendasari konsep pemerintahan daerah dimaksud, sehingga wajar dan patut apabila pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan prinsipprinsip otonomi daerah yang lebih menekankan pada penerapan asas desentralisasi sesuai dengan kemampuan daerah otonom yang menyelenggarakan program pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

¹⁷¹ Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2003), hlm 75.

Sementara mengenai penerapan konsep normatif tentang pemerintahan daerah, seyogyanyalah bersinergi dengan karakteristik negara kesatuan. Hal ini penting dimaklumi, karena menurut teori hukum bahwa konsep negara kesatuan tidak menghendaki adanya negara di atas negara seperti yang dipraktekkan pada negaranegara federal. Akan tetapi menurut politik hukum yang dianut Indonesia, bahwa eksistensi pemerintah daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat.¹⁷² Mendasari postulat-postulat tersebut, sehingga pemerintah mengundang Undang-undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437). Kemudian diamandemen) dengan lahirnya UU. Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-undang. UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang perubahan kedua UU. Nomor 32 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844). Norma hukum yang termuat di dalam UU. Nomor 12 Tahun 2008, menjadi acuan bagi setiap aparat pemerintah daerah berkenaan dengan program pengadaan tanah. Menurut norma hukum yang termuat di dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) UU. Nomor 12 Tahun 2012, secara tegas dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah-daerah kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai

¹⁷² Hardianto Djanggih dan Salle, *Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Jurnal, Pendecta, Vol.12, No.(2), 2017, hlm 168.

pemerintahan daerah. Sementara yang dimaksud dengan pemerintahan daerah menurut UU. Nomor 12 Tahun 2012, yakni pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. 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 tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Namun demikian, 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.

Sehingga 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 Indonesia yang saat ini berlaku diantaranya:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- e) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- f) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

- g) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

C. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disahkan tanggal 14 Januari 2012, bahwa dalam konsiderannya menyatakan untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengkedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil. Juga dilatarbelakangi bahwa peraturan perundangundangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 lahir untuk menjawab keluhan dari berbagai pihak yang merasa peraturan yang lama tidak memberikan perlindungan hukum kepada si pemilik tanah bahkan cenderung pemerintah bertindak otoriter dan mengabaikan hak-hak rakyat.

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia 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.

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:

- 
- a) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
 - b) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.
 - c) Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
 - d) Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.
 - e) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

Maksud kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan, rencana tata ruang dan wilayah, rencana pembangunan nasional/daerah, rencana strategis dan rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah. Penyelenggaraanya harus melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan, serta memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, dilaksanakan dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil. Undang-Undang ini juga memuat beberapa asas yakni, kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan dan keselarasan. Sementara pemberian ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Dan nilai ganti kerugian harus dilakukan secara musyawarah antara kedua belah pihak.

Pada akhirnya nilai suatu perundang-undangan tidak hanya terletak pada pemenuhan asas-asas yang tersurat dalam ketentuan tersebut, namun juga pada faktor manusia/pelaksananya.¹⁷³ Suatu peraturan yang tuuannya positif, bila tidak dilaksanakan dengan konsukuen, dalam arti sesuai dengan semangat yang meliputinya, dan konsisten, dalam artian tidak memandang subyek, waktu, serta

¹⁷³ Wadi Fajrul, *Op.Cit.* halaman 89.

tempat berlakunya, tidak akan banyak manfaatnya untuk mewujudkan fungsi hukum sebagai alat mencapai keadilan dan memberikan pengayoman.

Maksud dari Pengadaan Tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Sedangkan yang dimaksud kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Merujuk pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum, kategori kepentingan umum pada huruf “b” disebutkan sebagai berikut “jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api”. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terdapat beberapa tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.

1) Tahapan Perencanaan

Instansi yang memerlukan tanah untuk kepentingan umum, harus terlebih dulu membuat perencanaan. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah, yang paling sedikit harus

memuat maksud dan tujuan rencana pembangunan, kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah, letak tanah, luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah, perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan, perkiraan nilai tanah; dan rencana penganggaran.

2) Tahapan Persiapan

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah terlebih dulu melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan konsultasi publik rencana pembangunan. Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung.

Sedangkan pada tahapan pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. pelaksanaan pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Kemudian hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.

Tahapan konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. konsultasi publik tentunya dilakukan dengan melibatkan pihak yang

berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati. Kesepakatan lokasi rencana pembangunan oleh para pihak dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan, sehingga atas dasar kesepakatan yang telah tercapai instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur. Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. pengumuman penetapan bermaksud untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

3) Tahapan Pelaksanaan

Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) penetapan lokasi, instansi yang membutuhkan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan setelah penetapan lokasi oleh Gubernur. Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh Unit Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Adapun kegiatan-kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:

- a) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b) Penilaian Ganti Kerugian;
- c) Pemberian ganti kerugian;
- d) Pelepasan hak atas tanah.

Sesuai ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU Pengadaan Tanah, Inventarisasi dan identifikasi dilakukan dengan jangka waktu paling lama 30 hari. Adapun kegiatannya meliputi Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah dan Pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan Tanah. Sedangkan Penilaian ganti kerugian dilaksanakan oleh Lembaga Penilai yang mendapat izin dari Kementerian Keuangan dan lisensi dari Badan Pertanahan Nasional. Adapun objek yang menjadi penilaian oleh lembaga penilai adalah Tanah, Ruang atas tanah dan bawah tanah, Bangunan, Tanaman, Benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau Kerugian yang dapat dinilai. Bentuk pemberian ganti kerugian dapat berupa Uang, Tanah pengganti, Pemukiman kembali, Kepemilikan saham dan/atau bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak.

Terkait besaran ganti kerugian apabila pihak yang berhak tidak setuju dengan besaran ganti kerugian, maka terhadap pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dan lembaga pertanahan wajib membayar sesuai dengan putusan Pengadilan Negeri yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

4) Tahapan Penyerahan Hasil

Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan dan/atau pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1). Setelah Instansi yang memerlukan tanah mendapatkan

hasil dari lembaga Pertanahan maka Instansi dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil Pengadaan Tanah. kemudian Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012.

Terbitnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merupakan wujud pelaksanaan atas ketentuan Pasal 53 ayat (3) dan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sehingga perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Proses Pelaksanaan Pengadaan Tanah diselenggarakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN atau Kepala Kantor Pertanahan selaku ketua pelaksana Pengadaan Tanah. Kepala Kantor Wilayah BPN ketika memberikan tugasnya kepada Kepala Kantor Pertanahan sebagai ketua pelaksana Pengadaan Tanah, maka harus mempertimbangkan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis, dan sumber daya manusia. Kemudian dibentuklah susunan keanggotaan Pelaksana Pengadaan Tanah yang sekurang-kurangnya harus terdapat beberapa unsur jabatan fungsional

yang berurusan langsung dengan proses pengadaan tanah, pejabat tersebut diantaranya:

- a) Pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan;
- b) Pejabat pada Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah;
- c) pejabat satuan kerja perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan;
- d) Camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; dan
- e) Lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah

Kemudian setelah terbentuknya ketua dan susunan keanggotaan pelaksana pengadaan tanah, tugas selanjutnya adalah harus melakukan beberapa tahapan dalam proses pengadaan tanah. Adapun tahapan tersebut diantaranya penyiapan pelaksanaan, inventarisasi dan identifikasi, penetapan nilai, musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, pelepasan objek pengadaan tanah, pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah, dan pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif dan data administrasi pengadaan tanah.

1. Penyiapan Pelaksanaan

Pasca ditetapkan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, tahap awalnya adalah instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Ketua pelaksana Pengadaan Tanah. Proses pengajuan

ini harus dilengkapi dengan beberapa keputusan, dokumen serta data sebagai landasan pengajuan. lebih terperinci adalah sebagai berikut:

- a) Keputusan Penetapan lokasi;
- b) Dokumen perencanaan Pengadaan tanah; dan
- c) Data awal Pihak yang berhak dan objek Pengadaan Tanah.

Berdasarkan pengajuan yang diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah untuk kepentingan umum, maka ketua Pelaksana Pengadaan Tanah mempersiapkan pelaksanaan Pengadaan Tanah. Proses persiapan dimaksud disini adalah yang dilakukan oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah. pelaksana persiapan Pengadaan Tanah melakukan kegiatan, paling kurang;

- a) Membuat agenda rapat pelaksanaan;
- b) Membuat rencana kerja dan jadwal kegiatan;
- c) Menyiapkan pembentukan Satuan tugas yang diperlukan dan pembagian tugas;
- d) Memperkirakan kendala-kendala teknis yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan;
- e) Merumuskan strategi dan solusi terhadap hambatan dan kendala dalam pelaksanaan;
- f) Menyiapkan langkah koordinasi ke dalam maupun ke luar di dalam pelaksanaan;
- g) Menyiapkan administrasi yang diperlukan;

- h) Mengajukan kebutuhan anggaran operasional pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- i) Menetapkan Penilai; dan
- j) Membuat dokumen hasil rapat.

2. Inventarisasi Dan Identifikasi.

Satuan tugas yang telah dibentuk oleh ketua pelaksana pengadaan tanah melakukan penyiapan pelaksanaan pengadaan tanah yang meliputi kegiatan penyusunan rencana jadwal kegiatan, penyiapan bahan, penyiapan peralatan teknis, koordinasi dengan perangkat kecamatan dan lurah/kepala desa atau nama lain, penyiapan peta bidang tanah, pemberitahuan kepada pihak yang berhak melalui lurah/kepala desa atau nama lain, dan pemberitahuan rencana dan jadwal pelaksanaan pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Satuan tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melaksanakan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah, dalam proses inventarisasi dan identifikasi meliputi pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang. pengukuran dan pemetaan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pendaftaran tanah. kemudian hasil inventarisasi dan identifikasi pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah dituangkan dalam bentuk peta bidang tanah dan ditandatangani oleh ketua satuan tugas, peta bidang tanah tersebut digunakan dalam proses penentuan nilai ganti kerugian dan pendaftaran hak.

Salah satu tugas juga dari satuan tugas yang telah dibentuk adalah melaksanakan inventarisasi dan identifikasi data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah, pengumpulan data sendiri setidaknya nya memuat paling kurang:

- 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; dan
- i) Ruang atas dan ruang bawah tanah.

Hasil inventarisasi dan identifikasi data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah dibuat dalam bentuk peta bidang tanah dan daftar nominatif yang ditandatangani oleh ketua satuan tugas. daftar nominatif inilah yang digunakan dalam proses penentuan nilai ganti kerugian. hasil inventarisasi dan identifikasi kemudian diserahkan oleh ketua satuan tugas kepada ketua pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara hasil inventarisasi dan identifikasi. hasil inventarisasi dan identifikasi dalam bentuk peta bidang tanah

dan daftar nominatif diumumkan di kantor kelurahan/desa atau nama lain, kantor kecamatan, dan lokasi pembangunan dalam waktu paling kurang 14 (empat belas) hari kerja.

3. Penetapan Nilai dan Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian

Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik. Pengadaan jasa penilai dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang pengadaan barang/jasa pemerintah. tugas utama penilai 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 penilai atau penilai publik meminta peta bidang tanah, daftar nominatif dan data yang diperlukan untuk bahan penilaian dari ketua pengadaan tanah yang telah dibuat oleh satuan tugas.

Berdasarkan ketentuan Pasal 66 nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai sebagaimana merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. nilai ganti kerugian merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian oleh penilai disampaikan kepada ketua pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian. besarnya nilai ganti kerugian dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.

Pasca dilakukannya penilaian besaran ganti kerugian, maka dilakukannya musyawarah untuk mencapai kesepakatan harga. Pelaksanaan musyawarah sendiri mempertemukan langsung pihak yang berhak atas tanah dan instansi yang memerlukan tanah untuk kepentingan umum. Kesempatan inilah juga disampaikan nominal nilai ganti kerugian berdasarkan penilai dari tim penilai atau penilai publik. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian pada saat musyawarah, maka pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat.

4. Pemberian Ganti Kerugian

Bentuk ganti kerugian pada objek tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum kepada pemilik atau yang memiliki hak atas tanah tersebut dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Bentuk proses pemberian ganti kerugian dapat berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, pemberian ganti kerugian sesuai dengan nominal dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai.

5. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah

Pelepasan hak objek pengadaan tanah dilaksanakan oleh pihak yang berhak kepada negara dihadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat. Pelepasan hak

objek pengadaan tanah dibuat dalam berita acara pelepasan hak objek pengadaan tanah. dalam pelaksanaan pelepasan hak objek pengadaan tanah pelaksana pengadaan tanah harus menyiapkan surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, menarik bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah dari pihak yang berhak, memberikan tanda terima pelepasan; dan membubuhi tanggal, paraf, dan cap pada sertipikat dan buku tanah bukti kepemilikan yang sudah dilepaskan kepada negara.

Proses pelaksanaan pelepasan hak penerima ganti kerugian memiliki kewajiban untuk menandatangani surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, menandatangani berita acara pelepasan hak, menyerahkan bukti-bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui pelaksana pengadaan tanah dan menyerahkan salinan/fotokopi identitas diri atau identitas kuasanya.

6. Pemutusan Hubungan Hukum Antara Pihak yang Berhak Dengan Objek Pengadaan Tanah

Objek pengadaan tanah yang telah diberikan ganti kerugian atau ganti kerugian telah dititipkan kepada pengadilan negeri atau yang telah dilaksanakan pelepasan hak objek pengadaan tanah maka sudah dapat dipastikan bahwa hubungan hukum antara pihak yang berhak dan tanahnya hapus demi hukum.

Kepala Kantor Pertanahan karena jabatannya, melakukan pencatatan hapusnya hak pada buku tanah dan daftar umum pendaftaran tanah lainnya, dan selanjutnya memberitahukan kepada para pihak terkait. Apabila objek pengadaan tanah belum terdaftar maka ketua pelaksana pengadaan tanah menyampaikan pemberitahuan tentang hapusnya hak dan disampaikan kepada lurah/kepala desa atau nama lain, camat dan pejabat yang berwenang yang mengeluarkan surat untuk selanjutnya dicatat dan dicoret dalam buku administrasi kantor kelurahan/desa atau nama lain atau kecamatan.

Sedangkan apabila objek tanah sedang menjadi perkara di pengadilan maka ganti kerugian dapat dititipkan di Pengadilan Negeri, kemudian ketua pelaksana pengadaan tanah menyampaikan pemberitahuan kepada Ketua Pengadilan dan pihak-pihak yang berperkara tentang hapusnya hak dan tidak berlakunya alat bukti penguasaan/kepemilikan serta putusannya hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan tanahnya. Tentunya pihak yang berhak mengambil ganti kerugian yang dititipkan di pengadilan negeri merupakan pihak yang dimenangkan berdasarkan keputusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

7. Pendokumentasian Peta Bidang, Daftar Nominatif dan Data Administrasi Pengadaan Tanah.

Pelaksana pengadaan tanah melakukan pengumpulan, pengelompokan, pengolahan dan penyimpanan data pengadaan tanah yang meliputi peta bidang tanah, daftar nominatif dan data administrasi. Data pengadaan tanah peta bidang

tanah, daftar nominatif; dan data administrasi dapat berupa dokumen perencanaan pengadaan tanah, surat pemberitahuan rencana pembangunan, data awal subyek dan objek, undangan dan daftar hadir konsultasi publik, berita acara kesepakatan konsultasi publik, surat keberatan, rekomendasi tim kajian, surat gubernur (hasil rekomendasi), surat keputusan penetapan lokasi pembangunan, pengumuman penetapan lokasi pembangunan, surat pengajuan pelaksanaan pengadaan tanah, berita acara inventarisasi dan identifikasi, peta bidang objek pengadaan tanah dan daftar nominatif, pengumuman daftar nominatif, berita acara perbaikan dan verifikasi, daftar nominatif yang sudah disahkan, dokumen pengadaan penilai, dokumen hasil penilaian pengadaan tanah, berita acara penyerahan hasil penilaian, undangan dan daftar hadir musyawarah penetapan ganti kerugian, berita acara kesepakatan musyawarah penetapan ganti kerugian, putusan pengadilan negeri/mahkamah agung, berita acara pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak, alat bukti penguasaan dan pemilikan objek pengadaan tanah, surat permohonan penitipan ganti kerugian, penetapan pengadilan negeri penitipan ganti kerugian, berita acara penitipan ganti kerugian, berita acara penyerahan hasil pengadaan tanah; dan dokumentasi dan rekaman.

Data pengadaan tanah yang meliputi peta bidang tanah, daftar nominatif; dan data administrasi kemudian disimpan, didokumentasikan dan diarsipkan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat. Penyimpanan data pengadaan tanah yang meliputi peta bidang tanah, daftar nominatif; dan data administrasi dapat pula disimpan dalam bentuk data elektronik.

E. Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012.

Penetapan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah didasarkan pada amanat dari ketentuan Pasal 111 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, ketentuan Pasal tersebut mengamanatkan sebagai berikut “Petunjuk teknis tahapan pelaksanaan Pengadaan Tanah diatur oleh Kepala BPN”.

Tahapan pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum meliputi¹⁷⁴: penyiapan pelaksanaan, inventarisasi dan identifikasi, penetapan penilai, musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus, penitipan ganti kerugian, pelepasan objek pengadaan tanah, pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah, dan pendokumentasian peta bidang, daftar nominatif dan data administrasi pengadaan tanah.

1) Penyiapan Pelaksanaan

Setelah Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional menerima pengajuan pelaksanaan pengadaan tanah dari Instansi yang memerlukan tanah.

¹⁷⁴ Ketentuan dalam Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah melakukan penyiapan pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52, Pasal 53 dan Pasal 54 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Penyiapan pelaksanaan pengadaan tanah dituangkan dalam rencana kerja, rencana tersebut meliputi rencana pendanaan pelaksanaan, rencana waktu dan penjadwalan pelaksanaan, rencana kebutuhan tenaga pelaksanaan, rencana kebutuhan bahan dan peralatan pelaksanaan, inventarisasi dan alternatif solusi faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan; dan sistem monitoring pelaksanaan.

2) Inventarisasi dan Identifikasi

Setelah Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan penyiapan pelaksanaan, selanjutnya Pelaksana Pengadaan Tanah bersama Satgas melakukan pemberitahuan kepada Pihak yang Berhak melalui lurah/kepala desa. Pemberitahuan disampaikan secara langsung dengan cara sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan. Setelah sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan kemudian satgas melakukan inventarisasi dan identifikasi.

Dalam tahap inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang serta pengumpulan data fiik yang berhak dan objek pengadaan tanah, tahap ini dilakukan paling lama empat belas hari kerja.¹⁷⁵ satgas akan melaksanakan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah meliputi pengukuran batas keliling lokasi pengadaan tanah, pengukuran bidang per bidang, menghitung, menggambar bidang per bidang dan batas keliling; dan

¹⁷⁵ Jennifer Goldie, *Op.Cit.* halaman 203.

pemetaan bidang per bidang dan batas keliling bidang tanah. Kemudian satgas juga melaksanakan pengumpulan data yang sekurang-kurangnya memuat nama, pekerjaan, dan alamat Pihak yang Berhak, Nomor Induk Kependudukan atau identitas diri lainnya Pihak yang Berhak, bukti penguasaan dan/atau kepemilikan tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah, letak tanah, luas tanah dan nomor identifikasi bidang, status tanah dan dokumennya, jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah, penguasaan dan/atau kepemilikan tanah, bangunan, dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah, pembebanan hak atas tanah dan ruang atas dan ruang bawah tanah.

3) Penetapan Penilai

Tahapan penetapan penilai ketua pelaksana pengadaan tanah menetapkan penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan barang/jasa pemerintah. Terkait pengadaan jasa ketua pelaksana pengadaan tanah menunjuk penilai publik. Penilai publik merupakan penilai pemerintah yang sudah ditetapkan/memperoleh izin dari menteri keuangan untuk memberikan jasa penilaian. Penunjukan penilai publik, dilakukan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah setelah berkoordinasi dengan instansi yang membawahi penilai pemerintah.

Tugas dari penilai publik melakukan penilaian terhadap besarnya nominal ganti kerugian bidang tanah, meliputi yang kurang lebih memuat tentang tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Besarnya nilai Ganti

Kerugian berdasarkan hasil penilaian disampaikan kepada ketua pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian.

4) Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian

Musyawarah dilakukan secara langsung kepada penerima hak untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian. Pelaksanaan musyawarah apabila penerima hak berhalangan hadir maka dapat dilakukan pemberian kuasa dalam pelaksanaan musyawarah.

5) Pemberian Ganti Kerugian

Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dilakukan melalui jasa perbankan atau pemberian secara tunai yang disepakati antara pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah, pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak akan dibuatkan berita acara pemberian ganti kerugian dan berita acara pelepasan hak.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti didasarkan atas kesepakatan dalam musyawarah bentuk ganti kerugian nilainya sama dengan nilai ganti kerugian dalam bentuk uang. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah setelah mendapat permintaan tertulis dari ketua pelaksana pengadaan tanah. sedangkan pemberian ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali penyediaan permukiman kembali dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah atas

permintaan tertulis dari ketua pelaksana pengadaan tanah, letak lokasinya didasarkan atas kesepakatan dalam musyawarah bentuk ganti kerugian.

6)Pemberian Ganti Kerugian dalam Keadaan Khusus

Pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus dapat diberikan dalam keadaan mendesak yang dikarenakan beberapa hal, keadaan khusus sendiri meliputi bencana alam, biaya pendidikan, menjalankan ibadah, pengobatan, pembayaran hutang, dan/atau keadaan mendesak lainnya yang dibuktikan dengan surat keterangan dari lurah/kepala desa atau nama lain. Pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus diberikan setelah ditetapkan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sampai ditetapkan nilai ganti kerugian oleh penilai. Pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus dilaksanakan pula inventarisasi dan identifikasi terhadap subjek dan objek pengadaan tanah, terhadap pihak yang berhak yang berada dalam keadaan mendesak. Pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus diberikan maksimal 25 (dua puluh lima) persen dari perkiraan ganti kerugian yang didasarkan atas nilai jual objek pajak tahun sebelumnya.

7)Penitipan Ganti Kerugian

Penitipan ganti kerugian pada pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam dilakukan pada Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Penitipan ini dilaksanakan karena terjadinya beberapa faktor diantaranya pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri, pihak yang berhak menolak

bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya. Pihak yang berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa. Selain itu juga objek tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakan sita oleh pejabat yang berwenang dan menjadi jaminan di bank atau jaminan hutang lainnya.

8) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah

Pelepasan hak objek pengadaan tanah dilakukan dihadapan kepala kantor pertanahan setempat, dan dilaksanakan bersamaan pada saat pemberian ganti kerugian. Pelepasan hak objek pengadaan tanah disertakan dengan penyerahan bukti-bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah. Pelepasan hak objek pengadaan tanah dibuat berita acara daftar pelepasan hak objek pengadaan tanah yang ditandatangani oleh pihak yang berhak dihadapan kepala kantor pertanahan setempat.

9) Pemutusan Hubungan Hukum Antara Pihak Yang Berhak Dengan Objek Pengadaan Tanah

Saat pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan di hadapan kepala kantor pertanahan setempat, 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. Pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah yang ganti kerugiannya 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. Pasca keluarnya penetapan pengadilan mengenai penitipan ganti kerugian kepala kantor pertanahan memberitahukan pemutusan hubungan hukum.

Hapusnya hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan terhadap tanah yang sudah terdaftar kepala kantor pertanahan selanjutnya melakukan pencatatan hapusnya hak dalam buku tanah dan daftar umum lainnya. Hapusnya hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan tanahnya yang belum terdaftar, ketua pelaksana pengadaan tanah menyampaikan pemberitahuan tentang hapusnya hubungan hukum dan disampaikan kepada Lurah/Kepala Desa atau nama lain, Camat atau pejabat lain yang berwenang mengeluarkan surat, untuk selanjutnya dicatat pada alas hak/bukti perolehan hak dan dalam buku administrasi kantor Kelurahan/Desa atau Kecamatan.

10) Pendokumentasian Peta Bidang, Daftar Nominatif dan Data Administrasi Pengadaan Tanah

Pelaksana pengadaan tanah melakukan pengumpulan, pengelompokan, pengolahan dan penyimpanan data pengadaan. Data pengadaan tanah disimpan, didokumentasikan dan diarsipkan oleh kepala kantor pertanahan setempat. Kemudian data pengadaan tanah dapat disimpan dalam bentuk data elektronik.

F. Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018.

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.¹⁷⁶

Penerbitan Peraturan Presiden tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional bahwa dalam rangka percepatan pelaksanaan proyek strategis untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, perlu dilakukan upaya percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional bertujuan untuk pelaksanaan ketentuan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas telah melakukan kajian terhadap perubahan daftar Proyek Strategis Nasional. Peraturan Presiden Nomor 56 tahun 2018 yang diteken pada 20 Juli 2018 oleh Presiden Jokowi merupakan proyek-proyek infrastruktur besar yang masuk kriteria Proyek Strategis Nasional,¹⁷⁷ Sebanyak 227 proyek masuk ke dalam daftar Proyek

¹⁷⁶ Lihat Pada Ketentuan Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 4.

¹⁷⁷ Herdaru Purnomo, *Jokowi Teken Perpres Proyek Strategis Terbaru, Ini Daftarnya!*, (online), di unggah pada 26 July 2018 19:34, (<https://www.cnbcindonesia.com/news/20180726191622-4-25610/jokowi-teken-perpres-proyek-strategis-terbaru-ini-daftarnya>), di akses pada Sabtu, 31 Oktober 2020, Pukul 8.29 WIB)

Strategis Nasional pada Peraturan Presiden Nomor 56 tahun 2018. Sedangkan jumlah proyek strategis yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional adalah sebagai berikut:

Tabel 3.1 Jumlah dan Jenis Proyek Strategis Nasional

NO	PROYEK STRATEGIS NASIONAL	JUMLAH
1	Proyek Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol	64
2	Proyek Pembangunan Infrastruktur Jalan Nasional	5
3	Proyek Pembangunan Prasarana dan Sarana Kereta Api Antar Kota	9
4	Proyek Pembangunan Prasarana dan Sarana Kereta Api Dalam Kota	7
5	Proyek Revitalisasi Bandar Udara	3
6	Proyek Pembangunan Bandar Udara Baru	3
7	Proyek Pembangunan Bandar Udara Strategis lainnya	1
8	Proyek Pengembangan Pelabuhan Baru dan Pengembangan Kapasitas	10
9	Program Satu Juta Rumah	3
10	Program Pembangunan Kilang Minyak	3
11	Proyek Pipa Gas/Terminal Gas	7
12	Proyek Infrastruktur Energi Asal Sampah	1
13	Proyek Penyediaan Air Minum	7
14	Proyek Infrastruktur Sistem Air Limbah Komunal	1
15	Proyek Pembangunan Tanggul Penahan Banjir	1
16	Proyek Bendungan dan Jaringan Irigasi	57
17	Program Peningkatan Jangkauan Broadband	2
18	Proyek Infrastruktur IPTEK Strategis Lainnya	2
19	Pembangunan Kawasan Industri Prioritas/Kawasan Ekonomi Khusus	28
20	Pariwisata	1
21	Proyek Pembangunan Smelter	6
22	Proyek Perikanan dan Kelautan	1
23	Proyek Infrastruktur Pendidikan	1
24	Program Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan	1
25	Program Industri Pesawat	2
26	Program Pemerataan Ekonomi	1

BAB IV

KELEMAHAN PELAKSANAAN PENGADAAN TANAH DAN

KOMPENSASINYA GUNA KEPENTINGAN PROYEK STRATEGIS

NASIONAL

A. Analisis Pelaksanaan Kebijakan Pengadaan Tanah Pada Proyek Jalan Tol Semarang-Solo

Jalan tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tarif biaya tol. Ruas jalan tol adalah bagian atau penggal dari jalan tol tertentu yang pengusahaannya dapat dilakukan oleh badan usaha tertentu. Penyelenggaraan jalan tol dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan. Penyelenggaraan jalan tol bertujuan meningkatkan efisiensi pelayanan jasa distribusi guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi terutama di wilayah yang sudah tinggi tingkat perkembangannya.

Pembangunan jalan tol di Negara Indonesia termasuk juga dalam proyek strategis nasional yang kemudian dituangkan dalam Peraturan Presiden. Proyek Strategis Nasional di Indonesia dalam hal ini adalah pembangunan jalan tol terdapat 64 proyek. Secara sistematis proyek pembanguan tol tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel.4.1 Daftar Proyek Pembangunan Jalan Tol di Indonesia

No	Ruas Jalan Tol	Panjang Ruas Jalan Tol (Km)	Wilayah Provinsi
1	Serang - Panimbang	83,6	Banten
2	Pandaan - Malang	37,62	Jawa Timur
3	Manado - Bitung	39	Sulawesi Utara
4	Balikpapan - Samarinda	99	Kalimantan Timur
5	Medan - Binjai	16	Sumatera Utara
6	Palembang - Simpang Indralaya	22	Sumatera Selatan
7	Bakauheni - Terbanggi Besar	140,9	Lampung
8	Pekanbaru - Kandis - Dumai	131,5	Riau
9	Terbanggi Besar - Pematang Panggan	100	Lampung dan Sumatera Selatan
10	Pematang Panggang - Kayu Agung	85	Sumatera Selatan
11	Palembang - Tanjung Api-Api	70	Sumatera Selatan
12	Kisaran - Tebing Tinggi	68,9	Sumatera Utara
13	Kayu Agung - Palembang - Betung	112	Sumatera Selatan
14	Medan - Kualanamu - Lubuk Pakam - Tebing Tinggi	62	Sumatera Utara
15	Cileunyi - Sumedang - Dawuan	59	Jawa Barat
16	Pejagan - Pemalang	57,5	Jawa Tengah
17	Pemalang - Batang	39,2	Jawa Tengah
18	Batang - Semarang	75	Jawa Tengah
19	Semarang - Solo	72,6	Jawa Tengah
20	Solo - Ngawi	90,1	Jawa Tengah dan Jawa Timur
21	Ngawi - Kertosono	87	Jawa Timur
22	Kertosono - Mojokerto	40,5	Jawa Timur
23	Ciawi - Sukabumi - Ciranjang Padalarang	115	Jawa Barat
24	Gempol - Pasuruan	34,2	Jawa Timur
25	Cengkareng - Batu Ceper - Kunciran	14,2	DKI Jakarta dan Banten
26	Kunciran - Serpong	11,2	Banten
27	Serpong - Cinere	10,1	Banten dan Jawa Barat
28	Cinere - Jagorawi	14,6	Jawa Barat

29	Cimanggis - Cibitung	25,4	Jawa Barat
30	Cibitung - Cilincing	34	Jawa Barat dan DKI Jakarta
31	Depok - Antasari	21,5	Jawa Barat dan DKI Jakarta
32	Bekasi - Cawang - Kampung Melayu	21,04	Jawa Barat dan DKI Jakarta
33	Bogor <i>Ring Road</i>	11	Jawa Barat
34	Serpong - Balaraja	30	Banten
35	Batu Ampar - Muka Kuning Bandara Hang Nadim	25	Kepulauan Riau
36	Semanan - Sunter	20,2	DKI Jakarta
37	Sunter - Pulo Gebang	9,4	DKI Jakarta
38	Duri Pulo - Kampung Melayu	12,7	DKI Jakarta
39	Kemayoran - Kampung Melayu	9,6	DKI Jakarta
40	Ulujami - Tanah Abang	8,7	DKI Jakarta
41	Pasar Minggu - Casablanca	9,2	DKI Jakarta
42	Pasuruan - Probolinggo	45	Jawa Timur
43	Probolinggo - Banyuwangi	170,4	Jawa Timur
44	Krian - Legundi - Sunder - Manyar	38,3	Jawa Timur
45	Jakarta Cikampek II Sisi Selatan	64	DKI Jakarta dan Jawa Barat
46	Jakarta - Cikampek II <i>Elevated</i>	36,4	DKI Jakarta dan Jawa Barat
47	Yogyakarta - Solo	40,5	DIY dan Jawa Tengah
48	Semarang - Demak	24	Jawa Tengah
49	Sigli - Banda Aceh	75	Aceh
50	Binjai - Langsa	110	Aceh dan Sumatera Utara
51	Bukittinggi - Padang Panjang Lubuk Alung - Padang	80	Sumatera Barat
52	Rantau Prapat - Kisaran	100	Sumatera Utara
53	Langsa - Lhokseumawe	135	Aceh
54	Lhokseumawe - Sigli	135	Aceh
55	Pekanbaru - Bangkinang Payakumbuh - Bukittinggi	185	Riau dan Sumatera Barat
56	Yogyakarta - Bawen	71	DIY dan Jawa Tengah
57	Tebing Tinggi - Pematang Siantar Parapat - Tarutung - Sibolga	200	Sumatera Utara
58	Betung (Sp. Sekayu) - Tempino Jambi	191	Sumatera Selatan dan Jambi
59	Jambi - Rengat	190	Jambi dan Riau

60	Rengat - Pekanbaru	175	Riau
61	Dumai - Sp. Sigambal - Rantau Prapat	175	Riau dan Sumatera Utara
62	Simpang Indralaya - Muara Enim	110	Sumatera Selatan
63	Muara Enim - Lubuk Linggau – Lahat	125	Sumatera Selatan
64	Lubuk Linggau - Curup – Bengkulu	95	Sumatera Selatan dan Bengkulu

Pelaksanaan pembangunan jalan tol yang menjadi proyek strategis nasional tentunya tidak luput dengan pembangunan jalan trans jawa, dimana ruas jalan tol akan menyambungkan seluruh wilayah di pulau jawa. Progres pembangunan jalan tol trans jawa hingga saat ini terdapat ruas jalan yang belum terselesaikan. Berikut daftar pembangunan jalan tol di Provinsi Jawa Tengah.

Tabel.4.2 Daftar Proyek Pembangunan Jalan Tol di Jawa Tengah

No	Ruas Jalan Tol	Panjang Ruas Jalan Tol (Km)	Wilayah Provinsi	Keterangan
1	Pejagan - Pemalang	57,5	Jawa Tengah	Sudah Selesai
2	Pemalang - Batang	39,2	Jawa Tengah	Sudah Selesai
3	Batang - Semarang	75	Jawa Tengah	Sudah Selesai
4	Semarang - Solo	72,6	Jawa Tengah	Sudah Selesai
5	Solo - Ngawi	90,1	Jawa Tengah dan Jawa Timur	Sudah Selesai
6	Yogyakarta - Solo	40,5	DIY dan Jawa Tengah	Belum
7	Semarang - Demak	24	Jawa Tengah	Belum
8	Yogyakarta – Bawen	71	DIY dan Jawa Tengah	Belum

Sebagai bagian jalan tol Trans Jawa, jalan tol Semarang-Solo memiliki arti yang strategis bagi pengembangan jaringan jalan secara khusus di Jawa Tengah dan juga bagi perkembangan jaringan jalan dalam skala regional. Dalam proses

pembangunan fasilitas umum tidak luput juga pembangunan jalan tol tentunya terdapat kendala yang dihadapi di lapangan. Pada umumnya kendala utama dalam pembangunan umum adalah proses pelaksanaan pembebasan lahan. Pengadaan tanah untuk pembangunan di wilayah Indonesia semakin meningkat dari waktu ke waktu, baik itu untuk pemukiman warga, maupun untuk pembangunan fasilitas umum yang nantinya berguna bagi masyarakat Indonesia itu sendiri.

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah bagi rakyat Indonesia, Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih di kenal dengan Undang Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang-undang tersebut memiliki juaan untuk mewujudkan apa yang digariskan di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengingat ketentuan di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai hak menguasai Negara, Pasal 2 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur tentang hak menguasai dari Negara yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, untuk pada tingkatan tertinggi berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan hubungan hukum antara orang orang dan perbuatan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang di maksud di dalam Pasal 2, Pasal 4 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

Agraria telah menentukan adanya macam macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain dan juga badan hukum. Pasal 6 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merumuskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam penjelasan Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dikatakan, bahwa seseorang tidak boleh semata mata mempergunakan untuk pribadinya pemakaian atau tidak dipakainya tanah yang mengakibatkan merugikan masyarakat.¹⁷⁸

Selain memiliki fungsi sosial sebagaimana diatur di dalam Pasal 6 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hak atas tanah pun dapat dicabut untuk kepentingan umum sebagaimana di tentukan dalam Pasal 18 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yakni “Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak hak atas tanah dapat di cabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang di atur dengan undang undang.” Kalaupun kita penggal Pasal 18 tersebut, maka dapat dinyatakan adanya:

- 1) Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat.
- 2) Hak hak atas tanah dapat di cabut
- 3) Ganti rugi
- 4) Layak Cara yang diatur Undang Undang¹⁷⁹

¹⁷⁸ A.P Parlindungan, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, (Bandung : Mandar Maju, 1998), hlm 65

¹⁷⁹ *Ibid*, hlm 108.

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁸⁰ Pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggaraan kepentingan umum dapat dilakukan dengan beberapa cara diantaranya meliputi:

- 1) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah)
- 2) Pencabutan hak atas tanah dan
- 3) Perolehan tanah secara langsung (Jual beli, tukar menukar atau cara lain yang di sepakati secara sukarela).¹⁸¹

Proses pembebasan tanah dalam berbagai proyek tentunya akan bersinggungan langsung dengan masalah ganti rugi. Secara garis besar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum meliputi beberapa tahapan, yaitu:

- 1) Tahap penetapan lokasi
- 2) Tahap penyuluhan
- 3) Tahap penentuan lokasi dan inventarisasi;
- 4) Tahap pengumuman dan inventarisasi;

¹⁸⁰ Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta : Rajawali, 2008) hlm 83.

¹⁸¹ Soedharyo Soimin, *Status hak dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hlm 14.

5) Tahap musyawarah dan penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi

6) Tahap pelepasan dan permohonan hak atas tanah.¹⁸²

Tidak luput pula pada proyek pembangunan jalan tol Semarang-Solo, ruas jalan dengan panjang 72,6Km melewati beberapa wilayah Kabupaten di Jawa Tengah. Pembangunan jalan tol ruas Semarang-Solo termasuk dalam proyek strategis nasional yang terencana, secara legal sudah dimuat dalam Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2018 dimana pada wilayah Provinsi Jawa Tengah terdapat 8 Proyek untuk pembangunan jalan tol. Pembangunan Jalan tol Semarang-Solo dibagi menjadi lima tahap dengan lima tim sebagai pelaksana penyediaan lahannya, yaitu: 1. Semarang-Ungaran 2. Ungaran-Bawen 3. Bawen-Salatiga 4. Salatiga-Boyolali 5. Boyolali-Solo Seksi pertama memulai penyediaan tanah tahun 2007 yang dimulai dari Semarang tepatnya kecamatan Banyumanik dan Tembalang menyambung dari tol dalam kota Semarang.

Tahap pertama ini selesai dalam penyediaan lahan pada tahun 2011. Kemudian tahap kedua memulai penyediaan lahan pada tahun 2011 yang bermula di Ungaran hingga kecamatan Bawen dan selesai pada tahun 2014. Untuk penyediaan lahan tahap ketiga, dimulai pada tahun 2012 yang bermula dari kecamatan Bawen (Kabupaten Semarang) hingga kota Salatiga. Tahap keempat bermula dari Kota Salatiga hingga kabupaten Boyolali memiliki panjang 22,4 KM

¹⁸² Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Mitra Kerja Tanah Indonesia, 2004), hlm 42

dan memulai penyediaan lahannya pada tahun 2013. Tahap kelima bermula dari kabupaten Boyolali hingga kota Solo yang memiliki panjang 11,1 KM. Penyediaan tanah jalan tol Semarang-Solo dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan Tim Pengadaan Tanah jalan tol Semarang ± Solo.

Untuk Panitia Pengadaan Tanah ada pada tingkat kota atau kabupaten sedangkan Tim Pengadaan Tanah terbagi menjadi lima tim. Tim yang sudah terbagi melaksanakan penyediaan lahan sesuai dengan lima seksi yang sudah dibagi sepanjang Semarang hingga Solo. Penyediaan tanah jalan tol Semarang-Solo tahap ketiga melibatkan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Semarang dan Kota Salatiga. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Semarang dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati Semarang Nomor:590/042/2007 tentang Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Kabupaten Semarang, sedangkan Panitia Pengadaan Tanah kota Salatiga dibentuk berdasarkan Keputusan Wali Kota Salatiga Nomor: 590-05/341/2012. Tim Pengadaan Tanah dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor:333/KPTS/M/2011. Pada proses pembebasan tanah Tim Pengadaan Tanah menggunakan dasar Peraturan Presiden No. 65 tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Landasan peraturan ini dipakai hingga tahap Bawen-Salatiga atau tahap III.

Berdasarkan Perpres no. 65 tahun 2006, mekanisme dalam penyediaan tanah untuk jalan tol dimulai dari survei pemetaan lahan yang akan terkena proyek yang dilakukan oleh Badan Pengelola Jalan Tol (BPJT) dibawah naungan

Kementerian Pekerjaan Umum. Setelah setuju dengan lahan yang telah disurvei, kepala daerah yang daerahnya terkena proyek menerbitkan Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan yang dilanjutkan dengan permohonan mulai penyediaan lahan ke Tim Pengadaan Tanah dan akan dilanjutkan dengan tahap sosialisasi. Sosialisasi dilaksanakan pada tingkat Kota atau Kabupaten dan tingkat Desa. Sosialisasi pada tingkat Kota atau Kabupaten dilaksanakan oleh Tim Pengadaan Tanah dan Panitia Pengadaan Tanah. Kemudian dilaksanakan pengukuran oleh tim *appraisal* yang akan dipaparkan pengumuman hasil pengukuran. Proses pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Solo yang dilakukan oleh Pemerintah tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk dalam proses penentuan harga yang dilakukan oleh tim penilai dengan pemilik hak atas tanah, proses penentuan harga dilakukan juga dengan mekanisme musyawarah hingga tercapainya kesepakatan harga.

Pengadaan tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo dimulai sejak tanggal 9 Agustus 2005, yaitu sejak disetujuinya penetapan lokasi berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 620/13/2005 tertanggal 9 Agustus 2005 tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo. Tahapan dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo dapat dilihat dalam gambar berikut:

Gambar 4.1 Alur Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo



Secara lebih rinci tahapan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Solo sebagai berikut:¹⁸³

- 1) Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo. Permohonan penetapan lokasi pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:
 - (1) Pemohon, dalam hal ini Direktur Jenderal Bina Marga Departemen Pekerjaan Umum mengajukan Surat Permohonan Penetapan Lokasi Pembangunan (SP2LP) Jalan Tol Semarang – Solo kepada Gubernur Jawa Tengah melalui Surat Nomor UM.0103-DB/457, tanggal 29 Juli 2005
 - (2) Pemohon melengkapi permohonan ijin lokasi dengan keterangan mengenai lokasi tanah yang diperlukan, luas tanah yang dibutuhkan, rencana

¹⁸³ Angelina Ika Rahutami, Dkk. *Pengembangan Jalan Tol Trans Jawa ruas Jalan Tol Semarang-Solo*, Laporan Akhir, (Semarang : ISEI Cabang Semarang, 2011), Halaman 24.

penggunaan tanah pada saat permohonan diajukan, dan uraian rencana proyek yang akan dibangun disertai keterangan mengenai aspek pembayaran dan lamanya pelaksanaan pembangunan. Tanah yang dimohonkan ini akan digunakan untuk proyek pembangunan jalan tol Semarang–Solo. Proses pembebasan tanah untuk proyek pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo ini merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah. Lama pelaksanaan pembangunan jalan Tol Semarang–Solo ini direncanakan kurang lebih 5 Tahun.

(3) Gubernur Jawa Tengah setelah menerima permohonan tersebut kemudian memerintahkan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah untuk mengadakan Koordinasi dengan Ketua BAPPEDA Propinsi Jawa Tengah atau Dinas Tata Kota dan Instansi terkait untuk bersama-sama melakukan penelitian mengenai kesesuaian peruntukkan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau Perencanaan Ruang Wilayah dan Kota.

(4) Berdasarkan permohonan dan pertimbangan-pertimbangan tersebut, Gubernur Jawa Tengah menetapkan Keputusan Gubernur Nomor 620/13/2005, tanggal 9 Agustus 2005 tentang persetujuan penetapan lokasi pembangunan jalan tol Semarang– Solo.

2)Pembentukan panitia pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang – Solo untuk wilayah Kota Semarang. Pemerintah Kota Semarang membentuk Panitia Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan jalan tol Semarang – Solo, panitia tersebut dibentuk oleh Pemerintah Kota Semarang melalui Surat

Keputusan Walikota Semarang Nomor 593.05/241, tertanggal 24 Agustus 2007 tentang pembentukan panitia pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum kota semarang.

- 3) Pembentukan lembaga independen untuk menaksir harga tanah yang akan dibebaskan. Keputusan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 25, 26, 27 dan 28 tentang Penunjukan Lembaga / Tim Penilai Harga Tanah. Panitia Pengadaan Tanah Kota Semarang menunjuk sebuah Lembaga Penilai Harga Tanah yang telah ditetapkan oleh Walikota untuk menilainya harga tanah yang terkena proyek pembangunan jalan tol Semarang – Solo. Lembaga yang ditunjuk tersebut adalah PT. Wadantara Nilaitama, sebuah lembaga penilai / *Appraisal* dari Jakarta.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang – Solo. Pengadaan tanah dilakukan dengan pendekatan di masing-masing seksi, yang dimulai dari seksi 1 (SS Tembalang – SS Ungaran) dan seterusnya. Seksi suatu ruas jalan tol yang selanjutnya disebut Seksi adalah suatu bagian dari jalan tol yang dapat digunakan untuk lalu lintas kendaraan dan dapat dikenakan tarif tol. Sehingga total panjang jalan tol Semarang – Solo yang direncanakan adalah sepanjang $\pm 75,70$ km, dengan 7 (tujuh) buah simpang susun, yaitu Tembalang, Ungaran, Bergas, Bawen, Salatiga, Boyolali, dan Karanganyar.

B. Hambatan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Jalan Tol Semarang-Solo

Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan pembangunan. Semua kebutuhan manusia juga dapat terpenuhi dengan adanya tanah, dengan

kata lain bahwa tanah merupakan faktor pokok dalam kelangsungan hidup manusia.¹⁸⁴ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: “Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat.

Menurut Ahmad Husein Hasibuan ada 2 (dua) kendala yang terdapat dalam pelaksanaan pembebasan tanah: faktor psikologis masyarakat dan faktor dana. Kendala yang merupakan faktor psikologis masyarakat adalah¹⁸⁵

- 1) Masih ditemui sebagian pemilik/yang menguasai tanah beranggapan Pemerintah tempat bermanja-manja meminta ganti-rugi, karenanya meminta ganti-rugi yang tinggi, tidak memperdulikan jiran/tetangga yang bersedia menerima ganti-rugi yang dimusyawarahkan;
- 2) Masih ditemui pemilik yang menguasai tanah beranggapan pemilikan tanahnya adalah mulia dan sakral, sehingga sangat enggan melepaskannya

¹⁸⁴ Dwi Fratmawati, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Semarang (Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya Ngaliyan – Mijen)*, (Semarang : Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2006) hlm 95.

¹⁸⁵ Ahman Husein Hasibuan. *Masalah Perkotaan Berkaitan dengan Urbanisasi dan Penyediaan Tanah*. Makalah 1986 : hal. 6-7.

walaupun dengan ganti-rugi, karenanya mereka bertahan meminta ganti-rugi yang sangat tinggi;

- 3) Kurangnya kesadaran pemilik/yang menguasai tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri. Selanjutnya, kendala yang merupakan faktor dana adalah keterbatasan dana pembebasan tanah sehingga tidak mampu membayar ganti kerugian dengan harga wajar menurut pasar umum setempat.

Secara umum dalam proses pengadaan tanah di Indonesia terdapat beberapa kendala, kendala yang dihadapi sangatlah beragam diantaranya:

- 1) Besaran Nilai Ganti Kerugian

Dalam skala persoalan yang lebih sederhana, Panitia mempunyai kecenderungan untuk menggunakan NJOP sebagai acuan ganti kerugian. Di lain pihak, pemilik tanah berkecenderungan menggunakan harga pasar, atau harga jual beli, bahkan sangat sering menuntut ganti kerugian 3 atau 4 kali lebih besar dari NJOP. Celah diantara kedua kecenderungan ini, terpicu dari perencanaan penganggaran yang menggunakan basis NJOP, sedangkan pada spending pengadaan tanah untuk ganti kerugian melebihi nilai apa yang telah direncanakan. Ditambah dengan persoalan ikutan lain, yang seringkali di beberapa kasus pemilik tanah mengharapkan ganti kerugian tidak hanya harga yang melebihi NJOP, tetapi ditambahnya dengan ekspektasi kerugian non fisik lain yang mereka perhitungkan inklusif sebagai ganti kerugian. Ekspektasi masyarakat tersebut, menjadi lebih menyulitkan ketika pemilik tanah mengambil sikap seperti pemburu keuntungan (rent hunter). Masalah

ketidaksepakatan harga tersebut, meskipun umumnya terjadi di sekelompok kecil pemilik tanah, tetapi akan berdampak pada ketidakberlanjutan proyek-proyek pembangunan.

2) Keengganan Masyarakat

Hambatan lain yang tidak ringan, dan sering dijumpai dalam beberapa kasus, yakni ketika masyarakat enggan atau menolak wilayahnya sebagai lokasi pembangunan, bahkan di beberapa ruas ada yang unjuk rasa sebagai ekspresi penolakannya. Penyebab dari persoalan dengan model semacam ini sudah berhasil diidentifikasi akar masalahnya, yang tidak hanya berkarakter ekonomi, hukum, tetapi ternyata ada persoalan psiko-sosial yang lebih mendasar. Beranjak dari kajian dan telaah psiko-sosial, bahwa manusia pada dasarnya memiliki sikap psikologis untuk menolak kehilangan sesuatu (loss aversion). Adanya sikap bawaan yang naturalistik tersebut, para pemilik tanah menjadi lebih mudah terprovokasi dan menjadi sensitif terhadap pembangunan, apatis akan peran negara. Kasus-kasus provokasi terekspresikan dalam banyak bentuk penolakan, ini dijumpai di beberapa kasus dengan penggalangan warga untuk menolak trase jalan (to1).

3) Hambatan Karena Hukum

Menggunakan tanah, yang diatasnya baik ada hutan maupun tidak ada hutarnya, atau yang disebut dengan kawasan hutan maka penyelesaiannya harus memerlukan ijin lembaga kehutanan yang prosedurnya telah diatur oleh hukum kehutanan. Belum kebijakan, yang mengharuskan penggantian pengambilan kawasan hutan dengan tanah non kawasan hutan yang

luasanya 2 atau 3 kali tanah kawasan hutan yang dikonversi. Ini akan menambah kerumitan tata kelola anggaran negara untuk ganti kerugian pengadaan tanah, hanya untuk sedikit kawasan raja. Dan, berbelitnya prosedur pelepasan atau penghapusan aset Negara mengesankan lebih sulit membebaskan tanah aset negara dibanding aset rakyat.

4) Efektivitas Penitipan Uang Ganti Kerugian di Pengadilan

Ketentuan penitipan uang ganti kerugian ke pengadilan setempat, ditujukan agar proyek pembangunan dapat dilanjutkan, tanpa terkendala ketidaksepakatan ganti kerugian pemilik tanah. Ketentuan penitipan ganti kerugian yang diatur dalam level peraturan presiden, telah menjadi perdebatan dikalangan akademisi hukum keperdataan dan agraria, pegiat pengadaan pemerhati pertanahan, namun bagaimanapun ketentuan itu sudah menjadi hukum positif. Hanya saja, duduk persoalannya tidak hanya soal ketentuan penitipan ganti kerugian ke pengadilan, tetapi Perpres tidak tepat mengatur ketentuan penitipan ganti kerugian pengadaan tanah yang substansinya sudah berdekatan dengan hak asasi manusia. Pada praxisnya, implementasi ketentuan penitipan ganti kerugian, ada pengadilan yang menerima penitipan ganti kerugian, namun banyak juga pengadilan yang tidak menerima penitipan ganti kerugian. Banyak argumentasi yang diberikan oleh pengadilan yang menerima, dan ada argumentasi lain dari pengadilan yang menolak.

5) Administrasi Pertanahan

Setiap simpul kegiatan pengadaan tanah tidak dapat dilepaskan dari proses administrasi pertanahan, baik terhadap tanah yang sudah bersertipikat maupun tanah yang belum bersertipikat. Dari beberapa kasus yang dikaji, salah satu bentuk hambatan administrasi pertanahan : ketika pembuatan peta inventarisasi tanah oleh instansi yang berwenang tidak dapat lancar terlaksana karena ditolak masuk oleh pemilik tanah. Demikian pula, lembaga pertanahan tidak dapat membantu melakukan inventarisasi tanah apabila ditolak pemilik tanah. Salah satu yang bisa dilakukan adalah dengan melakukan pemetaan administrasi pertanahan dengan basis data administrasi yang ada di Kantor Pertanahan setempat dan kantor desa/kelurahan. Pengukuran tanah, akan bisa dilakukan jika kesepakatan nilai ganti kerugian tanah sudah disepakati, hal ini karena petugas ukur BPN-RI baru bisa melakukan pengukuran ketika sudah mendapat ijin pemilik tanah. Maka lahir 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. Selanjutnya, keberagaman status penggunaan tanah di satu sisi dan status tanah di sisi yang lain.

6) Pembekuan Tanah Secara Administratif

Kenyataan pengadaan tanah yang tidak lancar, yang diakibatkan spekulan melahirkan ketentuan *land freezing* (pemberlakuan status quo) atas tanah-

tanah yang akan dibebaskan untuk pembangunan. Secara normatif konseptual, kebijakan *land freezing* dapat mencegah potensi dan rung gerak spekulator tanah, namun di dalam praktiknya ternyata tidak seperti yang diharapkan. Dengan *land freezing*, semua transaksi pertanahan baik yang sudah bersertipikat maupun yang belum bersertipikat akan dihentikan proses administrasinya. Kebijakan ini melibatkan Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Desa/Lurah, Camat, PPAI dan Notaris, termasuk kepatuhan dari pejabat yang bersangkutan. Namun demikian, masih ada pengecualian dari ketentuan *land freezing*

7) Lembaga Penilai Tanah

Lembaga Penilai Harga Tanah merupakan lembaga penilai independen yang perannya sangat dibutuhkan dalam mempercepat proses pengadaan tanah. Namun demikian saat ini jumlah yang ada masih terbatas. Hal ini disebabkan karena lisensi diberikan pada provinsi-provinsi tertentu. Hal ini menyebabkan terdapat beberapa provinsi yang hanya memiliki 1 (satu) lembaga penilai sehingga menyulitkan proses pelelangan, hal ini yang membuat kegamangan pelaksana pengadaan jasa *appraisal*. Intinya, mereka khawatir melakukan kesalahan prosedur karena melakukan penunjukan langsung yang seharusnya melalui pelelangan umum. Masalah lain yang timbul adalah belum ada kejelasan mengenai pengadaan lembaga penilai harga tanah.

Hasil penelitian yang dilakukan ditemukanlah hambatan dalam pengadaan tanah untuk jalan tol trans jawa, lebih spesifik pada proyek

jalur Semarang-Solo, hambatan yang dialami dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol tersebut diantaranya:

1. Disahkannya Undang-Undang No. 12 tahun 2012 tentang Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Munculnya Undang-Undang No. 12 tahun 2012 tentang Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum membuat perubahan pada peraturan untuk pembebasan tanah. Namun pada Pasal 58 Undang Undang No. 2 tahun 2012 disebutkan bahwa proses pengadaan tanah yang dilaksanakan pada saat sebelum berlakunya Undang Undang ini diselesaikan berdasarkan ketentuan sebelum Undang Undang ini. Tim Pengadaan Tanah terbentuk pada bulan November tahun 2011 dan memulai proses penyediaan lahan pada bulan Desember tahun 2011 yang dilaksanakan menggunakan Perpres no. 65 Tahun 2006. Pada awal tahun 2012, disahkan UU no. 2 Tahun 2012. Penyediaan tanah jalan tol Semarang-Solo tahap III dimulai pada akhir tahun 2011 sehingga penyediaan tanah jalan tol Semarang-Solo tetap menggunakan Perpres no. 65 Tahun 2006. Penyediaan tanah mulai pada tahun 2007 dan menggunakan dasar hukum Perpres no. 65 Tahun 2006 yang dilaksanakan oleh tim pertama dimana lahan yang dibebaskan yaitu jalan tol tahap pertama dari Semarang-Ungaran. Tim kedua membebaskan tanah untuk tahap kedua dimana tahap kedua ini melanjutkan dari tahap pertama melanjutkan dari Ungaran hingga Bawen. Kemudian Tim Pengadaan Tanah ketiga yang membebaskan tanah dari Bawen sampai kota Salatiga.

Pada proses pembebasan tanah di tahap ketiga ini menimbulkan dilema mengenai peraturan yang digunakan. Awal pembebasan, tim ini menggunakan Perpres no. 65 tahun 2006 yang sedang berlaku. Tahun 2012 muncul peraturan baru yang berbentuk undang-undang, yaitu UU No. 2 Tahun 2012. Dalam Pasal 6 ayat (1) Perpres No.65 tahun 2006, mengenai Panitia Pengadaan Tanah, dinyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum di wilayah kabupaten atau kota dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah kabupaten atau kota yang dibentuk oleh Bupati atau Walikota. Pada tahun 2012 berlaku sebuah Undang-Undang tentang Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu UU No. 2 Tahun 2012. Undang-Undang tersebut berlaku saat proses penyediaan lahan jalan tol Semarang-Solo berlangsung. Hal ini menuai kontroversi karena penyediaan tanah belum selesai 100% tetapi peraturan yang dipakai sudah ganti dan tipe dari kedua peraturan tersebut sangatlah berbeda. Peraturan yang dipakaisebelumnya adalah Perpres No. 65 Tahun 2006 yang bersifat represif sedangkan UU No. 2 Tahun 2012 bersifat preventif.

Meskipun dibagi dalam tim, pembebasan tanah jalan tol Semarang-Solo tetap dalam satu kesatuan. Karena masih dianggap satu kesatuan, untuk proses pembebasannya masih tetap menggunakan peraturan yang lama yaitu Perpres no. 65 Tahun 2006. Jika pembebasan tanah pada pembangunan jalan tol dibagi tim karena pembebasannya memang harus dibagi tim dan setiap tim berbeda dengan tim yang lain atau tidak dalam satu kesatuan, maka UU No. 2 Tahun 2012 yang akan berlaku pada pembebasan di tahap III atau di Bawen-Salatiga. Penyediaan

tanah jalan tol Semarang-Solo tahap III dimulai dengan terbentuknya Tim Pengadaan Tanah jalan tol Semarang-Solo tahap III pada bulan November tahun 2011. Tim Pengadaan Tanah menggunakan dasar hukum Perpres no. 65 tahun 2006 dalam penyediaan lahan padahal saat prosesnya muncul Undang-undang no. 2 tahun 2012 yang berlaku pada awal tahun 2012. Tim Pengadaan Tanah tetap menggunakan Perpres no. 65 tahun 2006 dikarenakan pada UU no. 2 tahun 2012 diharuskan sisa tanah diselesaikan dengan peraturan sebelum UU berlaku.

Penyediaan tanah bagi pembangunan jalan tol Semarang-Solo dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah yang membagi-bagi ruas jalan tol Semarang-Solo menjadi lima seksi dan setiap seksi memiliki satu tim pengadaan tanah untuk penyediaan lahannya. Tujuan dari pembagian ini adalah untuk mempercepat proses penyediaan lahan sehingga akan berdampak pada pembangunan jalan tol Semarang-Solo. Pemerintah mengeluarkan peraturan terbaru mengenai penyediaan tanah untuk kepentingan umum dengan membuat UU No. 2 Tahun 2012. Peraturan tersebut sangatlah berbeda dengan peraturan yang ada sebelumnya. Melalui Undang-undang tentang Pengadaan Tanah yang baru tersebut diamanatkan untuk seluruh pemangku kepentingan termasuk Pemda dan tim pengadaan tanah agar proses pembebasan tanah yang saat ini sedang berjalan masih menggunakan Undang-undang yang lama agar proses pembebasan tanah tidak ada yang dihentikan. Hal tersebut terutama bagi 24 ruas yang sudah menandatangani PPJT, yaitu Jalan Tol Trans Jawa dan Lingkar Luar Jabodetabek diperkenankan menggunakan peraturan lama, yaitu Perpres 36 Tahun 2005 dan Perpres 65 Tahun 2006 dan Peraturan Ka. BPN RI No. 37 Tahun 2007 sebagai

petunjuk pelaksanaannya sampai dengan 31 Desember 2014. Namun apabila ada tanah sisa sampai akhir tahun 2014, maka setelahnya harus menggunakan UU No. 2 Tahun 2012 dengan mengulang dari awal, yaitu dari tahap perencanaan dan seterusnya. Saat UU No. 2 Tahun 2012 berlaku, penyediaan lahan tanah tol Semarang-Solo masih sampai tahap III.

Panitia Pengadaan Tanah memutuskan untuk menggunakan peraturan yang lama. Pada peraturan yang baru dijelaskan bahwa sisa tanah yang belum selesai akan dibebaskan dengan peraturan yang lama. Meskipun terbagi menjadi lima tim, penyediaan tanah jalan tol Semarang-Solo tetaplah satu kesatuan sehingga tetap menggunakan peraturan yang lama. Jika memang terpaksa harus menggunakan peraturan yang baru, maka proses penyediaan lahan jalan tol Semarang-Solo yang belum selesai atau masih berjalan harus mengulang lagi dari awal dikarenakan kedua peraturan tersebut sangatlah berbeda dan akan memakan waktu lebih lama lagi sehingga pembangunan jalan tol Semarang-Solo secara fisik juga akan terhambat. Belum lagi adanya hambatan-hambatan dalam penyediaan lahan. Dengan Perpres No.65 tahun 2006 saja penyediaan tanah jalan tol Semarang-Solo dikatakan sudah molor dari waktu yang ditentukan. Apalagi harus mengganti dengan UU no. 2 tahun 2012 dimana mekanisme dalam penyediaan lahan sangat berbeda dan harus dengan persiapan dan perencanaan yang matang.

2. Ketidak Sesuaiaan Harga Tanah

Kendala klasik dalam hal pembebasan lahan adalah ketidak sesuaian harga dengan masyarakat dimana masyarakat meminta harga yang lebih tinggi.

Sosialisasi yang dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan Tim Pengadaan Tanah pada penyediaan lahan untuk jalan tol Semarang-Solo tahap ketiga ini dilaksanakan pada pagi hari. Sosialisasi yang dilaksanakan kurang efektif dikarenakan penduduk yang lahannya terkena proyek jalan tol Semarang-Solo pada tahap ketiga ini mayoritas berkerja sebagai petani dimana petani bekerja pada pagi hingga sore hari. Sosialisasi yang dilaksanakan menjadi tidak efektif karena banyak peserta yang tidak hadir. Kendala lainnya adalah bangunan yang tidak memiliki IMB yang terkena pengadaan tanah. Awal mula bangunan tersebut adalah sawah atau kebun dimana pemilik kebun menggunakan sebagian lahannya untuk dibangun tempat tinggal. Pemilik lahan membangun tempat tinggal tanpa IMB sehingga harga tanah yang dibayarkan harga tanah saja. Jika pemilik rumah tersebut memiliki IMB, harga ganti yang didapat harga bangunan. Banyak yang memprotes hal tersebut karena banyak juga warga yang mendirikan bangunan tanpa IMB.

Warga merasa ganti rugi tidak adil karena bangunan yang mereka miliki tidak diganti dan warga meminta harga ganti rugi naik namun Tim Pengadaan Tanah tetap tidak mengganti. Sebenarnya harga tanah bisa saja naik asalkan di daerah tersebut perekonomiannya meningkat dengan pesat yang ditandai munculnya hotel berbintang, mall, dan tempat hiburan lainnya.

3. Tidak Serentakny Proses Pembayaran

Kendala yang menghambat proses penyediaan lahan jalan tol Semarang-Solo yang lain yaitu pada tahap pembayaran. Dimana proses pembayaran tidak

sekaligus bisa dibayar langsung dalam satu desa. Pembayaran yang dilakukan sesuai dengan berapa jumlah bidang yang sudah selesai secara administratif untuk dibebaskan. Sekali pembayaran berbeda-beda hasilnya. Ada yang hanya sekali pembayaran dapat 5 bidang saja dan ada pula yang sekali pembayaran dapat hingga 100-an bidang tanah yang akan dibebaskan. Ketidak serentakan inilah yang menyebabkan kecemburuan sosial.

4. Status Tanah Yang Akan Dipergunakan Untuk Fasilitas Umum Bersetatus Fasilitas Umum.

Pengelolaan Jalan Tol meliputi perencanaan, pelaksanaan konstruksi dan pengoperasian jalan tol, sedangkan pembebasan tanah dilaksanakan oleh Pemerintah dalam hal ini oleh Departemen Pekerjaan Umum yang kemudian membentuk Tim Pengadaan Tanah (TPT). Dalam proses pembebasan tanah, TPT selaku wakil Pemerintah yang membutuhkan tanah dibantu oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang dibentuk oleh masing-masing Pemerintah Daerah yang dilewati rute jalan tol. Total panjang jalan tol ini direncanakan sepanjang 75,70 Km dengan luas kebutuhan lahan yang diperlukan adalah seluas 804,4 Hektar.

Realitas lapangan bahwa pada tanah yang akan dipergunakan merupakan tanah fasilitas umum, sehingga proses pembebasan lahan memerlukan waktu yang lama serta lebih sulit dibandingkan dengan pembebasan lahan milik warga. Seperti halnya pembebasan lahan yang dimiliki dinas kehutanan, dimana proses pembebasan lahan terkendala dengan peraturan perundang-undangan yang

melindungi atas lahan tersebut, diperlukan waktu yang panjang dalam pembebasan lahan dengan birokrasi-birokrasi yang lain serta saling tumpang tindih. Kasus lain tanah tersebut berdiri sebuah bangunan umum seperti halnya Sekolah, tempat ibadah, serta industri/pabrik, dimana pada permasalahan ini tim pengadaan tanah memerlukan lahan baru untuk memindahkan fasilitas umum tersebut dengan memperhatikan kondisi masyarakat.

Permasalahan lain yang harus memperhatikan kearifan lokal adalah adalah tanah tersebut merupakan tanah umum yang dimiliki oleh pemerintah desa (*bondo deso*), seperti halnya tanah bengkok yang dimana tidak dapat ditaksir harga untuk dibeli, akan tetapi mendapatkan pengantian. Permasalahan rumit lagi bila tanah tersebut adalah tanah pemakaman umum, dimana harus memindahkan kuburan ke tempat lain yang tentunya memerlukan biaya yang tidak sedikit, dimana dalam proses tersebut perlu melakukan penggalian yang harus dilakukan secara manual satu demi satu. Hal inilah yang diperlukan pendekatan secara langsung kepada masyarakat untuk dilakukan musyawarah pelaksanaan pemindahan tersebut.

5. *Appraisal* Tanah Satu Dengan Yang Lain Tidak Sama

Setiap pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, di samping tidak berdaya, dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut. Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak. Sedangkan penetapan harga ganti rugi

yang didasarkan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 adalah sama halnya dengan ketentuan yang diidengan Perpres Nomor 36 tahun 2005. Besarnya ganti rugi yang ditetapkan tim *appraisal* menjadi dasar musyawarah antara P2T dengan pemilik tanah. Menurut pendapat Maria S.W. Sumardjono¹⁸⁶ apabila dibandingkan dengan ganti rugi untuk bangunan dan tanaman, maka ganti rugi untuk tanah lebih rumit perhitungannya karena ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Untuk Indonesia, kiranya faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti rugi, di samping NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, adalah:

- 
- (a) Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis)
 - (b) Status penguasaan tanah (sebagai pemegang hak yang sah/penggarap);
 - (c) Status hak atas tanah (hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain);
 - (d) Kelengkapan sarana dan prasarana;
 - (e) Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak);
 - (f) Rugi sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
 - (g) Biaya pindah tempat/pekerjaan;
 - (h) Rugi terhadap akibat turunnya penghasilan si pemegang hak.

Penetapan besarnya ganti kerugian digunakan dasar perhitungan berdasarkan ketentuan Perpres No. 36 tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006

¹⁸⁶ Soemarjono, Maria S.W., 2001. Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. (2001:80-81),

Pasal 15 menentukan dasar perhitungan ganti rugi yang didasarkan atas: (a) Nilai Jual Objek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga atau Tim penilai harga tanah yang ditunjuk Panitia, (b) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang bangunan, (c) Nilai jual tanaman yang diatur oleh instansi perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang pertanian.

Proses *Appraisal* terhadap proses pengadaan tanah dilakukan oleh Lembaga Penilai Harga Tanah, lembaga merupakan penilai independen yang perannya sangat dibutuhkan dalam mempercepat proses pengadaan tanah. Namun demikian saat ini jumlah yang ada masih terbatas. Hal ini disebabkan karena lisensi diberikan pada provinsi-provinsi tertentu. Hal ini menyebabkan terdapat beberapa provinsi yang hanya memiliki 1 (satu) lembaga penilai sehingga menyulitkan proses pelelangan, hal ini yang membuat kegamangan pelaksana pengadaan jasa *appraisal*. Intinya, mereka khawatir melakukan kesalahan prosedur karena melakukan penunjukan langsung yang seharusnya melalui pelelangan umum. Masalah lain yang timbul adalah belum ada kejelasan mengenai pengadaan lembaga penilai harga tanah. Proses pelaksanaan pembebasan lahan jalan tol Semarang-Solo untuk Panitia Pengadaan Tanah ada pada tingkat kota atau kabupaten sedangkan Tim Pengadaan Tanah terbagi menjadi lima tim. Tim yang sudah terbagi melaksanakan penyediaan lahan sesuai dengan lima seksi yang sudah dibagi sepanjang Semarang hingga Solo. Tim inilah dalam memberikan

appraisal atas tanah berbeda, sehingga menyebabkan kecemburuan dalam masyarakat kecemburuan.

6. Sengketa kepemilikan

Banyaknya persengketaan kepemilikan tanah sehingga memicu konflik antar sesama warga. Padahal, untuk membebaskan lahan harus jelas bukti-bukti sertifikatnya. Persoalan lain juga muncul karena pengadaan tanah melalui tanah makam atau wakaf. Untuk pengurusan pembebasan tanah makam atau wakaf harus ke Badan Wakaf Indonesia (BFI).

7. Sosialisasi yang memakan waktu yang lama

Kesulitan berikut terjadi karena terdapat jeda yang cukup lama antara sosialisasi dan kesepakatan jual beli tanah dengan ketersediaan dana. Hal ini menyebabkan pemilik tanah merasa tidak memiliki kepastian, dan menyebabkan harga tanah naik, yang tentu tidak sesuai dengan kesepakatan harga awal.

C. Faktor-Faktor Penghambat Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Sehingga Belum Mencerminkan Nilai Keadilan

Pembebasan lahan merupakan masalah yang paling krusial dan mempunyai konflik tinggi dalam pembangunan jalan tol. Kalau masalah ini tidak segera diselesaikan, maka akan berdampak pada penundaan pembangunan jalan tol, dan juga pada masalah-masalah lain yang terkait. Masalah pembebasan lahan terutama terkait dengan ganti rugi tanah, sosialisasi, status kepemilikan tanah,

adanya sengketa, munculnya spekulasi tanah dan terlebih masalah ganti rugi terhadap tanah perhutani yang digunakan untuk jalan tol. Hal yang terkait dengan pembebasan lahan adalah pembebasan tanah perhutani sebenarnya tidak hanya terkait dengan nilai ganti ruginya, namun yang perlu dipertimbangkan adalah nilai ekologis dari kawasan hutan yang beralih fungsi. Nilai imaterial secara ekologis perlu diperhitungkan dari sisi pengurangan polusi, kemampuan untuk mereservasi air, dan aspek ketahanan pangan.

Hal-hal yang terkait dengan pengadaan tanah jalan tol diatur dalam beberapa perundangan. Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 10/PRT/2006 menunjukkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak. Pengadaan tanah dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (PPT). Harga tanah ditentukan oleh Lembaga/tim Penilai Harga Tanah yang profesional dan independen. Proses pembebasan lahan untuk jalan tol Semarang-Solo juga menghadapi banyak masalah sebagai berikut: Mengapa hal ini selalu berulang? Nampaknya investor dan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) mempunyai persepsi yang kurang tepat terhadap Perpres No 36 Tahun 2005, yang kemudian direvisi dengan Perpres No 65 Tahun 2006.

Salah satu sisi yang ditonjolkan adalah pemerintah dapat memaksa pemilik sah tanah untuk dicabut haknya secara paksa, demi kepentingan umum. Sedangkan sisi musyawarah dan proses-proses (logika) penetapan besarnya ganti rugi tak dikaji secara mendalam. Pengadaan perusahaan jalan tol dilakukan

berdasarkan prinsip adil, terbuka, transparan, bersaing, bertanggung-gugat, saling menguntungkan, saling membutuhkan dan saling mendukung, (Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 27/PRT/M/2006). Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 04/PRT/M 2007 disebutkan bahwa biaya pengadaan tanah disediakan oleh Badan Usaha melalui Rekening Pengadaan Tanah sebagaimana tercantum dalam PPJT. Biaya pengadaan tanah yang dapat dibiayai terlebih dahulu oleh BLU-BPJT adalah biaya ganti rugi tanah. TPT dapat melaporkan kepada Direktorat Jendral Bina Marga dan BPJT apabila terdapat kenaikan biaya pengadaan tanah yang diperkirakan dapat mengakibatkan perubahan biaya pengadaan tanah yang ditetapkan dalam PPJT. Enam unsur yang bertanggung jawab terhadap pembebasan lahan yaitu: (1) Badan Pengatur Jalan Tol, (2). Badan Usaha Jalan Tol, (3). Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum, (4). Panitia Pembebasan Tanah, (5). Tim Pembebasan Tanah, (6). Badan Pertanahan Nasional

Dalam wawancara mendalam dengan BPJT diperoleh beberapa permasalahan yang terkait dengan pengadaan atau pembebasan lahan untuk pembangunan jalan tol Semarang-Solo. Permasalahan-permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Pengadaan tanah belum dilakukan secara simultan dengan konstruksi
- (2) Badan Usaha bersedia menanggung biaya tanah tapi keberatan atas risiko yang timbul dari sisi waktu dan besaran harga tanah
- (3) Pelaksanaan di lapangan yang berlarut-larut akibat proses yang panjang dalam musyawarah dan spekulasi tanah

Sebagaimana terjadi secara umum di tingkat Nasional, berdasarkan hasil wawancara mendalam proses pembebasan lahan untuk jalan tol Semarang-Solo juga menghadapi banyak masalah sebagai berikut:

1) Biaya sangat tinggi;

Permasalahan utama yang ada dalam pengadaan tanah terkait erat dengan kesepakatan harga tanah. Harga tanah yang sudah ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah (Perpres No.36 Tahun 2005 Pasal 7) pada awalnya ditolak oleh pemilik tanah karena dianggap terlalu rendah. Masyarakat menggunakan NJOP tertinggi untuk masalah pembebasan lahan. Rata-rata, warga minta harga 40 persen di atas harga normal. Hasil wawancara mendalam dengan narasumber di DPRD Jawa Tengah mengindikasikan bahwa sebelum jalan tol dibangun sudah ada oknum (yang mengetahui informasi awal tentang rencana pembangunan jalan tol terlebih dahulu) melakukan “jual beli” informasi. Kondisi ini merugikan negara karena selisih harga dasar dari penduduk adalah Rp 20.000,00 per m² dan dijual oleh oknum kepada pemerintah menjadi sebesar Rp 50.000,00 per m².

Hasil investigasi DPRD juga menunjukkan bahwa tidak ada transparansi antara Tim TPT dengan masyarakat terkait dengan penentuan harga tanah yang riil. Dalam FGD terungkap bahwa penentuan harga dasar oleh *appraisal* tidak dilaporkan secara lengkap kepada BPN atau TPT. Sehingga TPT tidak mengetahui secara pasti mengapa harga tanah dapat

ditentukan pada kisaran harga tersebut. Hal ini cukup menyulitkan TPT ketika melakukan sosialisasi kepada masyarakat

2) Sengketa kepemilikan;

Banyaknya persengketaan kepemilikan tanah sehingga memicu konflik antar sesama warga. Padahal, untuk membebaskan lahan harus jelas bukti-bukti sertifikatnya. Persoalan lain juga muncul karena pengadaan tanah melalui tanah makam atau wakaf. Untuk pengurusan pembebasan tanah makam atau wakaf harus ke Badan Wakaf Indonesia (BFI).

3) Sosialisasi yang memakan waktu yang lama;

Kesulitan berikut terjadi karena terdapat jeda yang cukup lama antara sosialisasi dan kesepakatan jual beli tanah dengan ketersediaan dana. Hal ini menyebabkan pemilik tanah merasa tidak memiliki kepastian, dan menyebabkan harga tanah naik, yang tentu tidak sesuai dengan kesepakatan harga awal.

4) Sikap masyarakat yang kurang mendukung;

Persepsi pemilik tanah tentang hak terhadap tanah itu sendiri. Bagi sebagian masyarakat, hak atas tanah dipahami bahwa mereka adalah satu-satunya pihak yang berhak dan tidak dapat diganggu-gugat kepemilikan atas tanah tersebut. Upaya yang dilakukan pihak lain dalam hal ini pemerintah untuk menfungsikan lahan tersebut menjadi fasilitas umum (jalan tol) --meskipun telah dilakukan sesuai dengan prosedur – kemudian membuat proses pembebasan lahan tidaklah mudah. Dari kalangan masyarakat dan pemilik tanah banyak kalangan menganggap negatif Perpres No 65/2006. Peraturan ini dituding akan bisa

menjadi alat semena-mena untuk menghilangkan hak atas tanah dengan dalih untuk kepentingan umum.

5) Spekulasi tanah yang ikut bermain.

Persoalan menjadi bertambah karena untuk lokasi Semarang-Ungaran, ada pihak lain (makelar) yang ikut bermain. Sebagian masyarakat bahkan ada yang menggunakan pihak ketiga tersebut untuk mewakili kepentingan beberapa pemilik tanah.

6) Banyaknya lokasi pabrik serta industri rumahan di sepanjang Tol Ungaran-Bawen juga menjadi kendala tersendiri.

7) Pembebasan tanah Perhutani.

Proyek tol Semarang-Solo juga melewati kawasan hutan salah satunya adalah hutan Penggaron seluas 22,2 hektar di Kabupaten Ungaran. Pembangunan jalan tol yang melintasi kawasan hutan, sebelum dibangun harus melakukan izin pinjam pakai kawasan hutan dan memberikan lahan kompensasi. Dasar Yuridis Penggunaan Kawasan Hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan Kehutanan adalah PP.No. 10 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan dan Permenhut No. P.32/Menhut-II/2010 Tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan

Dalam hal pembebasan lahan pemerintah telah menunjukkan komitmennya melalui program dana bergulir dan *land capping*. Jasa Marga telah memanfaatkan kedua program tersebut. Secara ringkas masalah pengadaan tanah yang terjadi selama pembangunan jalan tol Semarang-Solo adalah sebagai berikut:

Gambar 4.2. Masalah Pengadaan/pembebasan Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo



Pembebasan lahan merupakan masalah yang paling krusial dan mempunyai konflik tinggi dalam pembangunan jalan tol. Kalau masalah ini tidak segera diselesaikan, maka akan berdampak pada penundaan pembangunan jalan tol, dan juga pada masalah-masalah lain yang terkait. Masalah pembebasan lahan terutama terkait dengan ganti rugi tanah, sosialisasi, status kepemilikan tanah, adanya sengketa, dan munculnya spekulasi tanah. Pelaksanaan pembangunan jalan tol Semarang-Bawen dari segi ketepatan target menurut peneliti tidak memenuhi harapan. Hal yang tidak memenuhi harapan ini bukan sepenuhnya kesalahan dari PT. Trans Marga Jateng sendiri, karena ada pembebasan lahan yang memakan waktu berlarut-larut yang dilaksanakan oleh pihak Pemerintah.

Keterlambatan pembebasan lahan juga berdampak bagi dana yang sudah direncanakan menjadi membengkak, ini memunculkan persoalan baru yang dihadapi PT. Trans Marga Jateng. Kekurangan dana ini mengakibatkan PT. Trans Marga Jateng harus meminta dana tambahan ke bank yang menjadi pihak peminjam dana, dan dana yang harus dibayarkan juga menjadi lebih besar. Membengkaknya anggaran selain karena kenaikan harga material bahan

bangunan, juga biaya pembebasan lahan untuk jalan tol, misalnya ruas Semarang-Ungaran yang semula hanya dianggarkan antara Rp 247 miliar sampai Rp 250 miliar membengkak menjadi Rp 550 miliar.¹⁸⁷

D. Pelaksanaan Proses Kompensasi Layak Pada Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo

Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menentukan bahwa bentuk ganti rugi dalam pengadaan tanah dapat berupa:

- (a) Uang; dan/atau
- (b) Tanah pengganti; dan/atau
- (c) Pemukiman kembali; dan/atau
- (d) Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagai mana dimaksud dalam huruf a,b,dan c
- (e) Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Setiap pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, di samping tidak berdaya, dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut. Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak. Sedangkan penetapan harga ganti rugi yang didasarkan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 adalah sama halnya dengan ketentuan yang didengan Perpres Nomor 36 tahun 2005. Besarnya ganti

¹⁸⁷ Aditya Prabowo, Aloysius Rengga, dan Aufarul Marom. *Implementasi Kebijakan Pembangunan Jalan Tol Semarang-Bawen*. DOI: 10.14710/jppmr.v3i4, 2014

rugi yang ditetapkan tim *appraisal* menjadi dasar musyawarah antara P2T dengan pemilik tanah. Menurut pendapat Maria S.W. Sumardjono¹⁸⁸ apabila dibandingkan dengan ganti rugi untuk bangunan dan tanaman, maka ganti rugi untuk tanah lebih rumit perhitungannya karena ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Untuk Indonesia, kiranya faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti rugi, di samping NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, adalah:

- (a) Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis)
- (b) Status penguasaan tanah (sebagai pemegang hak yang sah/penggarap)
- (c) Status hak atas tanah (hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain)
- (d) Kelengkapan sarana dan prasarana
- (e) Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak)
- (f) Rugi sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang
- (g) Biaya pindah tempat/pekerjaan
- (h) Rugi terhadap akibat turunya penghasilan si pemegang hak.

Penetapan besarnya ganti kerugian digunakan dasar perhitungan berdasarkan ketentuan Perpres No. 36 tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006 Pasal 15 menentukan dasar perhitungan ganti rugi yang didasarkan atas: (a) Nilai Jual Objek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga atau Tim penilai harga tanah yang ditunjuk Panitia, (b) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh

¹⁸⁸ Soemarjono, Maria S.W., 2001. Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. (2001:80-81),

perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang bangunan, (c) Nilai jual tanaman yang diatur oleh instansi perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang pertanian.

Mudakir Iskandar Syah¹⁸⁹ mengatakan dalam penetapan besarnya ganti rugi harus ada kesepakatan antara pemilik tanah dengan pelaksana pengadaan tanah (P2T) dalam hal ini adalah pemerintah, kedua belah pihak ini harus mengadakan musyawarah untuk mencari mufakat bersama. Akan tetapi, pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota sesuai kewenangannya disertai dengan penyelesaian mengenai sebab-sebab dan alasan-alasan keberatan tersebut. Bupati/Walikota mengupayakan penyelesaian bentuk dan besarnya ganti rugi dengan mempertimbangkan rugi dari pemegang hak atas tanah atau kuasanya. Isi keputusan dapat berupa mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan. Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menentukan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut dan bentuk dan besarnya ganti rugi.

¹⁸⁹ Mudakir Iskandar Syah , *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. (Jakarta: Permata Aksara, 2015), halaman 51.

E. Bentuk Belum Berkadilan Dalam Pelaksanaan Pangadaan Tanah Untuk Pembangunan Nasional Jalan Tol Semarang-Solo

Pengertian keadilan dalam Rawls berpandangan bahwa keadilan adalah prinsip-prinsip yang akan dipilih secara rasional oleh orang sebelum ia tahu kedudukannya dalam masyarakat (original position). Konsep keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls adalah justice as fairness. Rawls mengemukakan 2 prinsip keadilan, yaitu¹⁹⁰

(1) Kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principle of greatest equal liberty*). Setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kebebasan ini perlu diatur sedemikian rupa sehingga tidak saling berbenturan dengan kebebasan orang lain, sehingga tercapai keseimbangan antara hak dan kewajiban yang sesuai dengan prinsip keadilan. Kebebasan tersebut meliputi: kebebasan berpolitik, berpendapat dan berorganisasi, kebebasan berkeyakinan, kebebasan menjadi diri sendiri, kebebasan atas hak milik dan hak untuk tidak disiksa dan dianiaya, serta tidak ditahan dan diadili secara sewenang-wenang.

(2) Prinsip kedua adalah prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Prinsip perbedaan berarti bahwa kebebasan dalam kehidupan sosial dan distribusi sumber daya hanya tunduk pada

¹⁹⁰ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencarai, menemukan dan memahami Hukum*, (Surabaya: LaksBang Justitia. 2010), halaman 79-80.

pengecualian bahwa ketidaksetaraan diperbolehkan jika hal tersebut menghasilkan manfaat terbesar bagi mereka yang paling tidak sejahtera dalam masyarakat. Sedangkan prinsip yang kedua prinsip persamaan yang adil atas kesempatan berarti bahwa ketidaksamaan sosial-ekonomis harus diukur sedemikian rupa sehingga membuka jabatan dan kedudukan sosial bagi semua yang ada di bawah kondisi persamaan kesempatan. Setiap orang diberikan kesempatan yang sama untuk mengembangkan diri dan kemampuannya.

Berdasarkan Kajian yang telah dilakukan oleh peneliti, dimana bentuk ketidakadilan dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan nasional pada proyek jalan tol Semarang-Solo diantaranya:

- 1) *Appraisal* Tanah Satu Dengan yang lain Tidak Sama
- 2) Lamanya Proses pemberian Ganti Rugi Setelah disepakatinya harga.
- 3) Tidak Serentaknya Proses Pembayaran



BAB V

**BENTUK REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH DAN
KOMPENSASINYA GUNA KEPENTINGAN PROYEK STRATEGIS
NASIONAL**

A. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional di Beberapa Negara

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 didahulukan¹⁹¹. Namun demikian negara harus tetap menghormati hak-hak warganegara kalau tidak mau dikatakan melanggar hak asasi manusia.

1. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional di Negara Indonesia

Landasan hukum dalam pengaturan masalah tanah di Indonesia, terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat “. Untuk melaksanakan ketentuan pasal tersebut, pada 24 September 1960

¹⁹¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (LP3ES : Jakarta, 2006). hlm. 265.

diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria', yang selanjutnya lebih terkenal dengan istilah UUPA. Dalam penjelasan umumnya dinyatakan dengan tegas, bahwa tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidak semata-mata menjadi hak rakyat secara individual dari rakyat yang tinggal di daerah itu. Dengan pengertian yang demikian, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hak ulayat.

Terkait dengan kepentingan umum dapat dilihat pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana pada Pasal 1 ayat (6) yang memberikan makna "Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya suatu kemakmuran rakyat". Sedangkan dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, pengertian kepentingan umum adalah kepentingan sebahagian besar masyarakat. Kemudian kepentingan sebahagian besar masyarakat itu disenaraikan (*list provisions*) dalam beberapa bentuk projek. Pengertian kepentingan umum di Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan konsep. Pada awalnya kepentingan umum ini termasuk juga projek-projek yang dibina oleh swasta. Pada masa itu ramai pihak swasta melakukan pendekatan dengan pemerintah untuk mendapatkan tanah rakyat dengan harga murah atas alasan pembangunan projek yang mereka lakukan adalah untuk kepentingan umum. Oleh karena kerap mendapat protes dari masyarakat,

maka pemerintah melakukan beberapa perubahan terhadap peraturan-peraturan tersebut¹⁹².

Peraturan yang mengatur pengambilan tanah itu ialah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Pencabutan hak dilakukan jika diperlukan tanah untuk kepentingan umum apabila musyawarah yang telah diusahakan tidak membawa hasil, padahal tidak bisa digunakan tanah lain. Dalam pencabutan hak tuan punya tanah tidak melakukan sebarang kesalahan atau melalaikan suatu kewajiban sehubungan dengan penguasaan tanah yang dipunyainya. Oleh karena itu pengambilan tanah itu wajib disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Di Indonesia pengambilan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum di atas tanah hak, dapat dilakukan melalui dua cara yaitu, pencabutan hak-hak atas tanah yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 seperti yang diterangkan di atas, dan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Presiden ini kemudian dipinda dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

¹⁹² Mukmin Zakie, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 18 Oktober 2011: 187 – 206.

2. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional di Negara Malaysia.

Undang-Undang yang mengatur pengadaan tanah di Negara Malaysia secara garis besar mengatur mengenai hal-hal pokok yang meliputi bahwa baik negara federal, negara bagian, pemerintah daerah, pejabat negara, mempunyai kewenangan berdasarkan undang-undang untuk menguasai tanah untuk kepentingan umum.¹⁹³ Lebih lanjut penjelasan pengaturan mengenai tanah di Negara Malaysia berada pada kewenangan Kerajaan Negeri, sebagaimana diperuntukkan di bawah Senarai/daftar II, Jadua/lampiran I. Kesembilan, Perlembagaan Persekutuan (Konstitusi Malaysia). Pihak Berkuasa Negeri (PBN) berkuasa atas, dan memiliki sepenuhnya, semua tanah kerajaan di dalam negeri masing-masing termasuk semua galian dan mineral di dalam atau di atas tanah bersangkutan. Pihak Berkuasa Negeri juga berkuasa untuk melepaskan tanah-tanah kerajaan seperti yang diatur dalam Kanun Tanah Negara, Enakmen¹⁹⁴ Pertambangan Negeri-Negeri dan Enakmen Hutan Negeri,¹⁹⁵ termasuk semua hak pengembalian dan hak-hak yang diberikan di bawah undang-undang tersebut.¹⁹⁶

Sedangkan makna kepentingan umum di Negara Malaysia, dalam aturan APT 1961 tidak memberikan pengertian terkait dengan istilah kepentingan umum.

¹⁹³ Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pengadaan Tanah*, (Jakarta: Tatanusa, 2016), hlm. 60

¹⁹⁴ Enakmen adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Undangan Negeri (kecuali Sarawak), dari Negeri-negeri (negara bagian) di Malaysia dan hanya berlaku pada negeri tersebut, sama fungsinya dengan Peraturan Daerah (Perda) di Indonesia yang dibuat oleh DPRD.

¹⁹⁵ Akta Perhutanan Negara 1984 (the National Forestry Act 1984) menggantikan Enakmen Perhutanan di Negeri-Negeri Semenanjung Malaysia

¹⁹⁶ Nik Mohd. Zain bin Haji Nik Yusof, 'Pemilikan Tanah di Bawah Perlembagaan Persekutuan dari Segi Dasar dan Perundangan', dalam Ahmad Ibrahim, et.al., *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, (Dewan Bahasa dan Pustaka : Kuala Lumpur, 1999), hlm. 425

APT hanya memberikan bimbingan umum (*general guide*). Namun dalam perkembangannya apa yang dimaksud itu dapat dipecahkan menjadi beberapa maksud atau tujuan, yaitu seperti berikut: *Pertama*, untuk maksud umum, yaitu untuk kegunaan berbentuk umum seperti rumah sakit, atau klinik, tempat rekreasi, tempat ibadat, gedung serba guna dan seumpamanya. *Kedua*, untuk maksud yang bermanfaat untuk pembangunan ekonomi negara atau kepada umum apakah secara keseluruhannya atau hanya bagiannya saja; *Ketiga*, untuk maksud dijadikan kawasan pertambangan, penempatan, pertanian, perdagangan dan industri¹⁹⁷.

Pengambilan tanah harus hukumnya karena kepentingan umum lebih utama dari kepentingan individu. Dengan kata lain, kesejahteraan, manfaat, keperluan, kegunaan, kehendak atau kepentingan umum adalah di atas kesejahteraan, manfaat, keperluan, kegunaan, kehendak atau kepentingan sendiri untuk harta itu.¹⁹⁸ Berdasarkan konstitusi dan bertolak dari realitas perkembangan masyarakat, pengambilan tanah untuk kepentingan umum tak mungkin dihalangi, sebab masyarakat dan negara terus berkembang dengan segala sub sistem kemasyarakatannya¹⁹⁹.

Dasar dari pengambilan tanah di Negara Malaysia diatur di dalam Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan seperti yang berikut: 1) tiada seorang pun dapat dicabut hartanya kecuali berdasarkan undang-undang; 2) tiada satu undang-undang pun yang bisa membuat aturan untuk mengambil atau menggunakan

¹⁹⁷ Abdul Aziz Hussin, *Undang-undang Perolehan dan Pengambilan Tanah*, (Dewan Bahasa dan Pustaka : Kuala Lumpur, 1996), hlm 19.

¹⁹⁸ *Ibid*

¹⁹⁹ *Ibid*

harta-harta dengan paksa dengan tiada ganti kerugian yang mencukupi. Persoalan pokok yang dibahas dalam Pasal 13 itu ialah tentang hak terhadap harta. Tidak ada takrif/penjelasan mengenai harta yang diberikan oleh Perlembagaan Persekutuan atau Akta Pentafsiran 1967. Meskipun demikian, harta cuma dikategorikan kepada dua jenis yaitu 'harta alih' (benda bergerak) dan 'harta tak alih' (benda tak bergerak).²⁰⁰

Perkara/Pasal 13 Perlembagaan Persekutuan menegaskan bahwa tiada seorompok boleh dicabut hartanya kecuali berdasarkan undang-undang, dan tidak ada suatu aturan hukum yang bisa mengambil atau menggunakan harta dengan paksa dan tidak membayar ganti kerugian yang secukupnya kepada orang berkenaan.²⁰¹ Jadi ada dua perkara pokok di sini yaitu berdasarkan undang-undang dan ganti kerugian yang mencukupi. Adapun undang-undang yang dimaksud Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan adalah Akta Pengambilan Tanah 1960. Pada Pasal 3 Akta Pengambilan Tanah, menyatakan Pihak Berkuasa Negeri bisa mengambil tanah-tanah yang diperlukan: (b) Untuk maksud kepentingan umum; (c) Oleh perorangan atau badan hukum yang menurut pendapat Pihak Berkuasa Negeri adalah benefisial untuk kemajuan ekonomi Malaysia atau menurut masyarakat sesuatu itu untuk kepentingan umumi; atau (d) Untuk digunakan sebagai lahan pertambangan atau untuk tujuan pemukiman penduduk,

²⁰⁰ *Ibid.* hlm 10.

²⁰¹ Helmi Hussain, *Akta Pengambilan Tanah 1960 : Suatu Huraian dan Kritikan*, (Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia : Bangi, 1999), hlm. 19.

pertanian, perdagangan, perindustrian atau rekreasi atau kombinasi dari maksud itu.²⁰²

3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional di Negara Singapura

Secara prinsip Undang-Undang pengadaan tanah di Negara Singapura tidak jauh dengan Undang-Undang Pengadaan Tanah di Negara Malaysia, Berdasarkan *Land Acquisition Act* 41 of 1966 yang merumuskan apabila seorang Presiden menyatakan bahwa suatu tanah diperuntukan untuk kepentingan publik, maka pernyataan tersebut harus diumumkan pada berita negara (*Gazette*), dan pejabat yang berwenang (*Collector*) harus menyampaikan pengumuman tersebut pada tempat-tempat yang dianggap perlu.²⁰³

Sedangkan terkait pengaturan ganti kerugian dapat dilihat berdasarkan Pasal 33 ayat 1 *Land Acquisition* tahun 1970. Faktor yang dipertimbangkan dalam menentukan besarnya ganti kerugian, antara lain adalah nilai pasar tanah saat diumumkannya pengambilan hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan turunnya penghasilan pemegang hak. Segala perbaikan yang dilakukan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang dapat juga dijadikan pertimbangan untuk menentukan besarnya ganti kerugian. Misalnya urgensi pengambilan tanah, keengganan pemegang hak untuk meninggalkan tanahnya, kerusakan tanah setelah diumumkannya pengambilan tanah, peningkatan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaan di kemudian hari, dan kenaikan nilai

²⁰² Akta Pengambilan Tanah (Akta 486) Seksyen 3

²⁰³ Gunanegara, *Loc.Cit*, hlm 63.

pasar karena perbaikan yang dilakukan dalam waktu dua tahun sebelum diumumkannya pengambilan tanah tersebut. Negara Singapura, masih ditambahkan bahwa bukti tentang penjualan hak atas tanah di lokasi sekitar hanya akan diperhatikan bila pemegang hak dapat membuktikan, bahwa jual beli tersebut berdasarkan itikad baik dan bukan untuk tujuan spekulasi.²⁰⁴

Setiap saat ketika suatu tanah diperlukan untuk kepentingan umum oleh setiap orang, perusahaan atau Badan Hukum untuk suatu pekerjaan atau pengertian yang menurut Menteri adalah untuk keuntungan publik atau untuk *utiliti* publik atau kepentingan umum, maka Presiden mengumunkan hak tersebut dalam Berita Negara yang menyatakan bahwa tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan umum. Berdasarkan pada pengumuman ini, maka pejabat yang ditugaskan untuk itu (*Collector*) dapat mengambil tindakan lebih lanjut untuk mengakuisisi tanah tersebut. Pejabat tersebut (*Collector*) kemudian memberitahukan kepada pihak-pihak yang mempunyai hak atas tanah, menempelkan pemberitahuan ditempat-tempat yang diperlukan atau disekitar/dekat tanah yang diperlukan yang berisi bahwa tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan umum dan meminta pihak-pihak tersebut atau kuasanya dapat menyampaikan kepentingannya atau hak-haknya setelah 21 (dua puluh satu) hari setelah adanya pemberitahuan.

Collector dalam waktu yang telah ditentukan kemudian menetapkan kompensasi baik bagi tanah maupun bagi hak-hak lainnya. Keputusan *Collector* mengenai kompensasi adalah final. Kepada setiap pihak yang terkena pengadaan

²⁰⁴ Maria Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta : Kompas, 2006), hlm 78 -79.

tanah, maka diberikan foto copy dari keputusan tersebut. Setelah *Collector* membuat keputusan mengenai kompensasi, maka dia dapat mengambil tanah tersebut setelah memberitahukan secara tertulis tindakan tersebut kepada pihak-pihak yang terkena. Dalam hal atas perintah Menteri, maka *Collector* akan mengambil alih tanah dimaksud, walaupun kompensasi belum ditetapkan-dengan terlebih dahulu memberitahukan maksud itu 7 (tujuh) hari sebelumnya. Setelah mengambil alih tanah tersebut, maka *Collector* memberitahukan kepada *Land Register* untuk mencatat dalam register bahwa tanah tersebut adalah dibawah kekuasaan Negara. Kapanpun bila dianggap perlu oleh Presiden bahwa tanah diperlukan untuk meneruskan pekerjaan dan digunakan untuk kepentingan umum, maka Presiden (*land*) meminta *Collector* untuk meneruskan pekerjaan tersebut atau menggunakan tanah tersebut untuk jangka waktu tidak lebih dari 3 tahun sejak dinyatakan efektif. Dalam hal setelah pembayaran kompensasi atau pelaksanaan kesepakatan atau dengan alasan sebagaimana disebutkan terdahulu, maka *Collector* dapat memasuki dan mengambil tanah dan menggunakan atau mengizinkan untuk digunakan untuk kepentingan umum sebagaimana disebutkan dalam pemberitahuan.

Mengenai kompensasi bagi pihak-pihak yang terkena pengadaan tanah, apabila kompensasi yang ditentukan oleh *Collector* dirasakan tidak tepat, maka dapat diajukan Banding ke Lembaga Banding. Lembaga banding ini dalam menentukan besarnya kompensasi, maka harus mempertimbangkan hal-hal berikut. Apabila waktu dari pengadaan tanah adalah setelah tanggal 12 Februari 2007, maka didasarkan pada nilai pasar dari tanah, peningkatan nilai tanah,

kerusakan yang terjadi ketika *Collector* mengambilalih tanah, atau kerusakan barang lainnya karena pengambilalihan tersebut, biaya-biaya pindah rumah atau bisnis, atau biaya-biaya dari pengurusan hak-hak atas tanah ditempat yang baru atau biaya-biaya lainnya yang masuk aka1.

Apabila pihak-pihak yang terkena pengadaan tanah tidak mau menerima kompensasi, atau tidak ada orang yang berwenang untuk menerima atau terdapat sengketa kepemilikan, maka kompensasi dapat didepositkan di Pengadilan. Presiden juga membentuk dan mengangkat Lembaga Banding (*Appeal Board*) yang terdiri dari *Commisioners of Appeal and Deputy Commisioner of Appeal*. Badan/Lembaga ini berwenang memeriksa keberatan dari pihak-pihak yang keberatan atas keputusan kompensasi yang ditetapkan oleh *Collector*. Putusan dari Badan ini adalah final. Namun apabila kompensasi lebih besar dari \$ 5000, maka pihak yang terkena pengadaan tanah maupun *Collector* dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi.

4. Pelaksanaan Pangadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional di Negara China

Penggunaan hak atas tanah di Negara China di kenal ‘Hak guna tanah’, hal ini diatur secara tertulis pada “*the People’s Republic of China Assignment and Transfer of Use Rights of State Owned Land in Urban Areas Temporary Regulations, 1990 (PRCLUR)*”. Sedangkan terkait tindakan Negara China untuk mengalihkan penggunaan hak atas tanah yang dimiliki pengguna lahan dengan jumlah yang tetap setiap tahun, sedangkan pengguna lahan membayar biaya untuk

penggunaan lahan yang tepat. Istilah maksimum pengalihan penggunaan lahan yang tepat ditentukan oleh negara sesuai dengan penggunaan, yang berarti jangka waktu maksimum untuk satu waktu transfer. Istilah maksimum pengalihan lahan untuk kegunaan yang berbeda adalah sebagai berikut:

- 1) Lahan perumahan: 70 tahun;
- 2) Lahan industri: 50 tahun;
- 3) Lahan untuk pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, kesehatan dan olahraga: 50 tahun;
- 4) Lahan untuk bisnis, wisata dan hiburan: 40 tahun;
- 5) Lahan untuk digunakan komprehensif atau lainnya: 50 tahun

Sebagai istilah pengalihan tanah berakhir, pemerintah dapat mengambil kembali hak penggunaan lahan dan struktur atas tanah dan bangunan tanpa kompensasi apapun, sekali pengguna perlu menggunakan lebih banyak waktu, ia dapat mengajukan permohonan perpanjangan kepada pemerintah dan menandatangani kontrak baru, membayar biaya transfer dan menangani prosedur pendaftaran, sedangkan pemerintah dapat menarik di muka menurut hukum karena alasan kepentingan publik dan membayar ganti rugi sesuai dengan istilah yang digunakan dan situasi aktual penggunaan.²⁰⁵

Ruang lingkup pembagian jatah bagi negara penggunaan lahan hak milik:²⁰⁶

²⁰⁵ Latifa, *Analisis Yuridis Terhadap Perbandingan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Serta Ganti Rugi Kerugian Menurut Hukum di Negara Indonesia dan di Negara China*, (Jakarta : -Universitas Trisakt, 2014), hlm 62

²⁰⁶ *Compensation for Compulsory Land Acquisition in China: to Rebuild Expropriated Farmers' Long- Term Livelihoods*, hlm 14.

- 1) Tanah untuk kepentingan dari negara atau penggunaan militer. Bagian dari kepentingan negara menunjukkan otoritas dari semua tingkatan yang berbeda, badan-badan administratif, bagian ajudikasi dan bagian procuratorial.
- 2) Lahan untuk infrastruktur dan program-program untuk kepentingan umum perkotaan, Infrastruktur perkotaan termasuk suplai air dan drainase, perlindungan lingkungan, penyediaan tenaga listrik, telekomunikasi, gas batubara, jalan dan jembatan, pemadam kebakaran dan keamanan public program untuk kebaikan publik meliputi fasilitas pendidikan, budaya dan kebersihan perkotaan.
- 3) Lahan untuk proyek-proyek dukungan kunci nasional seperti energi, lalu lintas dan air pemeliharaan;
- 4) Lahan untuk tujuan lain yang ditentukan oleh undangundang dan peraturan administrasi.

Tingginya tingkat urbanisasi telah menyebabkan permintaan yang besar untuk lahan, infrastruktur dan pengembangan properti. Untuk mendapatkan lebih banyak lahan, pemerintah telah menerapkan berbagai langkah, termasuk akuisisi tanah (pengadaan tanah) wajib untuk memenuhi permintaan. Akuisisi lahan di Cina dilakukan sesuai dengan ketentuan Republik Rakyat Cina Hukum Administrasi Pertanahannya. Saat ini, hukum di China tidak menangani masalah kompensasi kepada masyarakat yang terkena dampak, dan telah menyebabkan ketidakpuasan besar. Untuk mendapatkan lebih banyak lahan untuk memenuhi permintaan, pemerintah telah menerapkan berbagai langkah, termasuk pembebasan wajib lahan. Tingginya tingkat urbanisasi telah menyebabkan

permintaan yang besar untuk lahan untuk infrastruktur dan perkembangan properti. Dalam rangka untuk mendapatkan lahan dapat dikembangkan, pemerintah memiliki berbagai langkah dilakukan, termasuk akuisisi tanah untuk memenuhi permintaan.

Berdasarkan undang-undang pembebasan lahan di China, kompensasi diberikan kepada pemilik yang tanahnya direbut dan di ambil untuk kepentingan pengadaan tanah. Namun kepala kompensasi terbatas dan tidak ada referensi untuk hanya istilah kompensasi.²⁰⁷ 'Pembebasan lahan' mengacu pada kasus di mana Pemerintah tidak memiliki kepemilikan tanah. Misalnya, penghuni tanah memiliki freehold bunga di tanah, dan pemerintah perlu untuk memperoleh kepemilikan tanah melalui akuisisi. Di Cina, pembebasan lahan dikenal sebagai 'Zhengdi'. Pengadaan tanah tanah diperuntukan:

- 1) Pengembangan Industri
- 2) Pembangunan Perkotaan
- 3) Sains dan Teknologi Konstruksi Zona
- 4) Konstruksi Jalan
- 5) Pembangunan untuk kepentingan umum sarana dan prasarana.²⁰⁸

Proses pengambilan tanah untuk pembangunan infrastruktur dan wilayah perkotaan tentunya dilakukan dipergunakan untuk kepentingan umum. di Negara China pelaksanaan pembebasan tanah dilakukan secara masif untuk kepentingan transportasi, perkantoran, fasilitas energi dan infrastruktur lainnya. Beberapa

²⁰⁷ *International Real Estate Review* 2003 Vol. 6 (No. 1): pp. 136 - 152 *Land Acquisition Compensation in China – Problems & Answers*, halaman 137.

²⁰⁸ *Ibid*, hlm 138.

literatur menunjukkan *trend* penurunan pengambilan tanah oleh pemerintah. Pengambilan tanah oleh pemerintah bukan saja makin menurun tapi juga semakin sulit untuk dilakukan. terdapat beberapa faktor yang menyebabkan makin sulitnya pengambilan tanah oleh pemerintah yaitu:²⁰⁹

- 1) meluasnya ketidakpuasan masyarakat terhadap praktik-praktik pengambilan tanah oleh pemerintah,
- 2) meningkatnya independensi lembaga peradilan,
- 3) menguatnya tekanan dari pemberitaan media massa, dan
- 4) dampak implementasi perjanjian internasional.

Terkait Ganti Rugi Dalam Kegiatan Pengadaan Tanah Pemerintah di China hanya meletakkan prinsip-prinsip luas kompensasi, sementara pemerintah rakyat provinsi yang bersangkutan, daerah otonom dan kotamadya secara langsung di bawah Pemerintah Pusat berwenang untuk memberikan rincian untuk implementasi.

- 1) Kompensasi untuk Akuisisi Lahan Pertanian

Cina adalah negara sosialis di mana akuisisi kompensasi wajib memiliki karakteristik yang unik. Mengenai akuisisi lahan pertanian, Pemerintah menyatakan bahwa unit penggunaan lahan (mungkin berbeda dari unit memperoleh) harus mengkompensasi satuan lahan yang

²⁰⁹ Paramadina Public Policy Institute, *Ringkasan Hasil Penelitian Dan Rekomendasi, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, mencari Solusi Permasalahan Pertanahan, Mempercepat Proses Pembangunan Nasional*, (Jakarta : Paramadina Public Policy Institute, 2018), hlm 3.

direbut/digunakan. Prinsip umum nya adalah bahwa kompensasi harus dibayarkan sesuai dengan penggunaan asli tanah yang diperoleh.

2) Kompensasi Lahan

Untuk tanah yang subur, pembayaran kompensasi didasarkan pada 6-10 kali nilai produksi rata-rata dalam tiga tahun terakhir sebelum pengadaan tanah. Standar kompensasi tanah lainnya yang akan ditentukan oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan dengan rakyat, daerah otonom dan kotamadya secara langsung di bawah Pemerintah Pusat berkaitan dengan kompensasi untuk lahan pertanian. Untuk akuisisi ladang sayur di daerah pinggiran kota, unit penggunaan lahan harus melakukan pembayaran kepada Sayuran Baru Fields Dana Pembangunan Konstruksi sesuai dengan persyaratan yang relevan dari Negara.

3) Kompensasi untuk Akuisisi Properti Perkotaan

Kompensasi untuk pembongkaran dan relokasi bangunan perkotaan dalam atau tanpa batas dari rencana kota harus mengimbangi PSDRs (yaitu orang-orang direbut tanahnya)²¹⁰. Namun tidak ada kompensasi untuk struktur ilegal atau struktur sementara yang telah melampaui periode diizinkan, penggugat dapat memilih untuk memiliki kompensasi moneter atau kompensasi melalui pertukaran properti. Kompensasi moneter jumlahnya ditentukan oleh pasar *real estate* penilaian nilai dengan memperhatikan faktor-faktor seperti lokasi, penggunaan, luas lantai kotor. Rincian metode penilaian yang akan ditentukan oleh pemerintah

²¹⁰ *Ibid*, hlm 145.

masyarakat yang relevan provinsi, kota otonom, dan kotamadya secara langsung di bawah Pemerintah Pusat. Sedangkan pertukaran properti berarti pihak yang diambil tanahnya menyerahkan property miliknya yang terkena dampak pengambilan lahan untuk ditukarkan dengan properti pengganti yang disediakan oleh pemerintah.

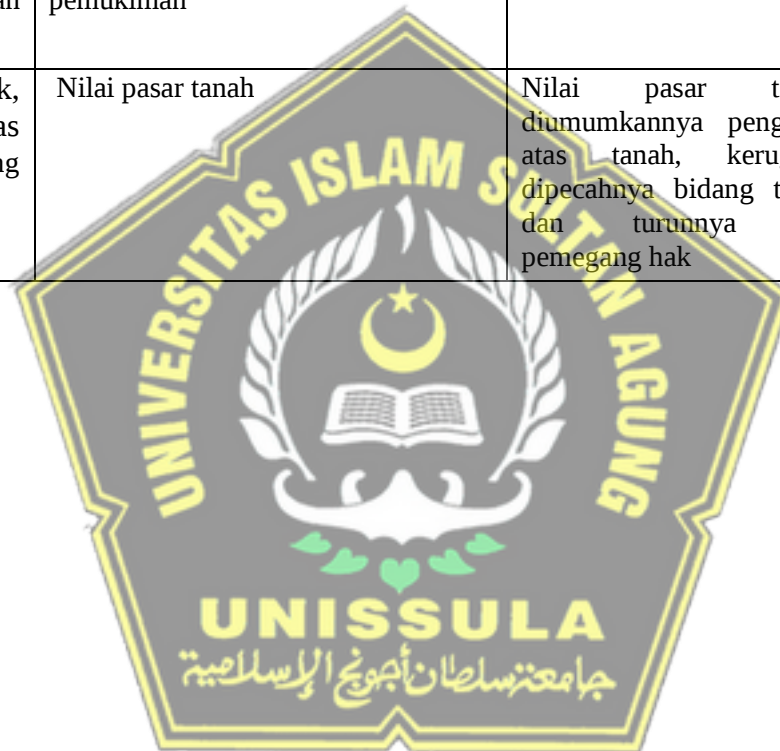
Secara umum pengaturan terkait pengadaan tanah di Indonesia dengan beberapa negara tidak jauh berbeda, dimana negara melindungi hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat, selain itu pula negara berperan untuk memanfaatkan tanah sebagai peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Meskipun demikian tentunya masyarakat masih merasakan ketidakpuasan, mengingat hak atas tanah yang dimiliki secara dipaksa diambil untuk dipergunakan sebagai pembangunan fasilitas umum, namun demikian fungsi dari fasilitas umum adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat bersama, sedangkan bila hak atas tanah masih dimiliki oleh perorangan maka yang dapat menikmati manfaat atas tanah hanyalah pemilik atas tanah tersebut. Secara sederhana dan singkat perbandingan pengadaan tanah di Negara Indonesia dengan perbandingan beberapa negara lain dapat kita lihat pada table berikut.

Tabel.5.1. Perbandingan Pengadaan Tanah Dengan Berbagai Negara

Keterangan	Indonesia	Malaysia	Singapura	China
Landasan Hukum	Praturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Akta Pengambilan Tanah 1960	<i>Land Acquisition Act 41 of 1966</i>	<i>“the People’s Republic of China Assignment and Transfer of Use Rights of State Owned Land in Urban Areas Temporary Regulations, 1990 (PRCLUR)</i>
Kedudukan Negara	Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”	Negara bagian, pemerintah daerah, atau pejabat negara mempunyai kewenangan berdasarkan undang-undang untuk menguasai tanah untuk kepentingan umum. Termasuk pula tanah-tanah yang dimiliki oleh kerajaan, dimana dapat dilepaskan pemerintah untuk dipergunakan sebagai pembangunan fasilitas umum	Apabila seorang Presiden menyatakan bahwa suatu tanah diperuntukan untuk kepentingan publik, maka pernyataan tersebut harus diumumkan pada berita negara (<i>Gazette</i>), dan pejabat yang berwenang (<i>Collektor</i>) harus menyampaikan pengumuman tersebut pada tempat-tempat yang dianggap perlu	Negara memiliki seutuhnya atas tanah yang dimiliki, Masyarakat bersifat menyewa dengan batas waktu tertentu, dan bilamana masa sewa sudah habis maka dapat dilakukan perpanjangan. Terkait masa yang berlaku yaitu untuk lahan perumahan 70 tahun, untuk lahan industri 50 tahun, untuk lahan pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, kesehatan dan olahraga 50 tahun; lahan untuk bisnis, wisata dan hiburan: 40 tahun, lahan untuk digunakan komprehensif atau lainnya 50 tahun.

Jenis Pembangunan Untuk fasilitas Umum	Pertahanan dan keamanan nasional, jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api. sarana pengelolaan air, sarana penunjang transportasi, infrastruktur energi, jaringan telekomunikasi dan informatika, tempat pembuangan dan pengolahan sampah, rumah sakit permakaman umum, fasilitas sosial, ruang terbuka hijau publik. cagar alam dan cagar budaya. kantor pemerintah, penataan permukiman kumuh, perumahan untuk masyarakat, prasarana pendidikan atau sekolah, prasarana olahraga, pasar umum, tempat parkir umum. kawasan industri, kawasan ekonomi khusus, kawasan pariwisata, kawasan ketahanan pangan, kawasan pengembangan teknologi.	Jenis pembangunan dibagi menjadi 3 yaitu <i>Pertama</i>, maksud umum, yaitu untuk kegunaan berbentuk umum seperti rumah sakit, atau klinik, tempat rekreasi, tempat ibadat, gedung serba guna dan seumpamanya. <i>Kedua</i>, untuk maksud yang bermanfaat untuk pembangunan ekonomi negara atau kepada umum apakah secara keseluruhannya atau hanya bagiannya saja; <i>Ketiga</i>, untuk maksud dijadikan kawasan pertambangan, penempatan, pertanian, perdagangan dan industri	Pembangunan perumahan, sarana transportasi, infrastruktur energi, tempat wisata, pengembangan sektor ekonomi, pembangunan tempat Pendidikan,	Kepentingan negara atau penggunaan militer. Lahan untuk infrastruktur dan program-program untuk kepentingan umum perkotaan, Infrastruktur perkotaan termasuk suplai air dan drainase, perlindungan lingkungan, penyediaan tenaga listrik, telekomunikasi, gas batubara, jalan dan jembatan, pemadam kebakaran dan keamanan public program untuk kebaikan publik meliputi fasilitas pendidikan, budaya dan kebersihan perkotaan. Lahan untuk proyek-proyek dukungan kunci nasional seperti energi, lalu lintas dan air pemeliharaan. Lahan untuk tujuan lain yang ditentukan oleh undang-undang dan peraturan administrasi.
---	--	--	---	---

Bentuk Ganti Rugi	Uang, tanah penganti, atau keduanya yaitu uang dan pengantian tanah	Uang, pergantian tanah, pemukiman	Nominal uang	Pembayaran dengan sejumlah uang
Faktor yang mempengaruhi Nilai ganti kerugian	Tim penilai atau penilai publik, masyarakat pemilik hak atas tanah, kesepakatan harga yang dicapai.	Nilai pasar tanah	Nilai pasar tanah saat diumumkan pengambil hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan turunnya penghasilan pemegang hak	Meletakkan prinsip-prinsip luas kompensasi



B. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan Nilai Keadilan dalam Prospektif Islam

1. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau dari Prospektif Islam

Refomasi dunia yang diajarkan oleh al-Qur'an berlandaskan pada prinsip keadilan dan kejujuran, khususnya dalam kegiatan sosial-ekonomi yang melibatkan proses pebagian kekayaan dan pemerataannya antara warga masyarakat, sebab dunia yang sudah direfomasi tidak boleh mengenal terjadinya peolehan kekayaan secara tidak sah dan tidak adil. Bahkan juga tiak boleh terjadi peumpukan kekayaan begitu rupa (kapitalisasi) sehingga harta benda dan sumbe hidup masyarakat beredar diantara orang-oang yang kaya saja dalam masyakat.

Al-Qur'an telah menyatakan bahwa Allah menganugerahkan karunia yang besar bagi manusia dengan menciptakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk digunakan manusia agar dapat menjaga kelangsungan hidup dan agar manusia berbakti kepada Alah SWT, kepada keluarga dan kepada masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat pada ayat al-Qur'an surah al-Baqarah ayat 29.



هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا ثُمَّ اسْتَوَىٰ إِلَى
السَّمَاءِ فَسَوَّاهُنَّ سَبْعَ سَمَوَاتٍ وَهُوَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٢٩﴾

“Dialah Allah, yang menjadikan segala yang ada di bumi untuk kamu dan dia berkehendak (menciptakan) langit, lalu dijadikannya tujuh. Dan dia maha mengetahui segala sesuatu” (QS. Al-Baqarah ayat 29).

Secara teologi bumi diciptakan oleh Allah untuk semua umatnya, maka ditekankan bahwa bumi (tanah) itu harus dikelola secara adil untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, hal ini dapat dilihat dalam beberapa ayat al-Qur'an sebagai berikut:

1) Surat al-A'araf ayat 24



“Allah berfirman: Turunlah kamu sekalian, sebagaimana kamu menjadi musuh bagi sebagian yang lain. Dan kamu mempunyai tempat kediaman dan kesenangan (tempat mencari kehidupan) di Bumi sampai waktu yang telah ditentukan”

2) Surat al-A'araf ayat 74



“Dan ingatlah ketika dia menjadikan kamu khilafah-khilafah setelah kamum ‘ad dan menempatkanmu di bumi. Ditempat datar kamu dirikan istana-istana dan bukit-bukit kamu pahat menjadi rumah-rumah. Maka ingatlah nikmat-nikmat Allah dan janganlah kamu membuat kerusakan di bumi”

Menurut Hukum Islam, hubungan antara penguasa sebagai suatu badan hukum (publik) dengan pemegang hak atas tanah sebagai orang yang dikuasai ialah, penguasa dapat memperoleh hak atas tanah sebagaimana halnya dengan badan hukum (privat) lainnya Caranya, dengan melakukan hubungan hukum 2 (dua) pihak dengan pemegang hak atas tanah dengan jual beli, tukar menukar dan hubungan-hubungan hukum lainnya yang dapat memindahkan hak atas tanah dalam hubungan keperdataan seperti ini harus dijamin adanya keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak. Pihak yang satu dilarang memaksakan kehendaknya kepada pihak yang lainnya.

Menurut hukum Islam cara jual beli biasa yang dianut pada waktu itu dapat dijadikan pedoman dalam pengadaan tanah yaitu jaminan kesukrelaan, dan jaminan keseimbangan hak dan kewajiban. Hal ini secara tegas diatur di dalam al-Qur'an surat an-Nisa': 29, yang berbunyi:



“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu”

Semua hak dalam Islam dibatasi oleh prinsip menolak munculnya kerugian dan menarik munculnya manfaat bagi masyarakat umum. Hak-hak milik dalam Islam ditujukan untuk mewujudkan *mashlahah* bagi masyarakat umum,

selain berfungsi merealisasi kemaslahatan bagi pemiliknya.²¹¹ Dalam kaitannya dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, Islam memperbolehkan pembebasan atau pencabutan hak milik dari pemiliknya manakala ia tidak bisa menggunakan hak miliknya secara baik, sementara tidak menemukan jalan lain untuk mencegahnya. Berkenaan dengan pembebasan tanah atau pencabutan hak atas tanah.²¹²

2. Nilai Keadilan dalam Prospektif Islam

Allah SWT memerintahkan kita untuk menegakkan keadilan seperti termaktub dalam firman-Nya dalam Al Qur'an Surat An Nahl:90.



“Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang melakukan perbuatan keji, kemunkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran”

Konsep keadilan melibatkan apa yang setimpal, seimbang, dan benar-benar sepadan bagi tiap-tiap individu. Seluruh peristiwa terdapat maksud yang

²¹¹ 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

²¹² *Ibid*

lebih besar “yang bekerja di balik skenario” yang berkembang atas landasan spiritual untuk kembali kepada Tuhan. Terdapat keadilan yang menyeluruh bagi semua hukum, konstitusi, mahkamah agung, atau sistem keadilan buatan manusia tidak ada yang dapat memberi keadilan.²¹³

Bagi kebanyakan manusia, keadilan sosial adalah sebuah cita-cita luhur. Bahkan setiap negara sering mencantumkan secara tegas tujuan berdirinya negara tersebut di antaranya untuk menegakkan keadilan. Banyak ditemukan perintah untuk menegakkan keadilan.²¹⁴ Karena Islam menghendaki agar setiap orang menikmati hak-haknya sebagai manusia dengan memperoleh pemenuhan kebutuhan dasarnya yakni terjaminnya keselamatan agamanya, keselamatan dirinya (jiwa, raga, dan kehormatannya), keselamatan akal, keselamatan harta bendanya, dan keselamatan nasab keturunannya. Sarana pokok yang menjamin terlaksananya hal-hal tersebut adalah tegaknya keadilan (*al-‘adl*) di dalam tatanan kehidupan masyarakat.²¹⁵

Keadilan Islam bersifat komprehensif yang merangkumi keadilan ekonomi, sosial, dan politik. Asas keadilan dalam Islam merupakan pola kehidupan yang memperlihatkan kasih sayang, tolong menolong dan rasa tanggung jawab, bukannya berasaskan sistem sosial yang saling berkonflik antara satu kelas dengan kelas yang lain. Manusia senantiasa mempunyai kecenderungan

²¹³ Saiyad Fareed Ahmad, *Lima Tantangan Abadi Terhadap Agama dan Jawaban Islam Terhadapnya*, diterjemahkan dari *God, Islam, Ethics, and the Skeptic Mind: A Study on Faith, Religios Diversity, Ethics, and The Problem of Evil*, (Bandung : Mizan Pustaka, 2008), hlm 151.

²¹⁴ Lihat dalam al-Qur'an surat Al-Hadid ayat 25, surat al-Nahl ayat 90, surat Yunus ayat 13, surat al-Naml ayat 52, surat al-Israa ayat 16, surat al-Nisaa ayat 58, surat al-Maidah ayat 8, surat al-A'raf ayat 96.

²¹⁵ Didin Hafidhuddin, *Agar Layar Tetap Terkembang: Upaya Menyelamatkan Umat*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2006), hlm 249

untuk mementingkan diri sendiri akibat dipengaruhi oleh hawa nafsu sehingga tidak berlaku adil kepada orang lain. Oleh itu, usaha untuk mewujudkan keadilan sosial dalam Islam bukan hanya dengan menumpukkan perhatian terhadap undang-undang dan peraturan saja, tetapi harus melalui proses pendisiplinan nafsu diri.²¹⁶ Konsep keadilan dalam Islam disimpulkan sebagai berikut, yakni *pertama*, keadilan berbasis tauhid yakni keikhlasan terhadap segala kenikmatan yang dilimpahkan oleh Allah SWT yang tertuang dalam aqidah dan syariah. *Kedua*, keadilan berbasis undang-undang, yakni kesetaraan dalam mengakses kesejahteraan baik dari ekonomi, kesehatan, dan pendidikan dalam pranataprana sosial yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan.²¹⁷

Keadilan sebagaimana yang didefinisikan oleh para ulama fiqh dan para *mufassir* adalah melaksanakan hukum Tuhan, manusia menghukum sesuai dengan syariat agama sebagaimana diwahyukan Allah kepada nabi dan rasul rasul nya. Sehingga Melaksanakan keadilan berarti melaksanakan apa yang diperintahkan oleh Allah SWT.²¹⁸ Keadilan dalam Islam meliputi berbagai aspek kehidupan, terlebih dalam bidang dan sistem hukum. Dengan demikian, konsep keadilan yang merupakan prinsip kedua setelah tauhid yang meliputi keadilan dalam berbagai hubungan, yaitu hubungan antara individu dengan dirinya sendiri, hubungan antara individu dengan manusia dan masyarakatnya, hubungan antara individu

²¹⁶ Ahmad Shukri Mohd. Nain dan Rosman MD Yusoff, *Konsep, Teori, Dimensi dan Isu Pembangunan*, (Malaysia: Univesiti Teknologi Malaysia, 2003), hlm 116.

²¹⁷ Fauzi Almubarak, *Keadilan Dalam Perspektif Islam*, Jurnal, ISTIGHNA, Vol. 1, No 2, Juli 2018 P-ISSN 1979-2824, hlm 138

²¹⁸ Muhammad Dhiaduddin Rais, *Teori Politik Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), hlm 268.

dengan hakim dan yang berper kar serta hubungan - hubungan dengan berbagai pihak yang terkait.²¹⁹

Merujuk pendapat dari Murtadha Muthahhari yang mengemukakan bahwa konsep adil dikenal dalam empat hal²²⁰ : *pertama*, adil bermakna keseimbangan dalam arti suatu masyarakat yang ingin tetap bertahan dan mapan, maka masyarakat tersebut harus berada dalam keadaan seimbang, di mana segala sesuatu yang ada di dalamnya harus eksis dengan kadar semestinya dan bukan dengan kadar yang sama. Keseimbangan sosial mengharuskan kita melihat neraca kebutuhan dengan pandangan yang relatif melalui penentuan keseimbangan yang relevan dengan menerapkan potensi yang semestinya terhadap keseimbangan tersebut. Al-Qur'an Surat ar-Rahman 55:7 diterjemahkan bahwa: "*Allah meninggikan langit dan dia meletakkan neraca (keadilan)*".

Para ahli tafsir menyebutkan bahwa, yang dimaksud oleh ayat tersebut adalah keadaan alam yang diciptakan dengan seimbang. Alam diciptakan dan segala sesuatu dan dan setiap materi dengan kadar yang semestinya dan jarak-jarak diukur dengan cara yang sangat cermat. *Kedua*, adil adalah persamaan penafian terhadap perbedaan apa pun. Keadilan yang dimaksudkan adalah memelihara persamaan ketika hak memilikinya sama, sebab keadilan mewajibkan persamaan seperti itu, dan mengharuskannya. *Ketiga*, adil adalah memelihara hak-hak individu dan memberikan hak kepada setiap orang yang berhak menerimanya. Keadilan seperti ini adalah keadilan sosial yang harus dihormati di dalam hukum

²¹⁹ Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, (Tasikmalaya: Lathifah Press, 2009), hlm 72.

²²⁰ Murtadha Muthahhari, *Op.Cit*, halaman 53-58.

manusia dan setiap individu diperintahkan untuk menegakkannya. *Keempat*, adil adalah memelihara hak atas berlanjutnya eksistensi.

Konsepsi keadilan Islam menurut Qadri²²¹ mempunyai arti yang lebih dalam daripada apa yang disebut dengan keadilan distributif dan finalnya Aristoteles; keadilan formal hukum Romawi atau konsepsi hukum yang dibuat manusia lainnya. Ia merasuk ke sanubari yang paling dalam dan manusia, karena setiap orang harus berbuat atas nama Tuhan sebagai tempat bermuaranya segala hal termasuk motivasi dan tindakan. Penyelenggaraan keadilan dalam Islam bersumber pada Al-Qur'an serta kedaulatan rakyat atau komunitas Muslim yakni umat.

Makna yang terkandung pada konsepsi keadilan Islam ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya, membebaskan sesuatu sesuai daya pikul seseorang, memberikan sesuatu yang memang menjadi haknya dengan kadar yang seimbang. Prinsip pokok keadilan digambarkan oleh Madjid Khadduri²²² dengan mengelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu aspek substantif dan prosedural yang masing-masing meliputi satu aspek dan keadilan yang berbeda. Aspek substantif berupa elemen-elemen keadilan dalam substansi syariat (keadilan substantif), sedangkan aspek prosedural berupa elemen-elemen keadilan dalam hukum prosedural yang dilaksanakan (keadilan prosedural).

Manakala kaidah-kaidah prosedural diabaikan atau diaplikasikan secara tidak tepat, maka ketidakadilan prosedural muncul. Adapun keadilan substantif

²²¹ AA. Qadri, *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*, (Yogyakarta : PLP2M, 1987), hlm 1.

²²² Madjid Khadduri, *Teologi Keadilan (Perspektf Islam)*, (Surabaya : Risalah Gusti, 1999), hlm 119-201.

merupakan aspek internal dan suatu hukum di mana semua perbuatan yang wajib pasti adil (karena firman Tuhan) dan yang haram pasti tidak adil (karena wahyu tidak mungkin membebani orang-orang yang beriman suatu kezaliman). Aplikasi keadilan prosedural dalam Islam dikemukakan oleh Ali bin Abu Thalib[5] pada saat perkara di hadapan hakim Syuraih dengan menegur hakim tersebut sebagai berikut:

- (1) Hendaklah samakan (para pihak) masuk mereka ke dalam majelis, jangan ada yang didahulukan.
- (2) Hendaklah sama duduk mereka di hadapan hakim.
- (3) Hendaklah hakim menghadapi mereka dengan sikap yang sama.
- (4) Hendaklah keterangan-keterangan mereka sama didengarkan dan diperhatikan.
- (5) Ketika menjatuhkan hukum hendaklah keduanya sama mendengar.

Sebagai penutup uraian tentang keadilan dan perspektif Islam, saya mengutip pendapat Imam Ali sekaligus sebagai “pemimpin Islam tertinggi di zamannya” beliau mengatakan bahwa prinsip keadilan merupakan prinsip yang signifikan dalam memelihara keseimbangan masyarakat dan mendapat perhatian publik. Penerapannya dapat menjamin kesehatan masyarakat dan membawa kedamaian kepada jiwa mereka. Sebaliknya penindasan, kezaliman, dan diskriminasi tidak akan dapat membawa kedamaian dan kebahagiaan.

C. Gagasan Kepastian Hukum yang Berkeadilan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Nasional untuk Kepentingan Umum

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.²²³ Sebagai subjek hukum, manusia memiliki peran yang esensial dalam mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum. Manusia dapat mengendalikan sebagaimana yang diinginkan, namun tetap dalam rambu-rambu norma hukum, sehingga tidak keluar dari jalur yang seharusnya dilakukan. Konsep kepastian hukum mencakup sejumlah aspek yang saling berkait. Salah satu aspek dari kepastian hukum ialah perlindungan yang diberikan pada individu terhadap kesewenang-wenangan individu lainnya, hakim, dan administrasi (pemerintah). Kepercayaan akan kepastian hukum yang seharusnya dapat dikaitkan individu berkenaan dengan apa yang dapat diharapkan individu akan dilakukan penguasa, termasuk juga kepercayaan akan konsistensi putusan hakim atau administrasi (pemerintah).²²⁴

Secara Makna, kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti

²²³ Suwardi Sagama, *Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan*, Jurnal Mazahib, Vol Xv, (No.1) Juni 2016, ISSN 1829-9067; EISSN 2460-6588. hlm 22

²²⁴ I.H. Hijmans, dalam *Het recht der werkelijkheid*, dalam Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia-Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), hal 208.

hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.²²⁵ Secara normatif kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.²²⁶ Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Kepastian hukum diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak

²²⁵ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta : Laksbang Pressindo, 2010), hlm.59

²²⁶ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1999), hlm.23.

bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.²²⁷

Keadilan Sendiri merupakan prinsip dasar moral yang hakiki untuk mempertahankan martabat manusia sebagai manusia.²²⁸ Sebuah Teori keadilan dari John Rawls diartikan “kebijakan utama dari hadirnya instansi sosial, akan tetapi kebijakan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan, khususnya masyarakat yang lemah dalam mencari keadilan”.²²⁹ Sedangkan keadilan menurut Pancasila adalah keadilan yang dapat dipandang sebagai tuntutan dan norma, artinya, keadilan menuntut agar hak setiap orang dihormati dan semua manusia diperlakukan dengan sama.²³⁰

²²⁷ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta : Toko Gunung Agung, 2002), hlm 95.

²²⁸ Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Bandung : Universitas Paeahiyangan, 2010), hlm 54

²²⁹ Muhammad Fais, *Teori keadilan John Rawls*, Jurnal Konstitusi, 2009 hlm 135.

²³⁰ Arief Sidharta, *Lok.Cit.* hlm 54.

Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tentang makna keadilan, dimana KBBI menjelaskan makna keadilan “merupakan adjektiva yang menjelaskan nomina atau pronomina yang memiliki tiga arti. Yaitu Adil yang berarti: (1) tidak berat sebelah atau tidak memihak, (2) berpihak kepada yang benar atau berpegang kepada kebenaran, (3) sepatutnya atau tidak sewenang-weang.²³¹ Konsep keadilan tentunya dapat diruntut dari bahasa, mengingat substansi keadilan bermula dari pengertian bahasa.

Proses pelaksanaan pembangunan sarana prasarana untuk kepentingan umum, terlebih pelaksanaan proyek strategis nasional tentunya tidak terlepas dengan pengadaan tanah. 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. Tahapan pengambilan hak atas tanah tentunya harus memperhatikan rasa keadilan dan tidak adanya pihak yang merasa dirugikan atas hilangnya atas suatu hak. Secara makna ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak dalam proses Pengadaan Tanah.²³²

Bentuk ganti kerugian sendiri dapat diberikan dengan bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh penerima hak dan pihak yang memerlukan lahan. Pemberian ganti kerugian tentunya nilai nya harus sepadan dengan objek tanah yang diambil

²³¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Snar Grafika, 2005), hlm 7.

²³² Makna Ganti Kerugian Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lebih Spesifik Pada Ketentuan Umum BAB I Pasal 1 Poin 10.

haknya atas penguasa atas tanah. Regulasi yang mengatur terkait dengan penetapan nilai suatu objek tanah yang akan dipergunakan untuk pembangunan guna kepentingan umum terdapat dalam Pasal 63, 64, 65, 66, dan 67 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Objek pengaturan dari penetapan nilai pada bagian ke-enam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel.5.2 Objek pengaturan dari penetapan nilai pada bagian ke-enam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

NO	Pasal	Regulasi
1	63	Kewenangan penetapan nilai ganti kerugian
2	64	Kewenangan Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah untuk menunjuk Penilai Publik
3	65	Tugas penilaian besarnya Ganti Kerugian terhadap objek oleh Penilai atau Penilai Publik
4	66	Penetapan waktu pelaksanaan penilaian dan Pasca Pelaksanaan penilaian
5	67	Pengaturan terhadap sisa tanah atas tanah yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum.

Kewenangan penetapan nilai ganti kerugian berada pada ketua pelaksanaan pengadaan tanah yaitu Ketua Badan Pertanahan Nasional. Secara utuh Pasal 63 dapat dilihat sebagai berikut:

Pasal 63

- 1) Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.

- 2) Jasa Penilai atau Penilai Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.
- 3) Pengadaan jasa Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- 4) Pelaksanaan pengadaan Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Penetapan nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai sendiri tentunya merupakan nilai pada saat pengumuman Penetapan Lokasi yang akan dipergunakan untuk pembangunan Kepentingan umum. Nilai ganti kerugian tersebut tentunya nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. Hasil penilaian oleh Penilai tentang besaran nilai terhadap objek yang akan dijadikan untuk pembangunan guna kepentingan umum akan dipergunakan untuk dasar musyawarah menetapkan bentuk Ganti Kerugian, tentunya terlebih dahulu hasil penilaian disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian. Tugas utama dari penilai sendiri secara legal terdapat dalam ketentuan Pasal 65 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Secara utuh Pasal 65 dapat dilihat sebagai berikut:

Pasal 65

- 1) Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian 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.
- 2) Dalam melakukan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Penilai atau Penilai Publik meminta peta bidang tanah, daftar nominatif dan data yang diperlukan untuk bahan penilaian dari Ketua Pengadaan Tanah.

- 3) Pelaksanaan tugas Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak ditetapkannya Penilai oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Apabila dikorelasikan antara konsep keadilan dan kepastian hukum dengan penetapan nilai ganti kerugian pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maka masih ditemukannya kebiasaan pada regulasi yang mengatur, kebiasaan tersebut tentunya memunculkan rasa ketidakadilan dan rasa ketidakpastian hukum. Hal tersebut dapat dilihat pada kata “Ganti Kerugian”, secara makna kata ganti memiliki pengertian “salah satu jenis kata yang berfungsi untuk menggantikan kata benda atau orang tertentu yang tidak disebut secara langsung”. Sedangkan secara makna berdasarkan KBBI yaitu sesuatu yang menjadi penukar yang tidak ada atau hilang. Sedangkan kata “kerugian” berasal dari kata “rugi” yang memiliki makna berdasarkan KBBI adalah kurang dari harga beli atau modalnya dalam arti lain tidak mendapat laba, sedangkan kata kerugian yaitu menanggung atau menderita rugi.

Berdasarkan Pemaknaan dalam KBBI maka regulasi penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, tentunya kata ganti kerugian dapat diartikan bahwa penerima hak atas objek tanah akan mengalami kerugian atas pelepasan hak atas tanah yang dimiliki. Dapat dibenarkan pula apabila tim penilai atau penilai publik yang ditunjuk oleh ketua pelaksana pengadaan tanah memberikan penilaian dibawah harga pasar, mengingat terjadinya kebiasaan bahasa terhadap penilaian harga terhadap objek atas tanah, meskipun saat ini pemberian nilai

dibawah harga pasar terhadap objek tanah yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum tidak terjadi seperti itu.

Mengingat terjadinya kebiasaan bahasa sehingga menimbulkan multi tafsir terhadap makna dalam aturan hukum, maka peneliti memiliki gagasan perubahan atau rekuntruksi hukum pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, dimana ruh pada Peraturan Presiden tersebut adalah penetapan nilai terhadap objek tanah yang akan dijadikan pembangunan untuk kepentingan umum. Ketentuan penilaian terhadap objek yang akan diberikan kepada penerima hak disebut dengan kata ganti kerugian sehingga dapat dirubah dengan kata ganti kelayakan agar tidak terjadinya multi tafsir hukum, dan akan berakibat pula terhadap kepastian hukum dimana nilai yang akan diberikan terhadap objek tanah akan layak dan adil, dengan demikian tidak akan terjadinya pihak yang dirugikan terlebih masyarakat.

Secara makna bahasa dalam KBBI kata “kelayakan” berasal dari kata “layak”, kata layak sendiri memiliki persamaan kata atau pemaknaan wajar; pantas, atau patut. Sedangkan kata kelayakan memiliki makna perihal layak (patut, pantas), kepantasan, atau kepatutan. Dengan demikian akan terwujudnya kepastian hukum kepada masyarakat, maupun pihak-pihak terkait.

Secara rasional seseorang akan melepaskan haknya jika kompensasi ganti kerugian yang diterima dianggap layak, tetapi sering kali dalam upaya pembebasan tanah masyarakat merasa tidak puas dengan ganti kerugian yang ditetapkan, bahkan istilah “ganti kerugian” dipersepsikan sudah pasti orang yang melepaskan Hak Atas Tanahnya mengalami atau menderita kerugian. Walaupun tidak dapat dipungkiri adakalanya ganti kerugian atau kompensasi yang diminta

masyarakat dianggap terlalu tinggi. Pemberian kompensasi dalam pelaksanaan pengadaan tanah dimana segala kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik atas tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.²³³

Pelepasan atau penyerahan Hak Atas Tanah harus berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah. Secara rasional untuk melindungi hak seseorang, setiap pembebasan tanah harus dilakukan dengan kompensasi yang layak dan untuk dapat dikatakan layak maka ganti kerugian minimal adalah sesuai dengan Nilai Pasar. nilai jual obyek pajak yang dijadikan dasar perhitungan sangat potensial untuk tidak memenuhi unsur kompensasi yang layak. Sudah menjadi pemahaman umum bahwa nilai jual obyek pajak sering tidak menggambarkan nilai pasar. Keadilan yang dimaksudkan adalah jika pemilik/pemegang Hak Atas Tanah telah memperoleh ganti kerugian yang dirasa memadai, karena ganti kerugian tersebut telah dapat bermanfaat dan memberikan kepada mereka kehidupan yang lebih baik.²³⁴ Misalnya dengan melepaskan hak atas tanahnya kemudian mendapatkan pembayaran ganti kerugian yang selanjutnya dapat digunakan untuk membiayai sekolah anak-anak mereka, atau dapat mereka gunakan untuk modal usaha, disamping itu mereka juga dapat menempati rumah baru yang kondisinya lebih baik dari rumah mereka dahulu.

Gagasan lain yang dipikirkan oleh peneliti adalah perlunya lembaga, instansi, atau badan yang ditunjuk secara langsung untuk melakukan pengawasan

²³³ Lihat pada ketentuan Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

²³⁴ Agus Oprasi, *Op.Cit*, hlm 105.

terhadap proses pengadaan tanah. Dasar perlunya pengawasan adalah untuk melakukan kontrol serta pemantauan agar tidak terjadinya penyelewengan kewenangan atau tidak berjalan sesuai dengan regulasi yang ada. Tugas dan kewenangan yang diberikan kepada pengawas berawal dari perencanaan pengadaan tanah hingga pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah, mengingat pada tahapan ini masyarakat sudah menerima atau mendapatkan kepastian dan hak yang harus diterima atas hilangnya hak atas tanah yang dimiliki.

D. Rekonstruksi Hukum Terkait Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional untuk Kepentingan Umum Berbasis Nilai Keadilan.

Rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah *rekonstruksi*. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “*re*” berarti pembaharuan sedangkan “*konstruksi*” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.²³⁵ Sedangkan dalam Bahasa Inggris, *reconstruction*: rekonstruksi, pembangunan

²³⁵ Hasan Alwi, *Op.Cit.* halaman 374.

kembali.²³⁶ Dalam *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of The English Language*, *Reconstruct*: 1. to construct again; rebuild; make over, 2. to recreate in the mind from given or available information, 3. to arrive at (hypothetical earlier forms of words, phonemic systems, etc) by comparison of data from a later language or group of related languages; *Reconstruction*: 1. an act of reconstructing; 2.a. the process by which the states that had seceded were reorganized as part of the union after the civil war, 2.b. the period during which this took place.²³⁷ Dalam *The Contemporary English-Indonesian Dictionary*, *Reconstruction*: 1. penyusunan kembali, 2. sesuatu yang disusun kembali, 3. pemugaran, 4. keadaan disusun kembali.²³⁸

Sedangkan menurut ahli bahasa, Sarwiji, yang dimaksud dengan konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.²³⁹ Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati, kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar: proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.

Rekonstruksi menurut para ahli diantaranya adalah pendapat dari B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali

²³⁶ John M. Echols & Hassan Sadily, *Kamus Inggris-Indonesia* (Gramedia : Jakarta, 1980) Hlm 471.

²³⁷ David Yerkes, *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of The English Language*, (New York/Avenel, New Jersey: Gramercy Book, 1989) Hlm 1200.

²³⁸ Peter Salim, *The Contemporary English-Indonesian Dictionary*, (Modern English Press : Jakarta, 1991) hlm 1598.

²³⁹ Sarwiji Suwandi, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Media Perkasa : Yogyakarta, 2004) hlm 63.

dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula²⁴⁰. James P. Chaplin *Reconstruction* merupakan “penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan”.²⁴¹ Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga point penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.²⁴²

Dasarnya hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola kebiasaan atau tingkah laku yang ada dimasyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan pada tujuan yang dikehendaki sehingga hukum bisa dijadikan instrumen untuk mengatur sesuatu. Supremasi hukum ditempatkan secara strategis sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui satu sistem hukum nasional. Hukum sebagai landasan pembangunan bidang lainnya bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial/pembangunan (*law as a tool of social engeneering*),

²⁴⁰B.N. Marbun, *Op.Cit.* hlm 469.

²⁴¹James P. Chaplin, *Op.Cit.* hlm 421.

²⁴²Yusuf Qardhawi, *Op.Cit.* hlm 62.

instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*) dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Supremasi hukum bermakna pula sebagai optimalisasi perannya dalam pembangunan, memberi jaminan bahwa agenda pembangunan nasional berjalan dengan cara yang teratur, dapat diramalkan akibat dari langkah-langkah yang diambil (*predictability*), yang didasarkan pada kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.²⁴³

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial tidak hanya dipahami bahwa hukum sebagai alat untuk “memaksakan” kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja. Tetapi, sekarang konsep tersebut diperluas maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Oleh karena itu menurut Moempoeni Martojo,²⁴⁴ Perundang-undangan suatu negara melukiskan kepada kita tentang adanya pengaturan, pengendalian serta pengawasan yang dilakukan oleh negara kepada warga masyarakat umumnya.

Hukum sebagai alat *social engineering* adalah ciri utama negara modern, hal itu mendapat perhatian serius setelah Roscoe Pound memperkenalkannya sebagai suatu perspektif khusus dalam disiplin sosiologi hukum. Roscoe Pound minta agar para ahli lebih memusatkan perhatian pada hukum dalam praktik (*law in actions*), dan jangan hanya sebagai ketentuan-ketentuan yang ada dalam buku (*law in books*). Hal itu bisa dilakukan tidak

²⁴³Soetomo, *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*, (Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2008) Hlm 75.

²⁴⁴Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, (Alumni : Bandung, 1981) Hlm 153.

hanya melalui undang-undang, peraturan pemerintah, keppres, dan lain-lain tetapi juga melalui keputusan-keputusan pengadilan.

Hukum sebagai rekayasa sosial harus bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai pada pemecahannya, yaitu:²⁴⁵

- a. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
- b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti: tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
- c. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk dilaksanakan.
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Rekonstruksi hukum merupakan satu langkah untuk menyempurnakan aturan hukum yang ada dengan merespon perubahan masyarakat. Selain itu juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan bahan hukum atau hukum positif melalui penalaran yang logis, sehingga dapat dicapai hasil yang dikehendaki. Artinya, rekonstruksi merupakan menata kembali dan mensinkronkan beberapa aturan hukum yang ada. Dalam melakukan konstruksi hukum Scholten memberikan perhatian terhadap 3 (tiga) syarat yaitu:²⁴⁶

- a. Rekonstruksi harus mampu meliputi seluruh bidang hukum positif yang bersangkutan.
- b. Tidak boleh ada pertentangan logis didalamnya. Misalnya, ada ajaran yang menyatakan, bahwa pemilik bisa menjadi pemegang hipotik atas barang

²⁴⁵Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Cipta Aditya Bhakti : Bandung, 2000) Hlm. 208

²⁴⁶*Ibid*, hlm 103-104.

miliknya sendiri. Ajaran ini merupakan pembuatan konstruksi yang salah karena hipotik sendiri merupakan hak yang dipunyai oleh seseorang atas milik orang lain.

- c. Rekonstruksi hendaknya memenuhi syarat keindahan. Artinya, tidak merupakan sesuatu yang dibuat-buat hendaknya memberikan gambaran yang jelas dan sederhana.

Peraturan hukum yang sudah dikaji secara ilmiah dan lebih mendalam untuk kemudian dilakukan rekonstruksi terhadap aturan tersebut diharapkan menjadi lebih baik, mampu menjamin kepastian hukum serta bermanfaat bagi masyarakat, terpenting pula peraturan hukum tersebut tidak terjadinya pertentangan dengan aturan yang ada di atasnya serta mampu meningkatkan rasa keadilan. Rekonstruksi suatu aturan hukum tentunya tidak dapat dipisahkan dari rekonstruksi bahasa. Konsep bahasa memiliki kedudukan penting dalam perumusan, pembuatan, hingga pelaksanaan aturan hukum. hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan oleh dickerson yang menyatakan bahwa:²⁴⁷

legal drafting is crystallization and expression in definitive form of legal right, privilege, function, duty or status. it is the development and preparation of legal instruments such as constitutions, statutes, regulation, ordinances, contracts will, conveyances, indentures, trust and leases.

Meninjau Kepada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana ruh dari Peraturan

²⁴⁷ Meirison Meirison, *Legal Drafting In The Ottoman Period*, Jurnal, Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah, Vol. 17, No.(1), 2019, hlm 39-53.

Presiden tersebut terletak pada poin ganti kerugian, serta penetapan nilai ganti kerugian. Mengingat pada poin ganti kerugian merupakan faktor yang paling menentukan akan pengambilan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Sehingga langkah dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terletak pada proses penetapan nilai ganti kerugian nya, terkait dengan hal tersebut peneliti memiliki landasan untuk berfikir pelaksanaan rekuntruksi terhadap beberapa pasal pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Adapun pasal-pasal yang akan di rekonstruksi dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 5.3 Bentuk Rekomendasi Rekonstruksi Peraturan Perundang-Undangan.

NO	Pasal	Bunyi Pasal Sebelum Rekonstruksi	Bunyi Pasal Pasca Rekonstruksi
1	1	10. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.	10. Kompensasi layak adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.
2	63	2) Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.	2) Penetapan besarnya nilai kompensasi layak dilakukan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.
3	65	2) Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: a. tanah;	2) Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya kompensasi layak pada bidang per bidang tanah, meliputi:

		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.	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.
4	66	5) Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. 6) Nilai ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. 7) Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian oleh penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1), oleh penilai disampaikan kepada ketua pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian. 8) Besarnya nilai ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.	5) Nilai kompensasi layak yang dinilai oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. 6) Nilai kompensasi layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. 7) Besarnya nilai kompensasi layak berdasarkan hasil penilaian oleh penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1), oleh penilai disampaikan kepada ketua pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian. 8) Besarnya nilai kompensasi layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk kompensasi layak
5	68	(3). Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam	(3). Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk kompensasi layak berdasarkan hasil penilaian sebagaimana

		Pasal 65 ayat (1).	dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1).
6	74	3) 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. 4) Bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai.	3) Pemberian kompensasi layak 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. 4) Bentuk kompensasi layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk kompensasi layak, diberikan sesuai dengan nilai kompensasi layak yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai.

Merujuk pada alasan yang dikemukakan oleh peneliti diatas, dimana ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dimana pasal yang akan direkonstruksi terdapat pada ketentuan pasal-pasal yang menjadi ruh dari Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Adapun pasal yang akan direkontruksi adalah Pasal 1 ayat (10), Pasal 63 ayat (1), Pasal 65 ayat (1), Pasal 66 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 68 ayat (3), serta Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2).

Dengan berlandaskan bahasa yang digunakan pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana konsep bahasa memiliki kedudukan penting dalam perumusan, pembuatan, hingga pelaksanaan aturan hukum. Dengan adanya bahasa yang tidak harmonis sehingga beakibat pada ketidak pastian hukum dimana penggunaan kata “ganti kerugian” atas hak suatu bidang tanah yang dimiliki oleh pemegang kekuasaan secara resmi atas bidang yang akan digunakan untuk kepentingan umum. Ruh dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terletak pada poin ganti kerugian, serta penetapan nilai ganti kerugian.

Poin yang menggunakan istilah kata ganti kerugian tidak hanya terletak pada Pasal 1 ayat (10), Pasal 63 ayat (1), Pasal 65 ayat (1), Pasal 66 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 68 ayat (3), serta Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012. Mengingat pasal-pasal tersebut merupakan ruh dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 sehingga pasal pasal lain sebagai keterangan atas tindak lanjut pembahasan tentang ganti kerugian perlu dilakukan rekonstruksi. Dalam arti kata lain pasal yang memunculkan kata ganti kerugian pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 perlu dilakukan penyesuaiaan bahasa dengan menggunakan kata ganti kelayakan. Dengan demikian akan memunculkan kepastian hukum, serta rasa keadilan atas diambilnya hak suatu objek yang akan dijadikan untuk pembangunan guna kepentingan umum.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka kesimpulan dalam penelitian Disertasi dengan Judul “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional” sebagai berikut:

1. Sebagai negara hukum maka sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah harus memiliki landasan hukum, begitu pula dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan nasional. Pengaturan pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan nasional di Indonesia untuk saat ini berpijak pada peraturan perundang-undangan sebagai berikut:
 - (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 dalam proses penentuan nilai tanah tidak dilakukannya proses musyawarah antara tim penilai dengan masyarakat yang memiliki hak atas tanah.

2. Penetapan besarnya ganti kerugian digunakan dasar perhitungan berdasarkan ketentuan Perpres No. 36 tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006 Pasal 15 menentukan dasar perhitungan ganti rugi yang didasarkan atas: (a) Nilai Jual Objek Pajak atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga atau Tim penilai harga tanah yang ditunjuk Panitia, (b) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang bangunan, (c) Nilai jual tanaman yang diatur oleh instansi perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang pertanian.

Permasalahan-permasalahan bentuk ketidakadilan dalam proses pengadaan tanah untuk proses pengadaan tanah guna kepentingan umum jalan tol Semarang-Solo diantaranya:

- (1) Pengadaan tanah belum dilakukan secara simultan dengan konstruksi
- (2) Badan Usaha bersedia menanggung biaya tanah tapi keberatan atas risiko yang timbul dari sisi waktu dan besaran harga tanah
- (3) Pelaksanaan di lapangan yang berlarut-larut akibat proses yang panjang dalam musyawarah dan spekulan tanah.

3. Rujukan dari Peraturan Presiden maupun peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum terletak pada poin ganti kerugian, serta penetapan nilai ganti kerugian. Mengingat pada poin ganti kerugian merupakan faktor yang paling menentukan akan pengambilan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Sehingga dapat dikatakan jalan atau tidaknya 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. Adapun pasal-pasal yang akan di rekonstruksi dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 6.1 Rekomendasi Pasal yang akan di rekonstruksi pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

NO	Pasal	Bunyi Pasal Sebelum Rekonstruksi	Bunyi Pasal Pasca Rekonstruksi
1	1	10. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.	10. Kompensasi layak adalah penggantian yang adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.
2	63	3) Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.	3) Penetapan besarnya nilai Kompensasi layak dilakukan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.
3	65	3) Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: b. 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.	3) Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya Kompensasi layak 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.
4	66	9) Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. 10) Nilai ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. 11) Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian oleh penilai	9) Nilai Kompensasi layak yang dinilai oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. 10) Nilai Kompensasi layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. 11) Besarnya nilai Kompensasi layak

		sebagaimana dimaksud pada ayat (1), oleh penilai disampaikan kepada ketua pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian. 12) Besarnya nilai ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.	berdasarkan hasil penilaian oleh penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1), oleh penilai disampaikan kepada ketua pelaksana pengadaan tanah dengan berita acara penyerahan hasil penilaian. 12) Besarnya nilai Kompensasi layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.
5	68	(3). Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1).	(3). Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Kompensasi layak berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1).
6	74	5) 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. 6) Bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai.	5) Pemberian Kompensasi layak 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. 6) Bentuk Kompensasi layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai.

Merujuk pada alasan yang dikemukakan oleh peneliti diatas, dimana ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dimana pasal yang akan direkonstruksi terdapat pada ketentuan pasal-pasal yang menjadi ruh dari Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Adapun pasal yang akan direkontruksi adalah Pasal 1 ayat (10), Pasal 63 ayat (1), Pasal 65 ayat (1), Pasal 66 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 68 ayat (3), serta Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2).

B. Implikasi Kajian

Implikasi merupakan sesuatu yang telah dihasilkan dengan adanya proses, dalam hal ini adalah suatu penelitian dalam bentuk disertasi. Implikasi pada penyusunan disertasi ini dapat dilihat pada bentuk implikasi secara teoritis dan implikasi secara praktis.

1. Implikasi Secara Teoritis

- (1) Diharapkan hasil penulisan nantinya dapat menemukan teori baru di bidang hukum, khususnya mengenai hukum pertanahan yang memenuhi nilai-nilai keadilan.
- (2) Dapat menjadi bahan rujukan bagi perguruan tinggi dalam mengembangkan kajian terkait hasil penelitian yang akan dilakukan dalam disertasi nantinya.

- (3) Dapat menjadi sumber referensi bagi para peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut sehingga hasil yang didapatkan nantinya dapat lebih maksimal.

2. Implikasi Secara Praktis

- (1) Memberikan rekomendasi bagi pelaksanaan nilai-nilai keadilan mengenai pengadaan tanah yang penting terutama bagi kalangan akademisi, badan hukum dan pemerintah.
- (2) Dapat menjadi sumber rujukan bagi pemerintah dalam mengembangkan dan memaksimalkan peran undang-undang yang ada terkait masalah pengadaan tanah.
- (3) Dapat menjadi sarana dalam mengevaluasi terkait masalah peraturan yang selama ini berlaku dan mencari kelemahan yang secara strategis dapat dirubah sehingga peraturan yang ada dapat maksimal berdasarkan asas keadilan dan kemanfaatan.



C. Saran

Setelah memahami secara singkat terkait Pengadaan Tanah Guna Kepentingan Pembangunan Nasional Berbasis Nilai Keadilan di atas, maka penulis menyampaikan saran-saran diantaranya sebagai berikut:

- (1) Perlunya regulasi yang mengatur tentang pemberian kompensasi layak kepada masyarakat mengingat dimana hak atas tanah yang dimiliki akan diambil oleh pemerintah, sehingga masyarakat dalam melepaskan tanah

yang dimiliki tidak akan mengalami kerugian akan tetapi menerima keuntungan mengingat yang diterima adalah dalam bentuk kompensasi layak bukan lagi ganti kerugian.

(2) Agar terciptanya rasa keadilan dalam proses pemberian ganti kerugian atas tanah yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum, maka Tim penilai juga harus memperhatikan kondisi kearifan lokal masyarakat yang berkembang. Sehingga masyarakat tidak lagi merasa dirugikan karena mendapatkan keuntungan atas pelepasan hannya. Kemudian bisa tercapainya kesepakatan harga yang layak dan bisa dikatakan masyarakat mendapatkan kompensasi layak.

(3) Merujuk dari peraturan tentang pengadaan tanah yang belum mampu memberikan perlindungan hukum serta memberikan rasa keadilan bagi masyarakat maka diperlukan nya suatu rekonstruksi terhadap beberapa pasal dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdurrahman. 1983. *Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*. Alumni : Bandung.
- Adhie, Citraningtyas Wahyu. *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Lingkar Kota Oleh Pemerintah Kabupaten Wonogiri*. Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret : Surakarta.
- Adrian, Sutedi. 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan tanah untuk Pembangunan*. Sinar Grafika : Jakarta.
- Ahmad, Saiyad Fareed. 2008. *Lima Tantangan Abadi Terhadap Agama dan Jawaban Islam Terhadapnya, diterjemahkan dari God, Islam, Ethics, and the Skeptic Mind: A Study on Faith, Religios Diversity, Ethics, and The Problem of Evil*. Mizan Pustaka : Bandung.
- Ali, Achmad. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Toko Gunung Agung : Jakarta.
- Ali, Zainuddin. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika : Jakarta.
- Alwi, Hasan. 2004. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Amirudin dan Zaenal Asikin. 2004. *Pengantar metode penelitian hukum*. PT. Raja Grafindo Persada : Jakarta.
- Arief, Barda Nawawi. 2001. *Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. PT. Citra Aditya Bakti : Bandung.
- Azhary, 2003, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Penerbit Kencana : Jakarta
- Bungis, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif : Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Raja Grafindo Persada : Jakarta.
- Chaplin, James P. 1997. *Kamus Lengkap Psikologi*. Raja Grafindo : Jakarta.
- Dahlan, Abdul Aziz. et. all, (editor). 1997. *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid 2. PT Ichtiar Baru Van Hoeve : Jakarta.
- Depertemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Snar Grafika : Jakarta.
- Fajar, Mukti. dan Yulianto Achmad, 2010. *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- Fuady, Munir. 2014. *Konsep Hukum Perdata*, Cetakan Pertama. PT Raja Grafindo Persada : Jakarta.
- Gie, The Liang. 2002. *Teori-teori Keadilan*. Sumber Sukses : Yogyakarta.

- Ginting, Darwin. 2013. *Kapita Selekta Hukum Agraria*. Fokusindo Mandiri : Jakarta.
- Gunanegara, 2016. *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pengadaan Tanah*. Tatanusa : Jakarta.
- Hadjon, Philipus M. 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu : Surabaya.
- _____. 1996. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-Hak Asasi Manusia*. Media Pratama : Jakarta.
- _____. Philipus M. 2007. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Peradaban.
- Hafidhuiddin, Didin. 2006. *Agar Layar Tetap Terkemang: Upaya Menyelamatkan Umat*, Gema Insani Press : Jakarta.
- Harahap, M. Yahya. 1986. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*. Alumni : Bandung.
- Harsono, Boedi. 1999. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukannya Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanannya*. Djambatan: Jakarta.
- _____. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*. Djambatan : Jakarta.
- _____. 2007. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan : Jakarta.
- Hijmans, I.H. 2006. dalam *Het recht der werkelijkheid*, dalam Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia-Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*. Citra Aditya Bakti : Bandung.
- Hussin, Abdul Aziz. 1996. *Undang-undang Perolehan dan Pengambilan Tanah*. Dewan Bahasa dan Pustaka : Kuala Lumpur.
- Hussain, Helmi. 1999. *Akta Pengambilan Tanah 1960 : Suatu Huraian dan Kritikan*, (Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia : Bangi).
- John M. Echols & Hassan Sadily, 1980. *Kamus Inggris-Indonesia*. Gramedia : Jakarta.
- Khadduri, Madjid. 1999. *Teologi Keadilan (Perspektif Islam)*, Risalah Gusti : (Surabaya).
- Latifa, 2014. *Analisis Yuridis Terhadap Perbandingan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Serta Ganti Rugi Kerugian Menurut Hukum di Negara Indonesia dan di Negara China*. Universitas Trisakt : Jakarta.
- Limbong, Bernhard. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*. Margaretha Pustaka : Jakarta.
- _____. 2012. *Hukum Agraria Nasional*. Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Lubis, M. Solly. 1994. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*. Mandar Maju : Bandung.

- Mahendra, A.A. Oka. dan Hasanudin, 1997. *Tanah dan Pembangunan Tinjauan Dari Segi Yuridis dan Politis*. Pustaka Manikgeni : Denpasar.
- Marbun, B.N. 1996. *Kamus Politik*. Pustaka Sinar Harapan : Jakarta.
- Maria SW. Soemardjono. 1991. *Kriteria Penentuan Kepentingan Umum dan anti Rugi dalam kaitannya dengan Penggunaan Tanah*. Artikel dalam Bhumibhakti Adhiguna Nomor 2 Tahun 1991
- _____. 2006. *Sumardjono Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas : Jakarta.
- Marjuki, Peter Mahmud. 2010. *Penelitian Hukum*. Kharisma Putra Utama : Jakarta.
- Mauch, James E. dan Jack W. Birch, 1993. *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books inLibrary and Information Science, Marcel Dekker Inc : New Yor.
- MD, Moh. Mahfud. 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta : LP3ES.
- Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, 2003. *Tim Koordinasi Kebijakan dan Manajemen Pertanahan*. Bappenas : Jakarta.
- Moeljatno, 1993. *Asas-asas Hukum Pidana*. Putra Harsa : Surabaya.
- Muhadjir, H. Noeng. 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi ke-III, Penerbit Rakesarasin : Yogyakarta.
- Muljadi, Kartini. dan Gunawan Widjaja. 2005. *Hak-hak Atas Tanah*. Prenada Media : Jakarta.
- Muthahhari, Murtadha. 1995. *Keadilan Ilahi: Azas Pandangan Dunia Islam*. Mizan : Bandung.
- Nain, Mohd Ahmad Shukri dan Rosman MD Yusoff. 2003. *Konsep, Teori, Dimensi dan Isu Pembangunan*, Univesiti Teknologi Malaysia : Malaysia.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Rineka Cipta : Jakarta.
- Olloan, Sitorus. dan Dayat Limbong, 2004. *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia : Yogyakarta.
- Oprasi, Agus. 2019. *Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian Terhadap Hak Atas Tanah Yang Terkena Proyek Pembangunan Water Front City Di Kabupaten Sambas, Provinsi Kalimantan Barat*. Tesis. Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro : Semarang.
- Paramadina Public Policy Institute, 2018. *Ringkasan Hasil Penelitian Dan Rekomendasi, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, mencari Solusi Permasalahan Pertanahan, Mempercepat Proses Pembangunan Nasional*. Paramadina Public Policy Institute : Jakarta.

- Perangin, Effendi. 1991. *Hukum Agraria Indonesia*. Rajawali Pers : Jakarta.
- Praja, Juhaya S. 2009. *Filsafat Hukum Islam*. Lathifah Press. Tasikmalaya.
- Prasetyo, Teguh. 2015. *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*. Nusamedia : Bandung
- Pusat Bahasa, 2003. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Balai Pustaka : Jakarta.
- _____. Pusat Bahasa, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Qadri, AA. 1987. *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*. PLP2M, 1987 : Yogyakarta.
- Qardhawi, Yusuf. 2014. *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*. Al-Fiqh Al-Islâmî bayn, Al-Ashâlah wa At-Tajdîd : Tasikmalaya.
- Qutb, Sayyid. 1987. "Keadilan Sosial dalam Islam", dalam John J. Donohue dan John L. Esposito, *Islam dan Pembaharuan*, Terj. Machnun Husein. CV Rajawali : Jakarta.
- Raharjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti : Bandung.
- _____. 2004. *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*. Muhammadiyah Press University : Surakarta.
- _____. 2006. *Membedah Hukum Progresif*, PT. Kompas Media Nusantara : Jakarta.
- _____. 2008. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press : Yogyakarta .
- _____. 1981, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung.
- Rais, Muhammad Dhiaduddin . 2001. *Teori Politik Islam*. Gema Insani Press : Jakarta.
- Rato, Dominikus. 2010. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta : Laksbang Pressindo: Yogyakarta.
- Rhiti, Hyronimus. 2015. *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima. Universitas Atma Jaya : Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Cipta Aditya Bhakti, Bandung.
- Sabine, George. 2000, *A History of Political Theory*, George H. Harrap & CO. Ltd., London, juga Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-Hak Asasi Manusia*.
- Salim, Peter. 1991. *The Contemporary English-Indonesian Dictionary*. Modern English Press : Jakarta.
- Salindeho, John. 1988. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua. Sinar Grafika : Jakarta.
- Santoso, Urip. 2009. *Buku Ajar Hukum Pengadaaan dan Pendaftaran Hak atas Tanah*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga : Surabaya.

- _____, 2013. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Airlangga University Press : Surabaya.
- Sargent, Lyman Tower. 2001. *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer*. Erlangga : Jakarta.
- Setiawan, R. 1977. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Binacipta : Bandung.
- Shant. Dellyana. 1988. *Konsep Penegakan Hukum*. Sinar Grafika : Yogyakarta.
- Sidharta, Arief. 2010. *Imu Hukum Indonesia*. Universitas Paeahiyangan : Bandung.
- Sihombing. 2005. *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*. PT. Toko Gunung Agung : Jakarta.
- Sitorus, Oloan. dan Dayat Limbong, 2004. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia : Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono. dan dan Sri Mamuji, 2003. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers : Jakarta.
- _____, 2007. *Penelitian Hukum Normatif*. Raja Grafindo Persada : Jakarta.
- Soetomo. 2008. *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- Soetomo, 2008. *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- Subagyo, Joko. 2006. *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*. Rineka Cipta : Jakarta.
- Sudarto. 2002. *Metode Peneltian Filsafat*. Raja Grafindo : Jakarta.
- Sumardjono, Maria SW. 1998. *Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*. Gajah Mada University Press : Yogyakarta.
- _____, 2006. *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas : Jakarta.
- Sunggono, Bambang. 2013. *Metodologi Penelitian Hukum*. PT Raja Grafindo Persada : Jakarta.
- Susilo, I Basis. 1998, *Kebudayaan dan Politik*, FISIP Unair : Surabaya.
- Suwandi, Sarwiji. 2004. *Semantik Pengantar Kajian Makna*. Media Perkasa : Yogyakarta.
- _____, 2008. *Semantik Pengantar Kajian Makna*. Media Perkasa : Yogyakarta.
- Syah, Mudakir Iskandar. 2007. *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jala Permata : Jakarta.
- Syahrani, Riduan. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti : Bandung.
- Syamsudin, M. 2007. *Oprasionalisasi Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada : Jakarta.

- Syarbaini, Syahril. 2014. *Pendidikan Pancasila Di Perguruan Tinggi (Implementasi Nilai-Nilai Karakter Bangsa)*. Ghalia Indonesia : Bogor.
- Tabah, Anton. 2002. *Polri Dalam Transisi Demokrasi*. Mitra Hardhasuma : Jakarta.
- Tanpa Nama. 2013. *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, Program Magister Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Semarang : Semarang.
- Tiknjo, Imam Soe. 1994. *Politik Agraria Nasional*. Gadjah Mada University Press : Yogyakarta.
- Wahjono, Padmo. 2008. *Konsep Yuridis Negara Hukum Republik Indonesia*, Rajawali : Jakarta.
- Waluyo, Bambang. 1991. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Sinar Grafika : Jakarta.
- Wattimena, Reza A. A. 2007. *Melampaui Negara Hukum Klasik, Locke-Rousseau-Habermas*. Kanisius : Yogyakarta.
- Weber, Max. 1985. *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*. New York.
- Wicipto, Setyadi. *Makalah dalam diskusi Harmonisasi Peraturan Perundangundangan, BPHN*. Kemenkumham : Jakarta.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Silabus Metode Penelitian Hukum*, Surabaya : Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Surabaya.
- _____. 2007. *Sebuah Pedoman Ringkas Tentang Tata cara Penulisan, Disertasi*, Lab Sosiologi FISIPOL, Univ. Airlangga, Surabaya.
- Yerkes, David. 1989. *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of The English Language*. Gramercy Book : New York/Avenel, New Jersey.
- Yusof, Nik Mohd. Zain bin Haji Nik. 1999. *Pemilikan Tanah di Bawah Perlembagaan Persekutuan dari Segi Dasar dan Perundangan*, dalam Ahmad Ibrahim, et.al., *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, (Dewan Bahasa dan Pustaka : Kuala Lumpur, 1999).
- Zakie, Mukmin. 2013. *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*. Buku Litera Jogjakarta : Jogjakarta.
- Zainuddin, Muhammad. 2019. *Pemahaman Metode Penelitian Hukum (Pengertian, Paradigma, dan Susunan Pembentukan)*. Istana Agency : Yogyakarta.
- _____. 2020. *Pendidikan Kewarganegaraan Berbasis Nilai Pancasila dan Ahlusunnah Wal Jama'ah*. Unisnu Press : Jepara.

Jurnal:

- Almubarak, Fauzi. 2018. *Keadilan Dalam Perspektif Islam*, Jurnal, ISTIGHNA, Vol. 1, No 2, Juli 2018. P-ISSN 1979-2824.
- Alting, Husen. 2013. *Konflik Penguasaan Tanah Di Maluku Utara: Rakyat Versus Penguasa dan Pengusaha*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.(2), 2013.
- Arvita, Rani. 2016. *Kedudukan Badan Pertanahan Nasional dalam Menghadapi Problematik Putusan Non-Executable PTUN Tentang Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jurnal, Jurnal Media Hukum, Vol.23, No.(1), 2016.
- Auri. 2014. *Aspek Hukum Pengelolaan Hak Pakai Atas Tanah Dalam Rangka Pemanfaatan Lahan Secara Optimal*. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion. Edisi I. Vol 2. Tahun 2014.
- Djanggih Hardianto, dan Salle, 2017. *Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Jurnal, Pendecta, Vol.12, No.(2), 2017.
- Febriansyah, Ferry Irawan. 2017. *Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa*. DIH Jurnal Ilmu Hukum, Vol.13, (No). 25, Februari 2017.
- Goldie, Jennifer. 2018. *Pihak yang Berhak Mendapat Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Atas Tanah Paku Alam*, Jurnal Jurist-Diction: Vol. 1 (No.1), September 2018.
- Meirison Meirison, *Legal Drafting In The Ottoman Period*, Jurnal, Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah, Vol. 17, No.(1), 2019.
- Muwahid, 2017. *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
- Rohaedi, Edi. Isep H. Insan dan Nadia Zumaro, 2019. *Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal Pakuan Law Review Volume 5, (No.1), Januari-Juni 2019, E-Issn:2614-1485
- Sagama, Suwardi. 2016. *Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan*, Jurnal Mazahib, Vol XV, (No.1) Juni 2016, ISSN 1829-9067; EISSN 2460-6588.
- Santoso, Urip. 2013. *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah*, Jurnal, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.(1), 2013.
- _____. 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Reklamasi Pantai*, Jurnal, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.27, No.(2), 2015

- Wadi, Fajrul. 2012. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Ditinjau dari Perspektif Yuridis dan Sosiologis)*, Jurnal Al-Hurriyah, Vol. 13,(No.1), Januari-Juni 2012.
- Windiana, Pamuncak, Aristya. 2016. *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
- Zakie, Mukmin. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 18 Oktober 2011.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Akta Perhutanan Negara 1984 (*the National Forestry Act 1984*) menggantikan Enakmen Perhutanan di Negeri-Negeri Semenanjung Malaysia.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- 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 2034.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.
- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Penyelenggaraan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 156.
- Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 4.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 107.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2016 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Menimbang Mengingat Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 267
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Artikel:

Attamimi, Hamid S. 1992. *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, halaman 3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press : Jakarta.

Kurnia, Warman. 2012. makalah tentang “*Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum*” disampaikan sebagai pemberi keterangan ahli pada persidangan Pengujian UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 14 Agustus 2012.

Internet:

Setiyono, Handoyo. *tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum*.(online),(<http://cahwaras.wordpress.com/2010.04.25,>”*pengadaan*”, diakses pada tanggal 05 Juni 2018, pukul 20.00 WIB).

Purnomo, Herdaru. *Jokowi Teken Perpres Proyek Strategis Terbaru, Ini Daftarnya!*, (online), di unggah pada 26 July 2018 19:34, (<https://www.cnbcindonesia.com/news/20180726191622-4-25610/jokowi-teken-perpres-proyek-strategis-terbaru-ini-daftarnya>), di akses pada Sabtu, 31 Oktober 2020, Pukul 8.29 WIB).

Pusat Pengolahan Data (PUSDATA) Departemen Pekerjaan Umum Republik Indonesia, (online).(http://www.pu.go.id/2nd_index_produk.asp?site_id=01020100&noid=25). Diakses pada 27 November 2019).

Pustaka Virtual Tata Ruang dan Pertanahan (Pusvir TRP), “*Implementasi Undang –Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*” tersedia di <https://www.scribd.com/doc/242578978/implementasi-undang-undang-Nomor-2-Tahun-2012-tentang-Pengadaan-Tanah-Bagi-Pembangunan-Untuk-Kepentingan-Umum>, diakses hari Sabtu 21 Agustus 2020 pukul 19.39 WIB.

Utama, Ida Made Bagus *Kebijakan Publik Dalam Hal Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum oleh Pemerintah*, (online), PATROLIPost.com Dimensi Baru Informasi, diunggah pada 16 Juni 2020, (<https://www.patrolipost.com/39319/kebijakan-publik-dalam-hal->

[pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum-oleh-pemerintah/](#), diakses pada Jum'at 30 Oktober 2020 Pukul 21.09 WIB).

PU-net, *Gerbang Tol Salatiga di Jalan Tol Semarang - Solo Berlatarkan Pemandangan Indah Gunung Merbabu*, (online) , Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat, Badan Pengatur Jalan Tol, (<https://bpjt.pu.go.id/berita/gerbang-tol-salatiga-di-jalan-tol-semarang-solo-berlatarkan-pemandangan-indah-gunung-merbabu-> di akses pada Selasa, 29 Desember 2020, pukul 2:16 WIB

