

**DISERTASI**  
**REKONSTRUKSI REGULASI PENYELESAIAN SENGKETA**  
**PERTANAHAN YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**



Oleh:

Andi Adnan Syafruddin  
NIM.10302000145

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG**  
**SEMARANG**  
**2022**

**LEMBAR PENGESAHAN  
UJIAN KELAYAKAN**

**REKONSTRUKSI REGULASI PENEYELESAIAN SENGKETA  
PERTANAHAN YANG BERORIENTASI PADA NILAI KEADILAN**

Oleh

Andi Adnan Syafruddin

NIM. 10302000145

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian  
Guna Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum.

Disertasi Ini Telah disetujui Oleh Promotor dan Co- Promotor Pada Tanggal  
Sej <sup>Sej</sup> Tertera Dibawah Ini

Semarang, ..... 2022

Promotor

Co-Promotor

Prof. Dr. H. Gunarto, SH, SE, Akt, MHum  
NIDN. 07205

Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih, SH, MHum  
NIDN. 0628046401

Mengetahui

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung (UNISSULA)

Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum  
NIDN. 210303040

## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

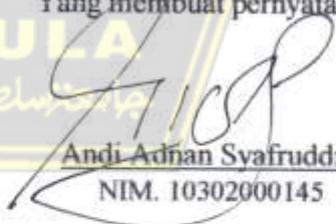
Nama : Andi Adnan Syafruddin

NIM : 10302000145

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya dalam bentuk disertasi ini adalah asli dan belum pernah ada yang mengajukan untuk memperoleh gelar doktor, baik di Universitas Islam Sultan Agung Semarang maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis saya ini murni gagasan atau ide, rumusan dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan siapapun, kecuali atas arahan dan masukan dari Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis saya ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan menyebutkan nama pengarang, tahun penerbitan, judul buku, penerbit, yang kesemuanya itu dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia untuk menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah saya peroleh dan sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, Juni 2022  
Yang membuat pernyataan,

  
Andi Adnan Syafruddin  
NIM. 10302000145

## MOTTO

***MENEGAKKAN HUKUM SAMA SEPERTI MENEGAKAN PERINTAH  
AGAMA YANG LUHUR***



## **PERSEMBAHAN**

**Disertasi ini Kupersembahkan kepada pihak-pihak yang telah mendukung dan mendoakan penulis hingga mampu menyelesaikan disertasi ini, yaitu:**

**Bapak H. Andi Syafruddin Sebagai Ayahanda Penulis Dan Ibu Hj. Andi suarni Sebagai Ibunda Penulis;**

**Bapak H. Andi Moch. Ichtiar Sebagai Ayahanda Mertua Penulis Dan Ibu Hj. Andi Nuraini Sebagai Ibunda Mertua Penulis;**

**Ibu Andi Isa Ichtiar Selaku Ibunda Mertua Penulis;**

**Anak-Anak Dari Penulis Yaitu Andi Alifa Taqiya Adnan Dan Andi Afifah Almira Adnan;**

**Saudara-Saudara Penulis;**

**Bangsa dan Negaraku.**

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr. wb.

Alhamdulillah. Segala puji sanjungan syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadiran Allah SWT., Tuhan yang berkuasa memberi petunjuk kepada siapa saja yang dikehendaki-Nya. Atas berkat rahmat dan karunia-Nya jualah penulis dapat menyelesaikan tugas penyusunan disertasi ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan kita, Nabi Besar Muhammad SAW., nabi terakhir yang tidak ada nabi sesudah beliau, model terbaik dan yang paling ideal untuk dijadikan panutan dan tuntunan.

Disertasi dengan judul “REKONSTRUKSI REGULASI PENEYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN YANG BERORIENTASI PADA NILAI KEADILAN”, merupakan disertasi yang bertujuan menemukan suatu formulasi hukum baru terkait pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan.

Namun betapapun penulis berusaha seteliti dan secermat mungkin dalam penulisan disertasi ini, namun sebagai manusia tidak luput dari kekeliruan. Celah yang terlepas dari kontrol penulis pastilah ada. Oleh karena itu atas segala kekurangan dan kelemahan serta kekeliruan penulisan kata/kalimat dalam disertasi ini penulis mohon maaf. Untuk itu, di samping ungkapan rasa syukur yang tak terhingga kepada Allah SWT., penulis juga mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung sekaligus Promotor yang dengan penuh ketulusan, kesabaran, kepakaran dan kebijaksanaannya telah berkenan ikut dalam memberikan masukan-masukan serta melakukan diskusi yang dapat mencerahkan dan memperkaya pemahaman ilmu hukum, khususnya terkait persoalan perlindungan dan pemulihan anak korban pencabulan;
2. Dr. Bambang Tri Bawono, SH, MH, selaku Dekan yang banyak membantu kelancaran penulis dalam menyelesaikan studi;
3. Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M.H., selaku Kaprodi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang, yang telah memberikan

dorongan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini;

4. Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih.,S.H.,M.Hum, selaku Sekertaris Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang sekaligus Co-Promotor, yang telah memberikan dorongan semangat dan bimbingannya kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan disertasi ini;
5. Para Penguji Ujian Disertasi dalam Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka, yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya disertasi ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
6. Dosen, yang telah memberikan ilmu yang tiada terhingga bagi diri penulis selama kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
7. Rekan mahasiswa dan admin pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan siapa saja yang telah memberikan bantuannya, baik secara langsung maupun tidak langsung di saat penulis menyusun disertasi ini hingga selesai.

Akhirnya segala kritik dan saran dari pembaca yang sifatnya membangun akan penulis terima demi kesempurnaan disertasi ini. Atas perkenan Allah SWT., akhirnya penulis mampu menyelesaikan disertasi ini. Harapan penulis, mudah-mudahan disertasi ini dapat bermanfaat. Amin.

Wassalamu'alaikum wr. wb.

Semarang,...Juni 2022

Andi Adnan Syafruddin  
NIM.10301900085

## ABSTRAK

Persoalan pengaturan transparansi informasi terkait hukum pertanahan serta minimnya sosialisasi regulasi pertanahan di daerah-daerah pedesaan, telah berakibat meningkatnya konflik pertanahan. Disertasi ini hendak membahas persoalan terkait 1. Mengapa regulasi penyelesaian sengketa agraria belum berkeadilan? 2. Apa saja Kelemahan-Kelemahan regulasi penyelesaian sengketa agraria di Indonesia saat ini? 3. Bagaimana rekonstruksi regulasi penyelesaian sengketa agraria berbasis nilai keadilan? Berdasarkan hasil penelitian ditemukan fakta bahwa (1) pelaksanaan regulasi penyelesaian konflik pertanahan belum mampu mewujudkan keadilan, hal ini dikarenakan penyelesaian konflik masih didasarkan dengan paradigma penegakan hukum pasca terjadinya konflik pertanahan. Hal ini tidak jarang mengakibatkan kerugian bagi kalangan yang tidak terwujud keinginannya atau bagi para pihak yang telah memenuhi izin namun tetap harus berhadapan dengan pihak oknum masyarakat yang mencari penghidupan dari konflik yang timbul. (2) Kelemahan terkait regulasi penyelesaian konflik pertanahan saat ini terdiri dari kelemahan substansi berupa tidak lengkapnya pengaturan terkait pencegahan konflik pertanahan. Secara struktur ialah tidak progresifnya lembaga pertanahan dan tata ruang dalam memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat terkait sistem kepemilikan tanah. Secara kultur yaitu masyarakat tidak paham hukum dan hanya melandasi kepemilikan tanah dengan pandangan turun temurun yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, keadaan demikian kemudian dimanfaatkan oknum masyarakat untuk mencari keuntungan ekonomi dari adanya konflik pertanahan tersebut. (3) Guna mengatasi persoalan tersebut maka perlu dibuat rekonstruksi berupa pembentukan kemitraan sebagai wujud rekonstruksi nilai dalam persoalan hukum konflik pertanahan, kemitraan tersebut terdiri dari elemen Kementerian Pertanahan dan Tata Ruang, POLRI, Kejaksaan, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Perindustrian, Kementerian PPN/Bappenas, Lembaga Swadaya Masyarakat dan Lembaga Riset, Media Masa. Kemitraan ini bertujuan mengawasi jalannya administrasi terkait kepemilikan tanah dan melakukan pengawasan terkait status lahan yang berpotensi menimbulkan konflik, serta melakukan advokasi, sosialisasi, serta edukasi terkait konsep kepemilikan tanah serta adanya konsep fungsi sosial tanah dan makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah. Sehingga konflik pertanahan dapat dihindari sejak awal. Lembaga kemitraan ini juga terletak di instansi kantor pertanahan diseluruh wilayah Indonesia sebagai wadah dalam mencegah terjadinya Kolusi Korupsi dan Nepotisme yang dapat mengakibatkan rusaknya birokrasi terkait pertanahan dan dapat berpotensi mengakibatkan konflik pertanahan. Untuk itu setiap elemen yang tergabung di dalamnya perlu mendalami dan memiliki pengalaman dan pengetahuan hukum pertanahan yang baik.

*Kata Kunci: Pertanahan, Regulasi, Konflik, Rekonstruksi.*

## ABSTRACT

*The problem of regulating transparency of information related to land law and the lack of socialization of land policies in rural areas have resulted in an increase in pertanahan conflicts. This dissertation aims to discuss issues related to 1. Why is the regulation of agrarian dispute settlement not fair? 2. What are the Weaknesses of the current regulation of agrarian dispute resolution in Indonesia? 3. How is the reconstruction of agrarian dispute settlement regulations based on justice values? Based on the results of the study, it was found that the implementation of land conflict resolution policies has not been able to achieve justice, this is because conflict resolution is still based on the paradigm of law enforcement after the pertanahan conflict. (1) the implementation of regulations for resolving land conflicts has not been able to achieve justice, this is because conflict resolution is still based on the paradigm of law enforcement after the occurrence of land conflicts. This often results in losses for those whose wishes are not realized or for parties who have fulfilled the permit but still have to deal with unscrupulous community members who are looking for a living from the conflicts that arise. (2) Weaknesses related to regulations for resolving land conflicts currently consist of substantive weaknesses in the form of incomplete regulations related to preventing land conflicts. Structurally, land and spatial planning institutions are not progressive in providing information and education to the public regarding the land ownership system. Culturally, that is, the community does not understand the law and only bases land ownership with a hereditary view that cannot be legally accounted for, this situation is then used by community members to seek economic benefits from the land conflict. (3) In order to overcome these problems, it is necessary to make a reconstruction in the form of partnership formation as a form of value reconstruction in the legal issues of land conflicts, the partnership consists of elements from the Ministry of Land and Spatial Planning, POLRI, Attorney General's Office, Ministry of Communication and Information Technology, Ministry of Home Affairs, Ministry of Environment Life and Forestry, Ministry of Public Works and Public Housing, Ministry of Industry, Ministry of National Development Planning/Bappenas, Non-Governmental Organizations and Research Institutes, Mass Media. This partnership aims to oversee the administration of land ownership and conduct supervision related to land status that has the potential to cause conflict, as well as conduct advocacy, socialization, and education related to the concept of land ownership as well as the concept of social functions of land and the meaning of public interest in land acquisition. So that land conflicts can be avoided from the start. This partnership institution is also located in land office institutions throughout Indonesia as a forum to prevent the occurrence of Corruption, Collusion and Nepotism which can cause damage to the bureaucracy related to land and can potentially lead to land conflicts. For this reason, each element incorporated in it needs to explore and have good experience and knowledge of land law. Keywords: Pertanahan, Policy, Conflict, Reconstruction.*

## RINGKASAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah merupakan negara yang berdasar atas hukum, hal ini secara tegas diamanatkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kenyataan tersebut melahirkan konsekuensi bahwa setiap bidang kehidupan masyarakat di negara ini haruslah berdasarkan pada hukum yang dibuat secara jelas oleh negara ini. Termasuk didalamnya dalam hal kepemilikan.

Perihal tersebut dapat teramati di dalam Pasal 28G ayat (1) yang menyatakan bahwa:

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan Hak Asasi Manusia.

Pada perkembangannya terdapat beberapa hak atas tanah yang diatur secara lengkap di dalam Pasal 4, Pasal 16, dan Pasal 53 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Pertanahan. Pasal 4 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Pertanahan dengan jelas menyatakan bahwa:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai 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.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Kemudian Pasal 16 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Pertanahan meyakini bahwa:

- (a) Hak milik,
- (b) Hak guna-usaha,
- (c) Hak guna-bangunan,

- (d) Hak pakai,
- (e) Hak sewa,
- (f) Hak membuka tanah,
- (g) Hak memungut-hasil hutan, dan
- (h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Kemudian Pasal 53 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Pertanahan menyatakan bahwa:

- (1) Hak-hak yang sifatnya 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 didalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwa politik hukum pertanahan di Indonesia telah secara jelas mengatur perihal hak-hak atas tanah sehingga penggunaan tanah dalam hal kepentingan sosial-budaya, ekonomi, dan pembangunan nasional akan secara mudah terlaksana di negara ini. Namun demikian dalam perkembangannya tidaklah semua hak atas tanah mampu mewujudkan keharmonisan antara dunia industri dan dunia pemanfaatan alam dalam konteks keadilan ekologi manusia saat ini.

**B. Rumusan Masalah**

- 1. Bagaimanakah regulasi penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia saat ini?
- 2. Mengapa regulasi penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia saat ini belum mampu berkeadilan?
- 3. Bagaimanakah rekonstruksi regulasi penyelesaian sengketa pertanahan yang berorientasi pada nilai keadilan?

**C. Pembahasan**

- 1. Konflik Pertanahan Saat Ini

Pandemi Covid-19 sepanjang tahun 2020 bukan saja krisis kesehatan, namun telah melahirkan krisis multidimensi (khususnya ekonomi) yang dampaknya dirasakan oleh masyarakat luas dalam skala local, nasional bahkan global. Penerapan regulasi pembatasan sosial atau pembatasan mobilitas manusia serta kegiatannya dalam waktu jangka yang panjang telah melumpuhkan sentra-sentra ekonomi. Banyak pabrik, kawasan industri, pasar dan pusat-pusat bisnis

menghentikan operasinya. Jutaan buruh manufaktur mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK) selama 2020, belum lagi para pekerja di sektor pariwisata, perhotelan, penerbangan dan sebagainya. Ledakan PHK gelombang kedua di tahun 2021 diprediksi masih akan terjadi sebab Pemerintah RI belum berhasil mengendalikan wabah Covid, diperburuk dengan munculnya mutasi baru Virus Corona. Di awal tahun 2020, ekonomi berada diambang resesi akibat pertumbuhan yang minus. Bahkan pada kuartal II, Kementerian Keuangan mencatat pertumbuhan ekonomi Indonesia - 5,32% akibat regulasi PSBB tersebut. Meski demikian, situasi krisis ekonomi dan PSBB tidak melumpuhkan praktik-praktik perampasan tanah dan pengadaan tanah yang represif oleh badan usaha raksasa. Akibatnya letusan konflik pertanahan di lapangan terus berlangsung selama masa pandemi. Sepanjang tahun ini, KPA mencatat telah terjadi 241 letusan konflik pertanahan di 359 kampung/desa, melibatkan 135.337 KK di atas tanah seluas 624.272,711 hektar. Dibanding tahun 2019 sebanyak 279 konflik, penurunan hanya berkisar 14 % di tahun ini. Penurunan jumlah konflik ini tidak signifikan, mengingat negara kita tengah berada dalam pertumbuhan ekonomi yang menurun drastis. Sebagai perbandingan, pada kuartal periode April-September tahun 2019 perekonomian kita mencatat pertumbuhan sebesar 5,01 persen, dan letusan konflik pertanahan pada periode tersebut tercatat sebanyak 133 letusan konflik. Sementara pada periode yang sama di tahun 2020, di tengah pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mencapai minus 4,4%, justru letusan konflik pertanahan mencapai 138 kejadian. Ternyata, meskipun krisis melanda dan PSBB berlangsung, investasi dan kegiatan bisnis berbasis pertanahan tetap bekerja secara masif namun tetap represif.

## 2. Faktor-Faktor Penyebab Konflik Pertanahan

### a. Faktor Substansi

Setiap pemegang hak atas tanah senantiasa selalu mendapatkan perlindungan hukum, kepastian hukum serta diberlakukan yang sama didepan hukum demi sebuah keadilan sehingga manfaat dan fungsi dari pada tanah dapat membawa kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Faktor Hukum ini terdiri dari tiga bahagian yaitu adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan dan tumpang tindih peradilan. Persoalan yang dimaksud dengan tumpang tindih peraturan misalnya UUPA sebagai induk dari peraturan di bidang sumber daya pertanahan, tetapi dalam pembuatan peraturan lainnya tidak menempatkan UUPA sebagai undang-undang induknya sehingga adanya bertentangan dengan peraturan perundangan sektoral yang baru seperti Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pokok Pertambangan dan Undang-Undang Penanaman Modal. Kemudian yang dimaksudkan tumpang tindih peradilan misalnya

pada saat ini terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suatu konflik pertanahan yaitu secara perdata, secara pidana dan tata usaha Negara. Dalam bentuk konflik tertentu, salah satu pihak yang menang secara perdata belum tentu menang secara pidana (dalam hal konflik disertai tindak pidana) atau akan menang secara Tata Usaha Negara (pada peradilan TUN).

b. Faktor Struktur

Persoalan utama pemerintah selama ini ialah minimnya akses informasi perihak system kepemilikan tanah dan upaya dalam pengambil alihan pemerintah akan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum. Adanya Pasal 42 Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 Dan Pasal 73 Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 telah membuat peluang bagi oknum pemerintah untuk melakukan dominasi konsinyasi guna mencari keuntungan secara individu maupun kelompok yang mana aka mengakibatkan termarjinalkannya hak masyarakat pemilik tanah yang terkena pembangunan pemerintah. Namun demikian dengan juga tidak ditegaskan secara jelas di dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 terkait besaran gantikerugian tanah dalam suatu kegiatan pengadaan tanah guna pembangunan pemerintah juga akan menjadi jalan bagi masyarakat mencari keuntungan dalam hal besaran biaya ganti kerugian tanah yang dimana jauh dari prinsip NJOP yang berlaku.

c. Faktor Kultur

Dalam faktor kultur hukum yang menjadi akar dari konflik pertanahan antara lain yaitu adanya tumpang tindih penggunaan tanah, nilai ekonomi tanah tinggi, kesadaran masyarakat akan guna tanah meningkat, tanah berkurang sedangkan masyarakat terus bertambah, dank arena faktor kemiskinan. Tumpang tindih penggunaan tanah, yaitu sejalan waktu pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah, Sedangkan produksi pangan tetap atau mungkin berkurang karena banyak tanah pertanian yang beralih fungsi. Tidak dapat dihindarkan bahwa dalam sebidang tanah yang sama dapat timbul kepentingan yang berbeda. Nilai ekonomis tanah tinggi, yaitu semakin hari tanah semakin meningkat harga jualnya dipasar, tanah menjadi salah satu objek yang menjanjikan bagi masyarakat

baik untuk membuka lahan usaha perkebunan, lahan persawahan, pemukiman dan lahan untuk kawasan industri. Kesadaran masyarakat meningkat, yaitu adanya perkembangan global serta peningkatan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berpengaruh pada peningkatan kesadaran masyarakat. Terkait dengan tanah sebagai asset pembangunan maka timbul perubahan pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah yaitu tidak ada lagi menempatkan tanah sebagai sarana untuk investasi atau komoditas ekonomi. Tanah tetap sedangkan penduduk bertambah, yaitu pertumbuhan penduduk yang sangat cepat baik melalui kelahiran maupun migrasi serta urbanisasi, serta jumlah lahan yang tetap, menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya sangat tinggi, sehingga setiap jengkal tanah dipertahankan sekuatnya. Kemiskinan, yaitu merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan. Terbatasnya akses terhadap tanah merupakan salah satu faktor penyebab kemiskinan dalam kaitan terbatasnya aset dan sumber daya produktif yang dapat diakses. Faktor kultur masyarakat berikutnya yaitu berupa faktor pengetahuan terkait arti pentingnya fungsi sosial tanah dan faktor kesadaran masyarakat. Sebagian besar masyarakat tidak memahami bahwa tanah yang dimilikinya tidak secara mutlak dapat dimiliki, negara dapat sewaktu-waktu mengambil alih tanah milik masyarakat guna mewujudkan pembangunan negara yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Hal ini semakin menjadi bertambah parah dikarenakan pemerintah sendiri belum secara efektif mensosialisasi akan hal tersebut. Hal ini mengakibatkan masyarakat sendiri tidak memiliki kesadaran yang cukup untuk ikut secara kooperatif menyelesaikan berbagai perselisihan dan beda pendapat dalam sengketa pertanahan.

## SUMMARY

### A. Background

Indonesia is a country based on law, this is explicitly mandated in Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This fact has the consequence that every field of people's life in this country must be based on law. clearly made by this country. This includes ownership.

This can be observed in Article 28G paragraph (1) which states that: Everyone has the right to personal protection, family, honor, dignity, and property under his control, and has the right to a sense of security and protection from the threat of fear to do or not do something which is a human right.

In its development, there are several land rights which are regulated in full in Article 4, Article 16, and Article 53 of Law Number 5 of 1960 Regarding Basic Land Provisions. Article 4 of Law Number 5 of 1960 Regarding Basic Land Provisions clearly states that:

- (1) On the basis of the right of control from the State as referred to in Article 2, it is determined that there are various types of rights on the surface of the earth, called land, which can be given to and owned by people, either alone or together with other people and entities. -legal entity.
- (2) The rights to land as referred to in paragraph (1) of this article authorize the use of the land in question, as well as the body of the earth and water and the space above it, only necessary for interests directly related to the use of the land within the limits according to This Act and other higher legal regulations.

Then Article 16 of Law Number 5 of 1960 Regarding Basic Land Provisions states that:

- (a) Right of ownership,
- (b) Cultivation Rights,
- (c) Building rights,
- (d) usufructuary rights,
- (e) lease rights,
- (f) land clearing rights,
- (g) Right to collect forest products, and
- (h) Other rights that are not included in the rights mentioned above which will be stipulated by law as well as rights of a temporary nature as mentioned in article 53.

Then Article 53 of Law Number 5 of 1960 Regarding Basic Land Provisions states that:

- (1) Temporary rights as referred to in Article 16 paragraph (1) letter h, namely liens, profit-sharing business rights, ride-hailing rights and agricultural land rental rights are regulated to limit their characteristics which are contrary to this law and rights. It is attempted to remove it in a short time.
- (2) The provisions in article 52 paragraphs (2) and (3) apply to the regulations referred to in paragraph (1) of this article.

Based on the various explanations above, it is clear that the politics of Land law in Indonesia has clearly regulated land rights so that land use in terms of socio-cultural, economic, and national development interests will be easily implemented in this country. However, in its development, not all land rights are able to create harmony between the industrial world and the world of natural use in the context of human ecological justice today.

**B. Formulation of the problem**

1. Why is the regulation of agrarian dispute settlement not fair?
2. What are the Weaknesses of the current regulation of agrarian dispute resolution in Indonesia?
3. How is the reconstruction of agrarian dispute settlement regulations based on justice values?

**C. Discussion**

1. Current Land Conflict

The Covid-19 pandemic throughout 2020 was not only a health crisis, but also gave birth to a multidimensional crisis (especially the economy) whose impact was felt by the wider community on a local, national and even global scale. The implementation of social restriction policies or restrictions on human mobility and activities in the long term has paralyzed economic centers. Many factories, industrial estates, markets and business centers have stopped operating. Millions of manufacturing workers experienced layoffs (PHK) during 2020, not to mention workers in the tourism, hospitality, aviation and so on. The second wave of layoffs in 2021 is predicted to still occur because the Indonesian government has not succeeded in controlling the Covid outbreak, exacerbated by the emergence of a new mutation of the Corona Virus. At the beginning of 2020, the economy was on the verge of a recession due to minus growth. Even in the second quarter, the Ministry of Finance recorded Indonesia's economic growth of 5.32 percent due to the PSBB policy. However, the economic crisis situation and the PSBB have not paralyzed the repressive practices of land grabbing and land acquisition by giant business entities. As a result, the eruption of land conflicts in the field continued during the pandemic. Throughout this year, KPA noted that there had been 241 eruptions of

land conflicts in 359 villages/villages, involving 135,337 families on a land area of 624,272,711 hectares. Compared to 2019, there were 279 conflicts, a decrease of only around 14% this year. This reduction in the number of conflicts is not significant, considering that our country is in the middle of a drastic decline in economic growth. For comparison, in the April-September 2019 period, our economy recorded growth of 5.01 percent, and land conflict eruptions in that period recorded 133 conflict eruptions. Meanwhile, in the same period in 2020, in the midst of Indonesia's economic growth which reached minus 4.4%, the eruption of land conflicts reached 138 incidents. It turned out that, even though the crisis hit and the PSBB took place, land-based investment and business activities continued to work massively but remained repressive .

## 2. Factors Causing Land Conflict

### a. Substance Factor

Every holder of land rights always gets legal protection, legal certainty and is treated equally before the law for the sake of justice so that the benefits and functions of land can bring prosperity to all Indonesian people. This legal factor consists of three parts, namely the overlapping of laws and regulations and the overlapping of the judiciary. The problem with overlapping regulations is for example the LoGA as the parent of regulations in the field of land resources, but in making other regulations it does not place the UUPA as the parent law so that it is contrary to new sectoral laws and regulations such as the Forestry Law, Law No. Principal Mining and Investment Law. Then what is meant by overlapping courts, for example, at this time there are three judicial institutions that can handle a land conflict, namely civil, criminal and state administration. In certain forms of conflict, one of the parties who wins in a civil manner does not necessarily win criminally (in the case of a conflict accompanied by a criminal act) or will win in a State Administration (in the TUN court).

### b. Structural Factor

The government's main problem so far is the lack of access to information on the land ownership system and the government's efforts to take over land for development in the public interest. The existence of Article 42 of Law Number 2 of 2012 and Article 73 of Presidential Regulation Number 71 of 2012 Presidential Regulation Number 71 of 2012 jo. Presidential Regulation Number 99 Year 2014 jo. Presidential Regulation Number 30 of 2015 jo. Presidential Regulation Number 148 of

2015 has created an opportunity for government officials to dominate the consignment in order to seek individual or group profit which will result in marginalization of the rights of landowners affected by government development. However, it is also not clearly stated in Law Number 2 of 2012 regarding the amount of land compensation in a land acquisition activity for government development, it will also be a way for the community to seek profit in terms of the amount of land compensation costs which are far from the NJOP principle. applicable.

c. Culture Factor

The legal culture factors at the root of land conflicts include overlapping land use, high economic value of land, increasing public awareness of land use, decreasing land use while the community continues to grow, and because of the poverty factor. Overlapping land use, namely over time rapid population growth results in an increase in population, while food production remains or may decrease because many agricultural lands have changed functions. It is inevitable that in the same plot of land different interests may arise. The economic value of land is high, that is, the selling price of land increases in the market day by day, land becomes one of the promising objects for the community both to open plantation business land, rice fields, settlements and land for industrial areas. Increased public awareness, namely the existence of global developments and the increasing development of science and technology have an effect on increasing public awareness. With regard to land as a development asset, a change in the mindset of the community towards land control occurs, namely there is no longer placing land as a means for investment or economic commodities. Land remains while the population is increasing, namely the very rapid population growth either through birth or migration as well as urbanization, as well as a fixed amount of land, making land an economic commodity whose value is very high, so that every inch of land is maintained as strong as possible. Poverty is a complex problem that is influenced by various interrelated factors. Limited access to land is one of the factors causing poverty in terms of limited assets and productive resources that can be accessed. The next community culture factor is the knowledge factor related to the importance of the social function of the soil and the community awareness factor. Most people do not understand that

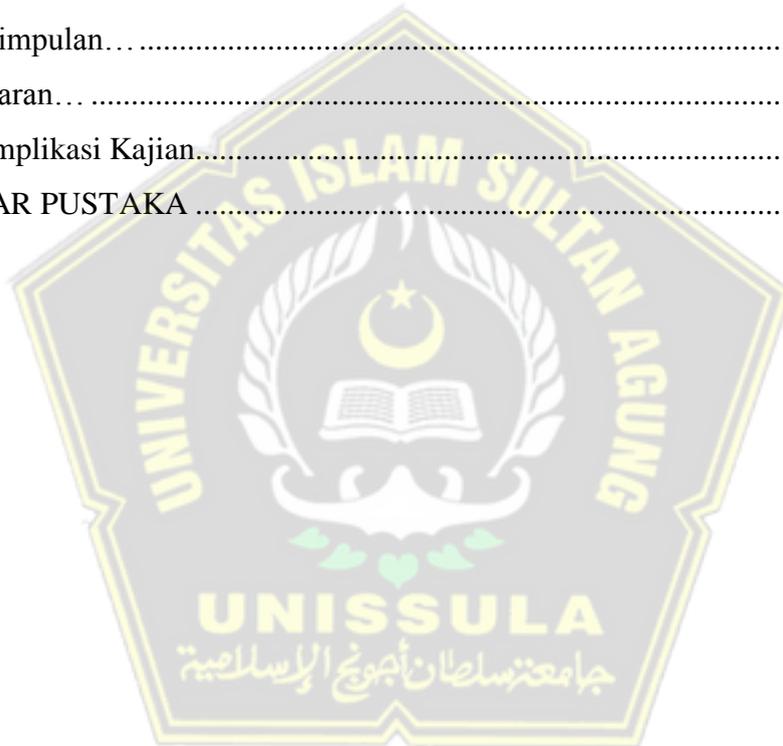
the land they own cannot absolutely be owned, the state can at any time take over the land belonging to the community in order to realize state development which aims to improve the welfare of the community in general. This is getting worse because the government itself has not effectively socialized it. This resulted in the community itself not having sufficient awareness to participate cooperatively in resolving various disputes and differences of opinion in land disputes.



## DAFTAR ISI

HALAMAN COVER.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
MOTTO.....	iv
PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
RINGKASAN.....	x
SUMMARY.....	xv
DAFTAR ISI.....	xx
GLOSARIUM.....	xxi
DAFTAR TABEL.....	xxiv
DAFTAR BAGAN.....	xxv
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Kerangka Konseptual.....	9
F. Kerangka Teoritik.....	18
G. Kerangka Pemikiran.....	31
H. Metode Penelitian.....	32
I. Sistematika Penulisan.....	40
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	43
A. Sejarah Hukum Tanah Di Indonesia.....	43
B. Hak-Hak Atas Tanah Dalam Hukum Pertanahan.....	67
C. Berakhirnya Hak Kepemilikan Tanah Dalam Hukum Positif.....	70
D. Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Pengaturannya Dalam Hukum Positif.....	72
E. Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Perlindungan Hukumnya Dalam Hukum Positif.....	78

F.	Hubungan Antara Fungsi Sosial Tanah, Kepentingan Umum, Dan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah.....	80
G.	Nilai Keadilan Pancasila.....	85
<b>BAB III REGULASI KONFLIK PERTANAHAN</b>		
	BELUM BERKEADILAN.....	123
<b>BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI SENGKETA</b>		
	PERTANAHAN DI INDONESIA SAAT INI.....	177
<b>BAB V REKONSTRUKSI REGULASI PENYELESAIAN SENGKETA</b>		
	PERTANAHAN YANG BERBASIS NILAI KEADILAN.....	194
<b>BAB VI PENUTUP.....</b>		
A.	Simpulan.....	231
B.	Saran.....	236
C.	Implikasi Kajian.....	237
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>		<b>239</b>



## GLOSARIUM

Agrarische reglement	:Peraturan Agraria Pemerintahan Hindia Belanda.
Agararisch besluit	:Keputusan Agraria Pemerintahan Hindia Belanda.
Agrarische wet	: Peraturan pelaksana dari Agararisch Besluit.
Applied theory	: Teori aplikatif yang digunakan untuk mengaplikasikan konsep hukum yang ada.
Bill of right	: Hak Pemerintahan Amerika untuk mengambil tanah.
Bumiputra	:Bumiputera atau Bumiputra merupakan kata bahasa Melayu, berasal dari kata bahasa Sanskerta Bhumi putra yang dapat diterjemahkan sebagai putra bumi atau anak tanah (bhumi = bumi, putra = anak).
Burgerlijkrecht	:Hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan antara sesama manusia, antar satu orang dengan orang yang lain dengan menitikberatkan pada kepentingan perorangan. Hukum privat merupakan hukum yang mengatur tentang hubungan antara individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.
Burgerlijk Wetboek	Hukum perdata di Indonesia pada dasarnya bersumber pada Hukum Napoleon berdasarkan Staatsblad Nomor 23 Tahun 1847.
Cultuurstelsel	: Kebijakan pertanahan di masa penjajahan Belanda yang ditujukan untuk operasional perkebunan pemerintah Belanda.
Das sollen	: Hukum yang diharapkan ideal.
Das sein	: Hukum Pada Kenyataannya.
Grundnorm	: Norma dasar.
Grand theory	: Teori Payung.
HPL	: Hak Pengelolaan.
HGB	: Hak Guna Bangunan.
Hak erfpacht	: Hak pakai tanah oleh kalangan swasta Belanda di masas penjajahan Belanda.
Middle theory	: Teori tengah yang digunakan oleh grand theory untuk melengkapi analisis berkaitan kelemahan hukum dalam suatu judul penelitian.
Maqasidh al-syariah	: Prinsip dalam tujuan hukum Islam yang menyatakan bahwa hukum harus mampu mewujudkan perlindungan bagi agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.
Paradigma	: Filosofi payung yang terbangun dari

ontology, epistemology, dan metodologi,  
yang menuntun pemegangnya dengan set  
beliefe untuk melihat realitas masyarakat  
dengan ganti rugi guna kepentingan umum

Philosofische grondslag : Falsafah dasar  
Rechtsidee : Cita hukum



## DAFTAR TABEL

Bagan 1: Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dalam Ragaan <i>Stufenbau</i> Theory .....	117
Bagan II: Konfigurasi Sub-Sub Sistem Berdasarkan Teori Siberetik Parsons .....	216



## DAFTAR BAGAN

Tabel I: Konflik Agraria Pada 2020.....	172
Tabel II: Rekonstruksi Norma.....	225



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Indonesia merupakan negara dengan kekayaan Sumber Daya Alam yang melimpah, luasnya lahan pertanian di dukung dengan tanah yang subur, seharusnya mampu mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia. Namun demikian kekayaan alam serta luasnya lahan di Indonesia kerap kali menjadi magnet tersendiri bagi pemodal kapitalis besar di berbagai penjuru dunia.

Keadaan demikian semakin bertambah besar dengan lahirnya globalisasi ekonomi, dimana globalisasi ekonomi telah membawa kemajuan teknologi informasi dan komunikasi sehingga membuat perkembangan intrusi kepentingan di berbagai kebutuhan manusia terhadap tanah. Tidak terkecuali dalam hal kepentingan industrialisasi dan kepentingan ekologis masyarakat.

Hal ini tidak jarang kerap kali mengakibatkan terjadinya konflik pertanahan sebagai akibat adanya benturan antar kepentingan industrialisasi dan kepentingan masyarakat akan alam. Keadaan demikian jelas telah jauh menyimpang dari konsep negara hukum Indonesia yang menghendaki adanya keseimbangan dan pemertaaan keterpenuhan kebutuhan masyarakat akan tanah.

Indonesia adalah merupakan negara yang berdasar atas hukum, hal ini secara tegas diamanatkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kenyataan tersebut melahirkan konsekuensi bahwa setiap bidang kehidupan masyarakat di negara ini haruslah berdasarkan pada hukum yang dibuat secara jelas oleh negara ini. Termasuk didalamnya dalam hal kepemilikan.

Perihal tersebut dapat teramati di dalam Pasal 28G ayat (1) yang menyatakan bahwa:

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan Hak Asasi Manusia.

Pada perkembangannya terdapat beberapa hak atas tanah yang diatur secara lengkap di dalam Pasal 4, Pasal 16, dan Pasal 53 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Pertanahan. Pasal 4 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Pertanahan dengan jelas menyatakan bahwa:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Kemudian Pasal 16 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Pertanahan menyatakan bahwa:

- (a) Hak milik,
- (b) Hak guna-usaha,

- (c) Hak guna-bangunan,
- (d) Hak pakai,
- (e) Hak sewa,
- (f) Hak membuka tanah,
- (g) Hak memungut-hasil hutan, dan
- (h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Kemudian Pasal 53 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait

Ketentuan Pokok Pertanahan menyatakan bahwa:

- (1) Hak-hak yang sifatnya 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 didalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwa politik hukum pertanahan di Indonesia telah secara jelas mengatur perihal hak-hak atas tanah sehingga penggunaan tanah dalam hal kepentingan sosial-budaya, ekonomi, dan pembangunan nasional akan secara mudah terlaksana di negara ini. Namun demikian dalam perkembangannya tidaklah semua hak atas tanah mampu mewujudkan keharmonisan antara dunia industri dan dunia pemanfaatan alam dalam konteks keadilan ekologi manusia saat ini.

Menurut Konsorsium Pembaharuan Hukum Pertanahan atau KPA bahwa sepanjang 2019 terjadi 279 kasus konflik pertanahan di berbagai wilayah Indonesia. Luas total wilayah konfliknya mencapai 734 ribu hektare, dan masyarakat

yang terdampak mencapai sekitar 109 ribu kepala keluarga (KK).<sup>1</sup> Lebih lanjut KPA mencatat setidaknya ada sembilan peristiwa penggusuran dan kriminalisasi terjadi dalam kurun 2 Maret 2020.<sup>2</sup>

Kemudian dari berbagai macam kasus di atas sebagian besar kasus mengenyampingkan aspek ekologis dan lebih melihat pada kebutuhan industry Sumber Daya alam dan Sumber Daya Energi. Dengan kata lain kerap kali pembebasan lahan guna pembangunan kota dan industrialisasi tidak melibatkan aspirasi masyarakat namun lebih mengutamakan kepentingan pemerintah dan kalangan pemodal. Hal ini terlihat dalam perkara nomor 96/PUU-XIV/2016 di Mahkamah Konstitusi, dimana dalam pembangunan wilayah perkotaan di wilayah Papanngo, Jakarta telah terjadi penggusuran yang mana walaupun pihak yang tergusur melanggar Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Penggunaan Tanah Tanpa Izin. Namun demikian penggusuran secara sepihak tanpa mempertimbangkan kerugian pihak yang tergusur telah melanggar hak konstitusional berupa hak untu mendapatkan perlakuan yang manusiawi dan hak memperoleh tempat tinggal yang layak. Namun demikian putusan dari perkara dengan Nomor 96/PUU-XIV/2016 di Mahkamah Konstitusi tersebut menolak permohnan

---

<sup>1</sup>[https://kbr.id/nasional/01-2020/kpa\\_korban\\_konflik\\_lahan\\_meningkat\\_sepanjang\\_2019/101852.html](https://kbr.id/nasional/01-2020/kpa_korban_konflik_lahan_meningkat_sepanjang_2019/101852.html), diakses pada 12 Mei 2020.

<sup>2</sup><https://nasional.tempo.co/read/1330772/kpa-catat-9-konflik-agraria-terjadi-selama-masa-pandemi-covid-19>, diakses pada 12 Mei 2020.

para pemohon untuk memperoleh keadilan konstitusional dari pelanggaran hukum akibat adanya penggusuran di Jakarta tersebut.<sup>3</sup>

Kemudian selain kasus penagadaan tanah guna kepentingan negara dan industrialisasi, persoalan konflik pertanahan juga terlihat pada kasus tidak diperpanjangnya HGB di atas tanah pemerintah juga sebagian besar telah mengenyampingkan hak memperoleh tempat tinggal yang layak bagi pemegang HGB. Hal ini terlihat dalam kasus sengketa tanag dengan Nomor Perkara 33/G.PLW/2008/PTUN.BDG. perkara tersebut menolak permohonan dari pemilik HGB yang tidak diperpanjang oleh BPN akibat adanya alih fungsi peruntukan tanah. Hal ini jelas memperlihatkan bahwa pemegang HGB dapat sewaktu-waktu dicabut haknya oleh pemerintah dengan mengenyampingkan izin penggunaan HGB sebagaimana diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Pokok Pertanahan Nomor 5 Tahun 1960.<sup>4</sup> Diimana dalam ketentuan tersebut jelas bahwa izin HGB selama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun. Hal ini jelas telah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945 serta juga bertentangan dengan Sila Pertama, Kedua, dan Kelima Pancasila.

Keadaan demikian berbeda dengan sistem peralihan hak menguasai tanah di Amerika yang sedari awal melibatkan masyarakat. Pencabutan hak atas tanah di Amerika dituangkan dengan tegas dalam *Bill of Right* Amandemen Kelima, pada *Bill of Right* Amandemen Kelima dinyatakan

---

<sup>3</sup> [https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/96\\_PUU-XIV\\_2016.pdf](https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/96_PUU-XIV_2016.pdf), Diakses pada 12 Mei 2020.

<sup>4</sup> [file:///C:/Users/Userwin10/Downloads/putusan\\_33\\_g.plw\\_2008\\_ptun-bdg\\_20201002.pdf](file:///C:/Users/Userwin10/Downloads/putusan_33_g.plw_2008_ptun-bdg_20201002.pdf), diakses pada 12 Mei 2020.

bahwa “*nor shall be deprived of life, liberty, or property, without just compensation*”, yang memiliki arti bahwa tidak juga kehidupan, kemerdekaan, dan pemilikan (dari seseorang) dapat diambil tanpa suatu ketentuan hukum yang adil, demikian pula tidak ada milik pribadi yang diambil untuk digunakan oleh umum tanpa suatu ganti rugi yang layak. Pada awalnya *Bill of Right* Amandemen Kelima hanya berlaku bagi pemerintahan federal bukan pemerintahan bagian. Pada dasarnya proses pencabutan hak atas tanah melalui *Bill of Right* Amandemen Kelima berdasarkan pada asas *eminent domain* atau kewenangan mutlak menguasai tanah. Melalui asas tersebut pemerintah dapat mencabut hak-hak tanah masyarakat melalui prosedur yang berkeadilan. Hal ini berbeda dengan sistem *zoning* dimana badan *zoning* akan melakukan penafsiran dan pertimbangan-pertimbangan terkait penyerahan ganti rugi terhadap pelepasan tanah guna pembangunan kepentingan umum, adapun pertimbangan dasar sistem *zoning* ini adalah zona peruntukan kawasan dan rencana pembangunan pemerintah.<sup>5</sup> Sehingga hal ini mampu sedari awal mencegah terjadinya konflik pertanahan.

Sementara itu di Jepang rencana pengembangan lahan di perkotaan telah dilakukan sepuluh tahun sebelum adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>6</sup> Wilayah kota baru yang

---

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 113-115.

<sup>6</sup> Pada dasarnya pengadaan tanah yang berkeadilan sangat dibutuhkan di wilayah perkotaan, hal ini dikarenakan semakin terbatasnya tata ruang perkotaan yang ada. Lihat: Mirda Aprilia Aeni Mafiroh Dan Umar Ma'Ruf, *Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Banjir Kanal Timur Di Kelurahan Terboyo Kulon Kecamatan Genuk Kota Semarang*, Prociding Konferensi Ilmiah Mahasiswa UNISSULA 2, Semarang, 18 Oktober 2019, hlm. 455.

direncanakan selama sepuluh tahun terdiri dari kawasan kalangan urban yang memilih hidup ke wilayah perkotaan dan wilayah lainnya berfungsi sebagai wilayah pengendali pertumbuhan kalangan urban yang pindah ke kota baru tersebut.<sup>7</sup> Hal ini termasuk dalam hal lahan yang difungsikan untuk fasilitas umum seperti jalan tol, sehingga jarang terjadi alih fungsi lahan pemukiman menjadi lahan yang dibangun fasilitas umum. Hal ini juga mampu mencegah terjadinya konflik pertanahan.

Berdasarkan berbagai macam penjelasan di atas maka perlu kiranya dibahas lebih dalam lagi terkait “REKONSTRUKSI REGULASI PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN YANG BERORIENTASI PADA NILAI KEADILAN”.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Mengapa regulasi penyelesaian sengketa pertanahan belum berkeadilan?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan regulasi penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk menganalisis mengapa regulasi penyelesaian sengketa pertanahan belum berkeadilan;

---

<sup>7</sup> World Bank, *Case Study Land Readjustment In Japan*, Diunduh melalui worldbank.org pada 21 April 2020.

2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia saat ini;
3. Untuk merekonstruksi regulasi penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan.

#### **D. KEGUNAAN PENELITIAN**

Kegunaan penelitian disertasi ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Secara Teoretis**

Hasil kajian disertasi ini secara teoritis dapat membangun teori baru di bidang hukum terkait persoalan penyelesaian konflik pertanahan yang selama ini banyak mengakibatkan ketidakadilan bagi masyarakat terdampak yang pada akhirnya persoalan tersebut dicari penyelesaiannya melalui teori hukum baru terkait “Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Pertanahan Yang Berorientasi Pada Keadilan”.

##### **2. Secara Praktis**

- a. Bagi lembaga pembuat regulasi yang berkompeten dan profesi – profesi terkait dapat digunakan sebagai acuan dan landasan pelaksanaan perlindungan masyarakat dalam pelaksanaan Pengaturan Penyelesaian Konflik Pertanahan yang Berkeadilan;
- b. Bagi kalangan akademisi, penelitian ini dapat digunakan untuk memperkaya pengetahuan tentang pembaharuan konstruksi perlindungan hukum dalam Pengaturan Penyelesaian Konflik Pertanahan yang Berkeadilan.

## E. KERANGKA KONSEPTUAL

### 1. Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam *Black's Law Dictionary* dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.<sup>8</sup> Dimana dalam rekonstruksi

tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula.

Untuk melihat kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi.

Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum. Setiap rumusan hukum harus diartikan menurut konteksnya sendiri-sendiri. Satu sama lain berada dalam ruang lingkup satu sistem hukum nasional, yaitu sistem hukum Indonesia. Sebagai bagian dari keluarga *civil law system*, kedudukan dan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum di Indonesia sangatlah penting. Analisis peraturan perundang-undangan hanya mungkin dilakukan apabila tata urutan peraturan perundang-undangan itu dipahami dengan baik.

---

<sup>8</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, (ST. Paul Minn: West Group, 1999), hlm. 1278.

Pembahasan mengenai analisis peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari sistem hukum. Sistem hukum berarti berbicara tentang sesuatu yang berdimensi sangat luas. Sistem hukum berdasarkan pendapat Lawrence M. Friedman dapat dibedakan menjadi tiga. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa rekonstruksi hukum adalah proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali terhadap struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum yang sudah ada menjadi lebih baik dan berfungsi sebagaimana harusnya.

Upaya membangun melalui rekonstruksi hukum tersebut diarahkan untuk menemukan kehendak hukum (*recht idee*), kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Kehendak hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis.

## 2. Konflik Pertanahan

Konflik pertanahan dapat diartikan sebagai konflik yang lahir sebagai akibat adanya hubungan antar orang atau kelompok yang terkait dengan masalah bumi dan segala kekayaan alam yang terdapat di atas permukaan maupun di dalam perut bumi istilah sengketa dan konflik pertanahan seringkali dipakai sebagai suatu padanan kata yang dianggap mempunyai makna yang sama, akan tetapi sesungguhnya kedua kata itu memiliki karakteristik yang berbeda berdasarkan peraturan kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI) memberi batas mengenai sengketa, konflik maupun perkara

pertanahan. Dalam Pasal 1 Peraturan kepala BPN RI tersebut menyatakan bahwa :

“Kasus pertanahan adalah sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk mendapatkan penanganan, penyelesaian sesuai peraturan perundang-undangan dan atau regulasi peraturan nasional.”

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sengketa ialah :

“Segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau perbantahan. Sengketa merupakan kelanjutan dari konflik, sedangkan konflik itu sendiri adalah suatu perselisihan antara dua pihak, tetapi perselisihan itu hanya diketahui sendiri, dan apabila perselisihan itu diberitahukan kepada pihak lain maka akan menjadi sengketa”.

Timbulnya sengketa hukum mengenai tanah berawal dari pengaduan satu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah priorotas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.<sup>9</sup>

Sebuah konflik berkembang jadi sengketa bila pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan rasa tidak puas atau keprihatinanya, baik secara langsung kepada pihak yang dianggap sebagai penyebab kerugian atau pihak lain. Proses sengketa terjadi karena tidak adanya titik temu antara phak-pihak yang bersengketa dan secara potensial dua

---

<sup>9</sup> Rusndi Murad, Penyelesaian Sengketa Hukum atas Tanah, Bandung, Mandar Maju, 1991, hlm.22.

pihak tersebut mempunyai pendirian atau pendapat yang berbeda dapat beranjak ke situasi sengketa. Sebab-sebab terjadinya suatu sengketa:<sup>10</sup>

a. Wanprestasi

Wanprestasi dapat berupa tidak memenuhi kewajiban sama sekali, atau terlambat memenuhi kewajiban, atau memenuhi kewajibannya tetapi tidak seperti apa yang telah di perjanjikan;

b. Perbuatan melawan hukum

Melawan hukum bukan hanya untuk pelanggaran perundangundangan tertulis semata-mata, melainkan juga melingkupi atas setiap pelanggaran terhadap kesucilaan atau kepantasan dalam pergaulan hidup masyarakat;

c. Kerugian salah satu pihak

Apabila salah satu pihak mengalami kerugian yaitu kerugian dalam Hukum Perdata dapat bersumber dari Wanprestasi dan Perbuatan Melawan Hukum.

Mengenai konflik pertanahan adalah merupakan bentuk keras dari persaingan, konflik pertanahan ialah proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Sifat permasalahan dari suatu sengketa secara umum ada beberapa macam antara lain :

---

<sup>10</sup> Suyud Margono, ADR (Alternative Dispute Resolution) dan Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum, Ghlm.ia Indonesia, Jakarta, 2000. hlm. 72.

- a. Masalah yang menyangkut prioritas dapat diterapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atau atas tanah yang belum ada haknya;
- b. Bantahan terhadap sesuatu alas hak atau bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak;
- c. Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar;
- d. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis.

### 3. Nilai Keadilan

Berhubungan dengan pandangan berbagai mazhab-mazhab yang ada, mulai dari mazhab teori hukum alam sampai dengan mazhab teori hukum pembangunan, progresif dan integratif semuanya menitikberatkan pada bahwa hukum harus bertumpu pada keadilan. Keadaan seperti itu sudah dimulai sejak adanya teori Hukum Alam yang disampaikan oleh Socrates. Romli berpandangan bahwa hukum harus dijalankan dengan sistem birokrasi yang baik, serta pembentukan hukum itu sendiri harus sesuai dengan nilai, norma, budaya, karakter, lingkungan serta pandangan hidup masyarakat. Secara tegas Romli menghendaki pengaturan hukum yang disesuaikan dengan ideologi bangsa Indonesia yang telah diwujudkan dalam Pancasila. Romli menuntut keselarasan antara birokrasi dan masyarakat dalam penerapan hukum yang berlaku, sehingga terlihat jelas bahwa teori hukum

integratif adalah panduan pemikiran teori hukum pembangunan dan teori hukum progresif dalam konteks Indonesia.<sup>11</sup>

Dalam konsep keadilan berpandangan bahwa keadilan adalah suatu penerapan/pemberian hak persamaan dimuka hukum, dalam artian bahwa semua orang mempunyai kedudukan yang sama di muka umum, tanpa ada perbedaan antara satu dengan yang lainnya. Dalam konsep keadilan bahwa pemberian keadilan berdasarkan proporsional, yaitu bukan pemberian keadilan samarata, akan tetapi berdasarkan proporsional masing-masing orang berbeda, tergantung dalam penerapan yang berkaitan dengan keadilan.

Menurut para pengikut teori etis, bahwa hakikat keadilan itu terletak pada penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan. Dalam hal ini ada dua yang terlibat, yaitu pihak yang memperlakukan dan pihak yang menerima perlakuan. Misalnya antara orang tua dengan anak, majikan dengan buruh, hakim dan yustisiabel, pemerintah dan warganya serta Pemegang HPL dan HGB sert SHMRS. Secara ideal hakikat keadilan itu tidak hanya dilihat dari satu pihak saja tetapi harus dilihat dari dua pihak<sup>12</sup>. Dengan demikian untuk memberikan keadilan tersebut tidak hanya melihat pada pihak yang diperlakukan, akan tetapi juga melihat pada pihak yang memperlakukan, hal ini diperlukan agar keadilan tersebut dapat memenuhi rasa keadilan bagi kedua belah

---

<sup>11</sup> Marwan Effendy, *Teori Hukum*, Materi Perkuliahan Program Doktor (S 3) Dalam Bidang hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2014.

<sup>12</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis*, Universitas Diponegoro, Semarang 2011, hal 22.

pihak, karena biasanya rasa keadilan tersebut hanya dilihat terhadap pihak yang menerima perlakuan saja.

Aristoteles menyatakan bahwa keadilan berdasarkan proporsional, semua orang dihadapan hukum mempunyai kedudukan yang sama. Proporsional disini adalah memberikan kepada setiap orang atau warga negara berdasarkan kemampuan yang dimiliki dan dilakukan. Aristoteles membedakan keadilan menjadi 2 (dua), yang pertama adalah keadilan Komutatif atau keadilan *Commutatif* yaitu keadilan memberikan sama rata antara orang yang satu dengan yang lainnya tanpa melihat seberapa besar prestasi yang telah diberikan atau diperbuat. Yang kedua adalah keadilan Distributif atau keadilan *Distributief* yaitu keadilan yang diberikan kepada setiap orang berdasarkan prestasi yang telah diberikan atau diperbuat. Sebagai contoh keadilan distributif yaitu pemberian upah tenagakerja (buruh), yang mana upah tersebut besar kecilnya tergantung seberapa besar prestasi yang telah dilakukan. Dengan demikian nilai keadilan Distributif pendistribusian keadilan kepada semua orang sesuai dengan rasa keadilan yang ada di dalam masyarakat.

Kemudian John Rawls pada dasarnya melihat keadilan masyarakat lebih pada aspek bentuk pendistribusian keadilan dalam masyarakat. Keadilan diterjemahkan sebagai *fairness* dimana prinsip tersebut dikembangkan dari prinsip utilitarian. Teori tersebut diadopsi dari prinsip maksimin, yaitu proses pemaksimalan dari sebuah hal yang

minimum dalam suatu masyarakat yang dilakukan oleh setiap individu yang berada pada posisi awal di mana pada posisi tersebut belum terdapat tawar-menawar akan peran dan status seorang anggota masyarakat. Prinsip ini berusaha menjawab sejauh mungkin tentang pemaksimalan suatu hal yang minimum yang berkaitan erat dengan keuntungan kalangan masyarakat bawah yang lemah.<sup>13</sup>

Berdasarkan Teori Keadilan John Rawls terdapat dua tujuan utama yang hendak disampaikan yakni: *Pertama*, teori ini ingin mengartikulasikan sederet prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan kondisi tertentu seseorang secara khusus untuk mendapatkan keadilan dilihat dari tindakan sosial yang dilakukan seseorang. *Kedua*, konsep keadilan distributif pada dasarnya dikembangkan dari konsep utilitarianisme dengan memberikan batasan yang lebih sesuai terhadap individu. Bahwa keadilan dipandang sebagai cara yang lebih tepat dan etis untuk memberikan keuntungan bagi individu sesuai dengan keputusan moral etis.<sup>14</sup> Pola pemberian konsep keadilan menurut Rawls harus diinisiasi berdasarkan posisi asli seseorang bukan karena status dan kedudukannya di ruang sosial. Cara untuk memperoleh sifat asli tersebut, seseorang harus mencapai posisi aslinya yang disebut dengan kerudung ketidaktahuan (*veil of ignorance*).

---

<sup>13</sup> John Rawls, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, hlm.12-40.

<sup>14</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University, London, 1973, hlm.50-57.

Kondisi *veil of ignorance* tersebut bermaksud mendudukan seseorang dalam kondisi yang sama satu dengan lainnya sebagai anggota masyarakat dalam kondisi ketidaktahuan. Sehingga dengan situasi demikian, orang lain tidak mengetahui keuntungan terhadap pemberian sesuatu kepada seseorang yang telah mencapai titik “kerudung ketidaktahuan”.<sup>15</sup>

Lebih lanjut, dalam kondisi “kerudung ketidaktahuan” masyarakat bertugas untuk membagikan hal-hal utama yang ingin dimiliki oleh setiap orang (*primary good*). *Primary good* merupakan kebutuhan dasar manusia sebagai hak yang harus dipenuhi. Dengan demikian cara masyarakat untuk membagikan hak adalah dengan menerapkan prinsip keadilan yang terdiri dari:<sup>16</sup>

- a) Kebebasan untuk berperan dalam kehidupan politik;
- b) Kebebasan untuk berbicara;
- c) Kebebasan untuk berkeyakinan;
- d) Kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri;
- e) Kebebasan dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang;  
dan
- f) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.

Pada kesimpulannya, keadilan John Rawls berusaha menempatkan hak setiap individu sebagaimana mestinya dengan cara

---

<sup>15</sup> John Rawls yang disarikan oleh Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs Volume 9 No.2 Juli-Desember 2013, hlm.42.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm.43.

melepaskan atribut kedudukan yang dimiliki dalam struktur sosial. Sehingga pendistribusian hak dilakukan secara sama rata. Kemudian Amartya Sen menyatakan dengan tegas bahwa keadilan pada dasarnya bukanlah benda mati yang tidak berharga. Keadilan adalah tujuan dari suatu bangsa dan negara. Oleh sebab itu Amartya Sen menyatakan bahwa keadilan tidaklah mudah untuk dilihat dan diukur bentuknya dan batas-batasannya, Keadilan pada dasarnya ialah wadah setiap manusia untuk senantiasa memaknai tujuan hidupnya. Sehingga menurut Sen *just society* tidaklah cukup, karena keadilan berlandaskan pada titik pijak segala lapisan masyarakat yang sangat beragam atau plural. Sehingga titik awal budaya baik dalam hal budaya tentang konsep berpikir maupun budaya peradaban yang lebih realistis dibutuhkan untuk membentuk nalar publik atau *public reasoning* sehingga ide keadilan akan lebih mudah diwujudkan dalam ruang publik guna mewujudkan demokratisasi di suatu negara.<sup>17</sup>

## F. KERANGKA TEORITIK

### 1. Teori Keadilan Pancasila Sebagai Grand Theory

Penganut positivisme hukum menegaskan bahwa keadilan adalah ketika melaksanakan undang-undang. Esensi keadilan adalah ketika menerapkan hukum atau undang-undang. Hans Kelsen sebagai penganut *positivisme* menolak masalah keadilan dijadikan bagian

---

<sup>17</sup> Amartya Sen, *The Idea of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Massachusetts, 2009, hlm. vii-xi.

pembahasan dalam ilmu hukum. Menurutnya, keadilan adalah masalah ideologi yang ideal-rasional. Hukum harus diterima apa adanya, yaitu berupa peraturan-peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara.<sup>18</sup> Menurut friedman, esensi ajaran Kelsen adalah sebagai berikut :<sup>19</sup>

- a. Tujuan teori hukum seperti halnya setiap ilmu, adalah untuk mengurangi kekalutan serta meningkatkan kesatuan.
- b. Teori hukum adalah ilmu, dan bukan kehendak. Ia adalah pengetahuan tentang hukum yang ada, dan bukan tentang hukum yang seharusnya ada.
- c. Ilmu hukum adalah normatif, dan bukan ilmu alam.
- d. Teori hukum sebagai suatu teori tentang norma-norma, tidaklah berurusan dengan persoalan efektifitas norma-norma hukum.
- e. Suatu teori tentang hukum sifatnya murni tentang cara pengaturan dan isi yang berubah-ubah menurut jalan atau pola spesifik.

Hubungan antara teori hukum dengan suatu sistem hukum positif tertentu adalah sama halnya dengan hubungan antara hukum yang mungkin dan hukum yang ada. Hukum positif yang sifatnya kaku hanya berpihak kepada penguasa sebagai pemegang kendali suatu negara. Hukum positif menurut Hart Lon Fuller menjelaskan bahwa esensi hukum terletak pada penggunaan kekuasaan pada unsur paksaan.

---

<sup>18</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 113.

<sup>19</sup>*Ibid.*, hlm. 112.

Selain itu John Austin sebagai positivis utama mempertahankan satu-satunya sumber hukum adalah kekuasaan tertinggi.<sup>20</sup>

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Aristoteles telah menulis secara luas tentang keadilan. Ia menyatakan bahwa keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antarmanusia. Lebih lanjut, Aristoteles dalam tulisannya *Retorica* membedakan keadilan dalam dua macam yaitu keadilan distributif (*justitia distributiva*) sebagai keadilan yang memberikan kepada setiap orang didasarkan atas jasa-jasanya atau pembagian menurut haknyamasing-masing, serta keadilan komulatif (*justitia cummulativa*) sebagai keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa memperdulikan jasa masing-masing. Keadilan komulatif ini didasarkan pada transaksi (*sunallagamata*) baik yang sukarela atau pun tidak.

Thomas Aquinas juga telah menjabarkan keadilan dengan membedakannya dalam 2 (dua) kelompok yaitu keadilan umum (*justitia generalis*) dan keadilan khusus (*justitia specialis*). Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum, sedangkan keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsional. Keadilan khusus kemudian dijabarkan dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu :

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, hlm. 154.

- a. Keadilan distributif (*justitia distributiva*) adalah keadilan yang secara proporsional yang diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum;
- b. Keadilan komutatif (*justitia commutativa*) adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi.
- c. Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*) adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seseorang akan dianggap adil apabila dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.

Ibnu Taymiyyah juga memberikan pandangan tentang keadilan, bahwa keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diperolehnya tanpa diminta, tidak berat sebelah atau tidak memihak kepada salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tetap menurut peraturan yang telah ditetapkan. Keadilan merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang asasi dan menjadi pilar bagi berbagai aspek kehidupan, baik individual, keluarga, maupun masyarakat. Keadilan ini tidak hanya menjadi harapan setiap insan/manusia, akan tetapi kitab suci umat Islam (Al Quran) menjadikan keadilan sebagai tujuan risalah samawi.

John Rawls yang dipandang sebagai teori keadilan paling komprehensif hingga kini, teori John Rawls sendiri berangkat dari

pemahaman atau pemikiran *utilitarianisme*, sehingga banyak mempengaruhi pemikiran Jeremy Bentham, J.S. Mill dan Hume yang dikenal sebagai tokoh-tokoh *utilitarianisme*. Sekalipun John Rawls sendiri lebih sering dimasukkan dalam kelompok penganut Realisme Hukum.<sup>21</sup>

Begitu pentingnya nilai keadilan dalam masyarakat menuntut agar nilai-nilai tersebut dapat diwujudkan serta hidup terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam ukuran negara, masing-masing memiliki teori keadilannya sendiri yang mungkin saja berbeda satu dengan yang lainnya, dan tidak terkecuali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag dan common platforms* atau kalimatun sawa di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic*

---

<sup>21</sup> Notohamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1973, hlm. 167.

*of goverment*) dan kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).<sup>22</sup>

Secara material-subtansial dan intrinsik Pancasila adalah filosofis. Misalnya, hakikat dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab, belum lagi nilai dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan nilai-nilai di dalam sila-sila lainnya. Kesemuanya adalah bersifat metafisis/filosofis, dalam tata-budaya masyarakat Indonesia pra-kemerdekaan dan masih berlangsung hingga kini dan seharusnya di masa-masa yang akan datang, nilai Pancasila diakui sebagai filsafat hidup atau pandangan hidup yang di praktikkan. Sementara itu, secara formal-konstitusional, bangsa Indonesia mengakui Pancasila adalah dasar negara (filsafat negara) Republik Indonesia. Tidak ada satu undang-undang pun di dalam sistem hukum positif Indonesia yang tidak mencantumkan pengakuan bahwa seluruh struktur, isi, cara bekerja, tujuan, fungsi dan asas-asas dasar serta berbagai kaidah hukum lain sebagainya di dalam setiap Undang-undang yang tidak mencantumkan Pancasila. Secara psikologis dan kultural, bangsa dan budaya Indonesia sederajat dengan bangsa dan budaya manapun. Karenanya, wajar bangsa Indonesia sebagaimana bangsa-bangsa lain (Cina, India, Arab, Eropa) mewarisi sistem filsafat dalam budayanya. Pancasila adalah filsafat yang di warisi dalam budaya Indonesia yang

---

<sup>22</sup>Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 5.

apabila di cermati dapat di temukan pula di dalam sistem bangsa-bangsa di dunia.<sup>23</sup>

## 2. Teori Talcot Parson Sebagai Middle Theory

Menurut Lili Rasjidi, *grand theory* adalah teori payung bagi teori hukum lainnya.<sup>24</sup> *grand theory* pada disertasi ini menggunakan teori sibernetik dari Parsons. Parsons menempatkan hukum sebagai salah satu sub sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Disamping hukum, terdapat sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem dimaksud adalah budaya, politik dan ekonomi. Budaya berkaitan dengan nilai-nilai yang dianggap luhur dan mulia, dan oleh karena itu mesti dipertahankan. Sub sistem ini berfungsi mempertahankan pola-pola ideal dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada aturan-aturan sebagai aturan main bersama (*rule of the game*). Fungsi utama sub sistem ini mengkoordinir dan mengontrol segala penyimpangan agar sesuai dengan aturan main. Politik bersangkutan paut dengan kekuasaan dan kewenangan. Tugasnya adalah pendayagunaan kekuasaan dan kewenangan untuk mencapai tujuan. Sedangkan ekonomi menunjuk pada sumber daya materiil yang dibutuhkan menopang sistem. Tugas sub sistem ekonomi adalah menjalankan fungsi adaptasi berupa

---

<sup>23</sup> Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2017, hlm. 1-10.

<sup>24</sup> Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm.

kemampuan menguasai sarana-sarana dan fasilitas untuk kebutuhan sistem.<sup>25</sup>

Empat sub sistem itu, selain sebagai realitas yang melekat pada masyarakat, juga serentak merupakan tantangan yang harus dihadapi tiap unit kehidupan sosial. Sehingga berfungsi tidaknya tiap sub-sistem sangat berpengaruh pada kehidupan masyarakat. Untuk menjamin itu, hukumlah yang ditugaskan menata keserasian dan gerak sinergis dari tiga sub sistem yang lain itu. Inilah yang disebut fungsi integrasi dari hukum dalam teori Parsons.<sup>26</sup>

### 3. Teori Sistem Hukum Sebagai Middle Theory

Menurut Shidarta, *middle theory* adalah teori menengah yang digunakan setelah teori besar atau *grand theory* yang lebih aplikatif daripada *grand theory*.<sup>27</sup> *middle theory* di dalam disertasi ini menggunakan teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman. Friedman menyatakan bahwa Hukum juga dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Berbagai pengertian hukum sebagai sistem antara lain dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum itu terdiri dari komponen struktur, substansi dan kultur.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 152.

<sup>26</sup> *Loc.cit.*

<sup>27</sup> Shidarta, *Pemosisian Landasan Teoritis Pada Penelitian Hukum*, [business-law.binus.ac.id](http://business-law.binus.ac.id), diunduh pada 02-02-2017

<sup>28</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011), hlm. 28.

- 1) Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
- 2) Komponen substantif, yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
- 3) Komponen kultur, yaitu terdiri dari nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom, ways of doing, ways of thinking, opinion* yang mempengaruhi bekerjanya hukum oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

#### **4. Teori Perlindungan Hukum Applied Theory**

*Applied theory* menurut Shidarta yaitu teori aplikatif atau teori terapan yang digunakan dalam menjawab persoalan yang lebih berkebutuhan pada persoalan aplikatif hukum atau penerapan hukum.<sup>29</sup> adapun *applied* teori yang digunakan dalam disertasi ini ialah teori perlindungan hukum. Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik

---

<sup>29</sup> Shidarta, *Pemosisian Landasan Teoritis Pada Penelitian Hukum*, [business-law.binus.ac.id](http://business-law.binus.ac.id), diunduh pada 02-02-2017

yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.<sup>30</sup>

Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

- a. Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.<sup>31</sup>
- b. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.<sup>32</sup>
- c. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan

---

<sup>30</sup> Rahayu, Pengangkutan Orang, etd.eprints.ums.ac.id. Peraturan Pemerintah RI, Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Tatacara Perlindungan Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Undang-Undang RI, Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

<sup>31</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, 2003, Jakarta, hlm. 121.

<sup>32</sup> Setiono, *"Rule of Law"*, (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2004), hlm.3

dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.<sup>33</sup>

- d. Menurut Hetty Hasanah perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.<sup>34</sup>

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia. Sejalan dengan itu, Muchsin juga menyatakan perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:<sup>35</sup>

- a. Perlindungan Hukum Preventif
- Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundangundangan dengan maksud untuk

---

<sup>33</sup> Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 14

<sup>34</sup>Hetty Hasanah, “*Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumenatas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia*”, artikel diakses pada 1 Juni 2015 dari <http://jurnal.unikom.ac.id/vol3/perlindungan.html>.

<sup>35</sup> Satjipto Rahardjo, *op. cit.*

mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu:<sup>36</sup>

a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

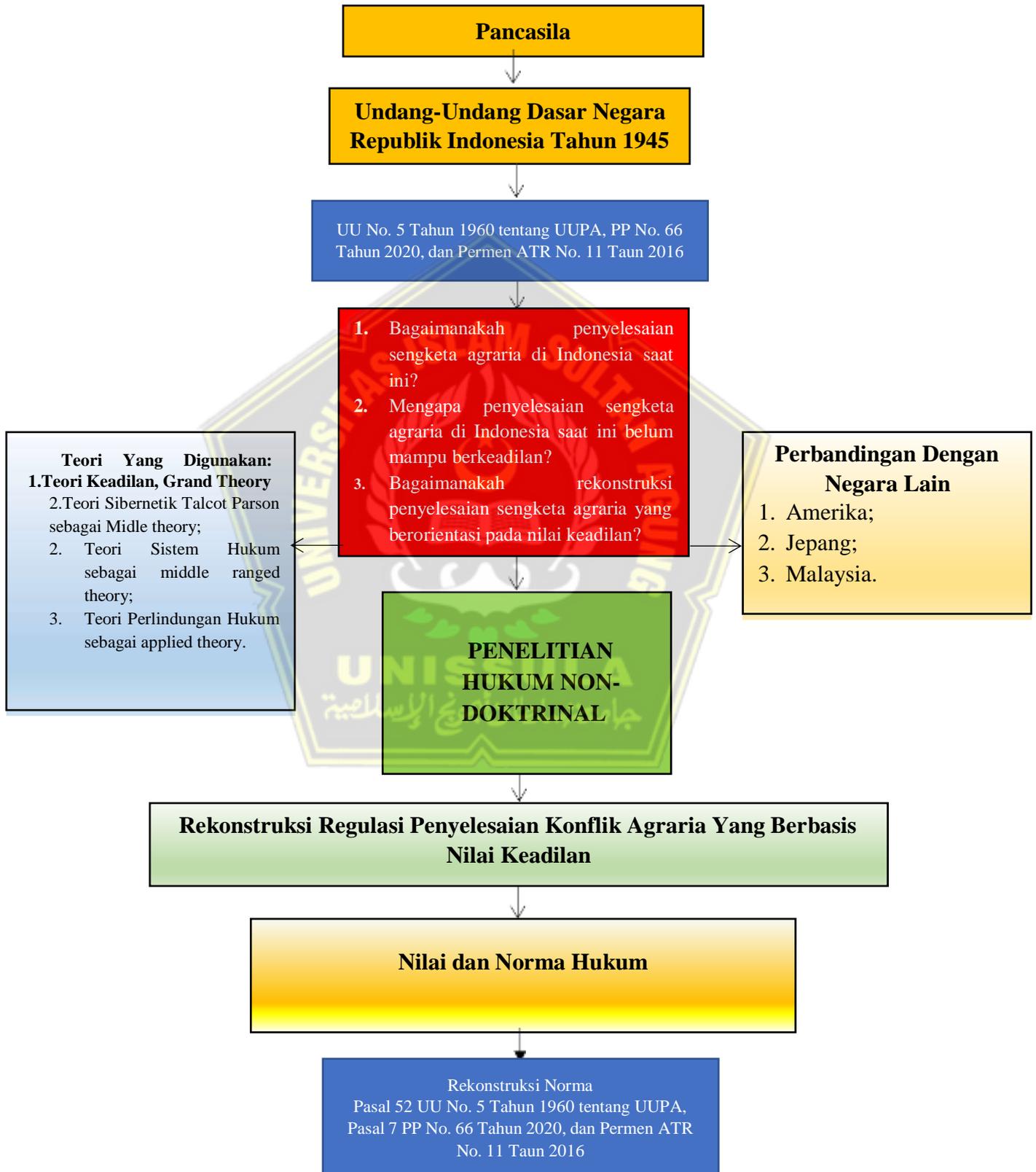
b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

---

<sup>36</sup> *Loc. cit.*

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

## G. KERANGKA PEMIKIRAN



## H. METODE PENELITIAN

### 1. Paradigma Konstruktivisme

Paradigma (*paradigm*) secara umum dapat diartikan sebagai seperangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari. Pengertian ini sejalan dengan Guba yang dikonsepsikan oleh Thomas Kuhn sebagai seperangkat keyakinan mendasar yang memandu tindakantindakan seseorang, baik tindakan keseharian maupun dalam penyelidikan ilmiah. Dalam penelitian ini, pembahasan hanya dibatasi pada paradigma pencarian ilmu pengetahuan (*discipline inquiry paradigm*) yaitu suatu keyakinan dasar yang digunakan berbagai kalangan untuk mencari kebenaran realitas menjadi suatu ilmu atau disiplin ilmu pengetahuan tertentu.<sup>37</sup>

Paradigma dalam penelitian ini adalah konstruktivisme, pada penelitian ini hukum dilihat sebagai suatu realitas yang majemuk dan beragam.<sup>38</sup> Hukum terletak pada konstruksi mental setiap orang yang memiliki pengalaman individual dan sosial yang berbeda – beda termasuk pengalaman antara peneliti dan informan, sehingga hukum beragam dan majemuk.<sup>39</sup>

Paradigma dalam penelitian ini mempengaruhi hubungan antara peneliti dan informan sehingga antara peneliti dan informan terkait secara

---

<sup>37</sup>Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial, Dari Denzin Guba dan Penerapannya*, (Yogyakarta:Tiara wacana Yogya,2001), halaman 33-34.

<sup>38</sup>Erlyn Indarti, *Orasi Ilmiah: Menjadi Manusia Merdeka: Menggagas Paradigma Baru Pendidikan Hukum untuk Membangun Masyarakat Madani*, Sumber Guba dan Lincoln, hlm. 24

<sup>39</sup> *Loc.cit*

interaktif, metode penelitian yang digunakan dengan interaksi antara peneliti dengan informan dengan melalui wawancara secara mendalam atau secara hermeneutikal, yang mengharuskan peneliti meneliti data berupa informasi dari informan secara mendalam dengan mempengaruhi pemikiran informan sehingga terjadi pertukaran dialektikal yang kemudian antara pendapat peneliti dan informan di bandingkan kemudian ditemui simpulan baru akan realitas berupa hukum tersebut.

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah non doktrinal. Dalam penelitian hukum non doktrinal ini hukum dikonsepsikan secara sosiologis sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati di dalam kehidupan. Segi substansinya, hukum terlihat sebagai suatu kekuatan sosial yang empiris wujudnya, namun yang terlihat secara sah dan bekerja untuk memola perilaku-perilaku *actual* warga masyarakat. Kemudian dari segi strukturnya hukum adalah sebagai suatu institusi peradilan yang kerjanya mentransformasikan masukan-masukan (tegasnya materi hukum *in abstracto in abstracto* yaitu produk sistem politik) menjadi keluaran-keluaran (tegasnya keputusan-keputusan *in concreto*) yang dengan cara demikian mempengaruhi dan mengarahkan bentuk dan proses interaksi sosial yang berlangsung di dalam masyarakat. Dalam perspektif yang demikian, oleh Soetandyo, hukum akan menampakkan diri sebagai fakta yang alami yang tentunya akan tunduk pada keajegan-keajegan (*regularities, nomos*) atau keseragaman-keseragaman (*uniformities*).

Hukum yang menjadi objek empiris – sosilogis akan dikaji dengan menggunakan metode saintifik. Metode saintifik yang dikenakan terhadap objek (hukum) memiliki kekuatan pada peran logika induktif pada permulaannya sebagai cara untuk menemukan asas-asas umum (*empirical uniformities*) dan teori-teori melalui silogisme induksi. Silogisme induksi ini, premis-premisnya selalu berupa hasil pengamatan yang diverifikasi. Kemudian dampak dari silogisme induksi ini dan penggunaan simpulan-simpulan dari silogisme ini, simpulan tersebut diperoleh dari *conclusio* di dan dari dalam silogisme induksi, selalu berupa deskripsi atau eksplanasi tentang ada tidaknya hubungan antara berbagai variabel sosial hukum.

Dengan demikian penelitian hukum non doktrinal berorientasi pada perspektif empiris – nomologis dan berpijak pada logika yang induktif. Hasil dari penelitian non doktrinal ini adalah teori-teori tentang eksistensi dan fungsi hukum di dalam masyarakat berikut perubahan-perubahan yang terjadi di dalam proses perubahan sosial. Dengan pengkonsepan hukum secara sosiologis, prosedur seperti ini kemudian diajukan untuk melihat hukum sebagai gejala sosial yang harus dikaji secara empiris.

### **3. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian ini adalah penelitian secara kualitatif yaitu penelitian hukum dengan media wawancara secara empiris bersama beberapa informan, wawancara tersebut bertujuan untuk menggali lebih dalam mengenai apa yang ingin peneliti ketahui dengan menggali lebih dalam

informasi dari narasumber yang ada dengan pertukaran dialektikal antara peneliti dan informan.

#### **4. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum kualitatif ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu pendekatan dengan mencari informasi melalui wawancara secara langsung dengan informan secara empiris terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data sekunder yang terdapat pada studi kepustakaan melalui langkah teoritik.<sup>40</sup>

#### **5. Sumber Data Penelitian**

##### **a. Data Primer**

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara mendalam, yaitu suatu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada pihak yang diwawancarai. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi atau keterangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

##### **b. Data Sekunder**

Adalah data yang diperoleh dari literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian seperti: buku, peraturan perundang-undangan

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 7

maupun dokumendokumen dari instansi yang bersangkutan. Studi kepustakaan/data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Terdiri dari bahan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum positif termasuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud :

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (b) Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Pertanahan;
- (c) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1996 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan;
- (d) Undang-Undang Nomer 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1996 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan;
- (e) Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah;
- (f) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Benda Milik Negara Dan/Atau Daerah;
- (g) Peraturan Menteri Negara Pertanahan/Kepala Pertanahan Nasional Nomer 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan

Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan  
Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan  
Selanjutnya; dan

(h) Peraturan Menteri Negara Pertanahan/Kepala Pertanahan  
Nasional Nomer 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara  
Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan  
Hak Pengelolaan.

2) Bahan Hukum Sekunder

- a) Kepustakaan/buku literatur;
- b) Karya Ilmiah;
- c) Referensi-referensi yang relevan.

1) Bahan Hukum Tersier

Kamus hukum ensiklopedia dan kamus bahasa guna  
menambah data penelitian.

**6. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data primer dan sekunder dilakukan dengan  
melakukan wawancara mendalam (*indepth interview*) dan dengan studi  
pustaka. Dalam melakukan wawancara mendalam akan terjadi proses  
interaksi dialog antara peneliti dan para informan. Hal ini terjadi karena  
instrumen utama (*key informan*) dalam pengumpulan data. Informan  
pertama ditentukan secara *snowball*, sesuai dengan kebutuhan penelitian ini.  
Selanjutnya akan dilakukan studi pustaka dengan melakukan kajian hukum  
secara normatif dan empiris dalam proses analisis proses penerbitan dan

perdagangan obligasi serta harmonisasi antar beberapa peraturan terkait obligasi daerah dengan menggunakan teknik-teknik analisis data yang deduktif maupun induktif. Adapun teknik pengecekan keabsahan data yang akan dipakai teknik triangulasi data.

## **7. Analisis dan Validasi Data**

Data yang telah terkumpul dianalisis untuk mendapat kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang telah terkumpul diedit, diolah, dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Dalam analisis data, penulis menggunakan metode kualitatif artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual.

Metode analisis data yang diperlukan dalam penelitian ini dilakukan secara deskriptif kualitatif. Analisis data artinya menguraikan data secara bermutu dalam kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan pemahaman hasil analisis. Komprehensif artinya analisis data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian. Lengkap artinya tidak ada bagian yang terlupakan, semuanya sudah masuk dalam analisis.

Analisis data seperti ini akan menghasilkan produk penelitian hukum yang sempurna. Rumusan masalah dan tujuan penelitian merupakan lingkup dan kendali analisis secara kualitatif, kompherensif, dan lengkap, sedangkan fokus kajian hukum tertulis secara spesifik merupakan lingkup

bidang ilmu dalam penelitian hukum secara kualitatif. Metode kualitatif yaitu analisis yang didasarkan dengan tulisan-tulisan yang dikaitkan dengan perundang-undangan yang berlaku maupun pendapat ahli sebagai bahan perbandingan teori dan kenyataan dalam praktik lapangan sehingga akan dihasilkan data yang benar-benar melukiskan obyek atau permasalahan yang diteliti. Data yang terkumpul kemudian disajikan dalam bentuk laporan tertulis yang logis dan sistematis, lengkap dengan pengambilan kesimpulan atas penelitian yang dilakukan.<sup>41</sup>

Keabsahan/ Validasi data adalah bahwa setiap keadaan harus dapat mendemonstrasikan nilai yang benar, menyediakan dasar agar hal itu dapat diterapkan, dan memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan dan keputusan – keputusannya, sama halnya dengan penelitian secara kuantitatif, penelitian kualitatif suatu hasil penelitian tidak akan valid apabila tidak *reliable*, maka penelitian kualitatif pun tidak dapat *transferabel* jika tidak kredibel, dan tidak akan kredibel bila tidak memenuhi kebergantungan. Untuk dapat mengetahui keabsahan penelitian (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas beberapa kriteria yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*).<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Lexi J. Moleong, *metode Penelitian Kualitatif*, (Remaja Rosdakarya:Bandung, 2007), halaman 2.

<sup>42</sup> Loc.cit. halaman 324.

Dalam penelitian ini guna mengetahui tingkat kevalidan data digunakan derajat kepercayaan (*credibility*) dan kriterium kepastian (*confirmability*). Kriteria berupa derajat kepercayaan (*credibility*) adalah kriterium yang berfungsi melaksanakan inkuiri sedemikian sehingga tingkat kepercayaan penemuan dapat tercapai, kemudian mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil – hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti.<sup>43</sup>

Kriterium kepastian (*confirmability*) adalah kriteria yang menyatakan bahwa sesuatu itu berupa objektif atau tidak bergantung pada persetujuan beberapa orang terhadap pandangan, pendapat, dan penemuan seseorang, dengan kata lain pengalaman seseorang masih bersifat subjektif, jika pengalaman tersebut disepakati oleh beberapa atau banyak orang barulah dapat dikatakan objektif, maka, subjektivitas dan objektivitas suatu hal tergantung pada orang perseorangan. Penelitian kualitatif ini lebih menekankan pada data bukan orang perorangan.

## I. SISTEMATIKA PENULISAN

Disertasi terdiri dari 6 (enam) bab, yaitu:

BAB I : Pendahuluan. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Latar Belakang Permasalahan; Perumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Kontribusi Penelitian; Penelitian yang Relevan dan Kebaruan Penelitian; Kerangka Konseptual; Kerangka Teoritik. Adapun kerangka teoritik yang

---

<sup>43</sup> Loc.cit, halaman 324-326.

digunakan terklasifikasi dalam *Grand Theory*, *Middle Ranged Theory*, dan *Applied Theory*. Adapun *Grand Theory* yang digunakan adalah Sibernetik. *Middle Ranged Theory* yang digunakan adalah Teori Sistem Hukum Friedman. Dan *Applied Theory* yang digunakan adalah Teori Perlindungan Hukum. Selain itu pada bab ini juga memuat Kerangka Berpikir; serta Metode Penelitian.

- BAB II : Berisi Tinjauan Pustaka. Adapun penjelasan tinjauan pustaka terdiri dari lima unsur yang meliputi: 1) Rekonstruksi; 2) Konflik Pertanahan; dan 3) Perlindungan Hukum; 4) Keadilan..
- BAB III : Berisi pembahasan rumusan masalah pertama, adapun judul dari bab ini ialah “Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan Belum Berkeadilan.”
- BAB IV : Berisi pembahasan rumusan masalah kedua, adapun judul dari bab ini ialah “Kelemahan-Kelemahan Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia Saat Ini.”
- BAB V : Berisi pembahasan rumusan masalah ketiga, adapun judul dari bab ini ialah “Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan.”
- BAB VI : Penutup. Dalam bab ini akan diuraikan kesimpulan dan saran dari semua hal yang telah dibahas dalam bab-bab terdahulu serta rekomendasi yang diajukan untuk

perbaikan penyusunan konsep Pelaksanaan Perpanjangan  
HGB pada Tanah HPL.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. SEJARAH HUKUM TANAH DI INDONESIA

Kata pertanahan berasal dari bahasa latin “*ager*” yang berarti tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pertanahan berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Bahkan sebutan pertanahan laws dalam Black’s Law Dictionary seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan melakukan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.<sup>44</sup> Adapun pengertian pertanahan menurut Andi Hamzah, Subekti, dan R. Tjitrosoedibio adalah masalah atau urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.<sup>45</sup>

Sementara dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Pertanahan, biasa disebut UUPA, tidak memberikan penjelasan langsung mengenai pertanahan. Namun dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa yang menjadi ruang lingkup pertanahan adalah bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa pertanahan memiliki cakupan yang lebih luas dari sekedar tanah atau tanah pertanian seperti pengertian dari bahasa latin dan KBBI.

---

<sup>44</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Jakarta: Djambatan, cetakan ke-11 (edisi revisi), 2007, hlm. 5.

<sup>45</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 1.

Penjelasan pertanahan dalam UUPA memiliki makna yang sama dengan maksud pertanahan pada kamus hukum. Dengan pemakaian sebutan pertanahan dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA hukum pertanahan bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum pertanahan merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur tentang hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian pertanahan yang terdiri atas hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan, serta hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.<sup>46</sup>

Hukum pertanahan berkembang sesuai perjalanan sejarahnya. Sejarah merupakan bukti dari sebuah perkembangan karena yang terjadi pada masa kini merupakan hasil dari yang telah dilalui pada masa lalu. Begitupun dengan hukum pertanahan, pengaturan yang ada saat ini merupakan hasil dari sejarah perubahan-perubahan pengaturannya. Hampir semua unsur dalam kehidupan hukum negara ini merupakan hasil dari akulturasi budaya dan kebiasaan yang dibawa oleh bangsa-bangsa lain yang pernah masuk dan mendirikan pemerintahan di Indonesia. Pengaturan pertanahan sendiri telah melewati beberapa periode yang memberi pengaruh sangat besar pada ketentuan hukum pertanahan yang ada saat ini. Dalam sejarahnya, pengaturan pertanahan yang sangat erat dengan urusan pertanahan ini mengalami perkembangan yang diawali dengan pengaturan buatan penjajah yang menguasai sebagian besar wilayah tanah Indonesia (pra kemerdekaan), serta

---

<sup>46</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 8.

terus berkembang seiring bangsa Indonesia bebas dari penjajahan dan mulai membuat sendiri hukum pertanahanya (pasca kemerdekaan).

#### 1. Periode Pra Kemerdekaan

Perkembangan hukum pertanahan sudah dimulai sejak zaman kerajaan, di mana tanah bukanlah benda yang diperdagangkan karena masih melimpahnya tanah-tanah yang belum dimiliki. Masyarakat pada masa kerajaan menjalani kehidupannya berdasarkan ketentuan raja. Sebagai pemimpin tertinggi dalam sebuah wilayah, raja berdaulat penuh atas semua hal yang ada dalam wilayah yuridiksinya. Begitupun dalam pengurusan tanah, raja telah menentukan batas dan bagian masing-masing bagi rakyatnya. Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal-awal kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah ke dalam beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana.<sup>47</sup>

Masa kejayaan kerajaan-kerajaan mulai terganggu oleh bangsa Belanda yang berdatangan ke Indonesia sekitar abad 17 dengan alasan untuk berdagang dan mengembangkan perusahaan dagangnya. Sejarah hukum pertanahan kolonial pun diawali oleh perkumpulan dagang yang disebut *Vereenigde Oost-Indische Compagnie (VOC)* antara tahun

---

<sup>47</sup> Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria (Jaksel), Sajogyo Institute (Bogor), AKATIGA Badnung), Edisi Baru, 2009, hlm. 66.

1602-1799,<sup>48</sup> mereka diberikan hak untuk berdagang sendiri di Indonesia dari Pemerintah negeri Belanda (Staten General), yang sejak tahun 1602 itu VOC mendapat hak untuk mendirikan benteng-benteng serta membuat perjanjian dengan raja-raja Indonesia.<sup>49</sup>

VOC mulai menaklukan raja-raja dari kerajaan-kerajaan kecil dengan cara mengharuskan menandatangani perjanjian (tractaat) bahwa mereka (raja dan rakyatnya) harus tunduk dan patuh kepada VOC dengan sistem perdagangan *Verpelichte Leverantie* dan *Contingenten*, yaitu menyerahkan hasil bumi dengan harga yang sudah dipatok atau ditentukan dan hasil bumi yang diserahkan dipandang sebagai pajak tanah.<sup>50</sup> Kemudian hukum perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek*) mulai diberlakukan untuk seluruh wilayah kekuasaan VOC, penekanan raktek penegakkannya adalah pada perolehan tanah untuk hubungan kepertanahan bagi pengumpulan hasil bumi untuk dijual di pasaran Eropa.<sup>51</sup>

Dengan hukum barat itu, maka hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia tidak dipedulikan. Namun rakyat Indonesia masih dibiarkan untuk hidup menurut hukum adat dan kebiasaannya.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, *Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama, 2007, hlm. 9.

<sup>49</sup> Supomo dan Djokutono, *Sedjarah Politik Hukum Adat 1609-1848*, Jakarta: Djambatan, Cetakan ke-4, 1955, hlm. 1.

<sup>50</sup> Muchsin dkk, *Op, Cit*, hlm. 10.

<sup>51</sup> Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm. 37.

<sup>52</sup> Muchsin dkk, *Op, Cit*, hlm. 10.

Seluruh lahan di daerah kerajaan yang berada di bawah kekuasaan VOC itu diklaim menjadi milik VOC sehingga bebas digunakannya, termasuk untuk dijual kepada pihak selain masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk kegiatan penjualan tanah itu dilakukan melalui Lembaga Tanah Partikelir sejak tahun 1621, dengan dominasi pembeli dari pedagang kaya orang Arab dan Cina, namun tidak ada surat bukti jual beli karena pada masa itu belum ada pejabat notaris. Maka tanah partikelir itu dicatat dalam catatan „eigendom“ milik Belanda.<sup>53</sup>

Situasi tersebut berjalan cukup lama, sehingga membuat rakyat Indonesia kehilangan hak-haknya sendiri atas tanah dan semakin miskin karena eksploitasi yang dilakukan VOC terhadap hasil pertanian rakyat. Kemudian pada tahun 1799, VOC terpaksa dibubarkan karena kerap kali berperang, kas kosong dan banyak hutang, serta banyak pesaing dari Inggris dan Perancis. Setahun kemudian, daerah dan hutang-hutang VOC diserahkan kepada Bataafsche Republiek, serta Indonesia sebagai tanah jajahan dijadikan bagian dari wilayah Negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan (*Nederlands Indie – Hindia Belanda*).<sup>54</sup>

Setelah bangkrutnya VOC pada awal abad ke-19, kekuasaan pemerintah Belanda dipatahkan oleh balatentara Inggris dan pada tahun 1811 Belanda harus menyerahkan Pulau Jawa kepada Inggris.

---

<sup>53</sup>Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm. 37.

<sup>54</sup>Muchsin dkk., *Op.Cit.*, hlm. 11.

Kemudian di bawah pemerintahan Raffles dibentuklah sebuah panitia dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan pertanahan, dan atas hasil penyelidikan itu Raffles berkesimpulan bahwa semua tanah adalah milik raja atau pemerintah Inggris (teori Domein). Raffles mewujudkan pemikiran tentang pajak yang dikenal dengan nama *Landrent* (pajak tanah). Landrent tidak langsung dibebankan kepada para petani pemilik tanah, para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani. Berdasarkan ketentuannya itu, penduduk pribumi hanya dianggap menumpang dan dibebani tanggung jawab untuk membayar pajak dalam pemakaian tanah raja atau pemerintah Inggris. Kemudian dengan dibentuknya perjanjian pada 13 Agustus 1814 antara Inggris dan Belanda, maka semua jajahan Belanda yang diwaktu peperangan terakhir diduduki oleh Inggris akan dikembalikan kepada Belanda. Memasuki masa pemerintahan Van den Bosch, pada tahun 1830 diterapkan sebuah sistem tanam paksa (*Cultuurstelsel*), yakni dengan pemidaan pembayaran pajak dari para petani di desa namun digantikan dengan kewajiban menanam 1/5 tanahnya dengan tanaman seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah (untuk di ekspor ke Eropa). Hasil pertanian tersebut diserahkan kepada pemerintah Belanda secara cuma-cuma, tanpa ada

imbangan apapun. Kondisi ini semakin mengerdilkan hak pertanahan rakyat Indonesia sebagai pemilik asli tanah Indonesia.<sup>55</sup>

Rakyat Indonesia benar-benar dijadikan budak untuk memperkaya Belanda. Begitu banyak hasil kekayaan alam Indonesia dikeruk secara sia-sia karena para petani tidak mendapatkan imbalan atas hasil tanaman yang diberikannya pada Belanda. Sistem ini mendatangkan kritik habis-habisan, antara.<sup>56</sup> lain oleh Edouward Douwes Dekker (Multatuli), lalu akhirnya sebagai jawabannya dikeluarkan regulasi Regerings Reglement yang dalam Pasal 64 dinyatakan bahwa Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah kecuali tanah sempit bagi perluasan kota dan industri dan boleh menyewakan tanah berdasarkan Ordonnantie (peraturan) kecuali tanah hak ulayat.

Regulasi itu digunakan untuk membina tata hukum kolonial dalam mengontrol kekuasaan dan kewenangan raja dan aparat eksekutif atas daerah jajahan. Dalam Hukum Pertanahan Belanda di Indonesia, pelaksanaannya dimulai secara sah sejak tahun 1848 ketika diberlakukannya Undang-Undang Hukum Perdata Belanda (Nederlands Burgelijk Wetboek-BW) yang baru dan di Indonesia disebut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (KUHP). Kodifikasi hukum berlangsung untuk pertama kali, BW berlaku khusus untuk golongan Eropa, kemudian berlaku juga untuk golongan Timur

---

<sup>55</sup> *Loc, cit.*

<sup>56</sup> *Loc, cit.*

Asing (sejak tahun 1855), sedangkan untuk golongan Bumiputera berlaku hukum masing-masing (yakni hukum adat).

Mengenai pengaturan hukum adat terkait urusan kepertanahan, Ter Haar dan para muridnya yang belajar di Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta (yang pada waktu itu bernama *Rechtshogeschool te Batavia*) mulai bekerja di lapangan untuk mencatat kaidah-kaidah sosial (adat) komunitas-komunitas dengan sanksi-sanksi. Van Vollenhoven telah menjelaskan sifat atau ciri khusus sebagai tandatanda pengenal Hukum Pertanahan dan Kepertanahan Adat Indonesia, yaitu:<sup>57</sup>

- a. Masyarakat hukum dengan pimpinan dan warganya dapat dengan bebas menggunakan dan mengusahakan semua tanah hutan belukar yang belum dikuasai seseorang dalam lingkungan masyarakat hukum untuk membukanya, mendirikan perkampungan atau desa, berburu, mengumpulkan hasil hutan, menggembala dan merumput;
- b. Orang asing hanya dapat melakukan hal-hal yang disebutkan sebelumnya setelah mendapatkan izin dari masyarakat hukum, karena setiap pelanggarannya dinyatakan sebagai suatu pelanggaran adat yang disebut “maling utan”;
- c. Setiap orang asing, tetapi kadang-kadang terhadap warga masyarakat hukum pun, diharuskan membayarkan uang

---

<sup>57</sup> *Loc. cit.*

pemasukan, untuk dapat memungut dan menikmati hasil tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat;

- d. Masyarakat hukum adat bertanggung jawab atas setiap pelanggaran hukum yang terjadi dalam wilayah masyarakat hukum adat;
- e. Masyarakat hukum adat tetap berhak menguasai dan mengawasi tanahtanah pertanian dalam lingkungan masyarakat hukumnya; dan
- f. Tanah masyarakat hukum adat tidak boleh dijual lepaskan kepada pihak lain untuk selama-lamanya.

Berkat perjuangan Van Vollenhoven dan Ter Haar serta para penerusnya, pada zaman Hindia Belanda itu hukum negara yang diterapkan (oleh badan-badan yudisial pemerintah kolonial) menjadi tidak – atau tidak banyak – menyimpang dari hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Dalam praktiknya, pelanggaran demi pelanggaran hukum dilakukan oleh pemerintah Belanda. Pemerintah acapkali mencabut hak milik tanah seseorang tanpa didasarkan ketentuan hukum karena penduduk pribumi tidak ditentukan sebagai pihak yang berhak atas hak milik dan ganti kerugian atas tanah. Kemudian dengan semakin berkembangnya dominan ide liberalisme di bidang hukum, lahirlah Regeelings Reglement (RR) pada tahun 1854 yang dimaksudkan untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan eksekutif yang berada di tangan para administrator kolonial.

Menurut ayat (3) dari Pasal 62 RR menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum. Dalam hal ini tidak termasuk tanah-tanah yang dibuka oleh orang-orang Bumiputera, atau yang termasuk lingkungan suatu desa, baik sebagai tempat penggembalaan umum, maupun dengan sifat lain. Tujuan gerakan kaum liberal dalam bidang pertanahan ini adalah agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (eigendom) untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan, serta agar dengan asas domein pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (erfpacht). Sebagai upaya untuk memperbesar keuntungan para pengusaha dan pedagang Belanda dari kekayaan alam Indonesia, akhirnya pada 9 April 1870 pemerintah Belanda meloloskan Undang-Undang Pertanahan yang selanjutnya dikenal sebagai Agrarische Wet yang diberlakukan untuk Jawa dan Madura serta untuk seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda setelah lima tahun pembentukannya.<sup>58</sup> Agrarische Wet Staatsblad 1870 No. 55 berisi tiga pasal yang termaktub dalam Artikel 62 RR 1854 dan tambahan lima pasal baru. Selain itu, ada juga Agrarische Reglement (peraturan pertanahan) yang diterbitkan untuk mengatur hak milik pribumi di wilayah luar Jawa dan Madura.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Cornelis van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya (De Indonesier en Zijn Ground)*, Yogyakarta: STPN Press, 2013, hlm. 16.

<sup>59</sup> Cornelis van Vollenhoven, *Op.Cit.*, hlm. 168.

Pada ayat (4) Agrarische Wet 1870 disebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak erfpacht selama 75 tahun. Kemudian perihal ketentuan pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu yang penting adalah Agrarisch Besluit (keputusan pertanahan) yang hanya berlaku di Jawa dan Madura, yang diundangkan dalam Staatsblad 1870 No. 118, di mana dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa "...semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (eigendom), adalah hak domein negara." Domein negara artinya milik mutlak negara, biasa dikenal dengan Domein Verklaring.<sup>60</sup>

Rakyat Indonesia benar-benar berada pada masa ketidakadilan dengan terampas kemerdekaan dan haknya atas tanah mereka sendiri. Masa kolonial telah memperbudak rakyat sekaligus negara Indonesia untuk melayani kebutuhan orang-orang Belanda memperkaya diri dari hasil pertanian dan perkebunan Indonesia. Beberapa abad penjajahan kolonial itu telah menjadi bagian dari perjalanan hukum pertanahan yang sangat merugikan rakyat Indonesia. Memasuki masa Perang Dunia II antara blok barat dan blok timur, kedudukan Belanda mulai tergeser dan Indonesia jatuh di bawah kekuasaan penjajahan Jepang. Sejak tahun 1942 Jepang mengambil alih seluruh kekuasaan pemerintahan kolonial. Pemerintahan Jepang mengeluarkan regulasi yang mentolerir dan mendorong rakyat untuk

---

<sup>60</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke-5, 2012, hlm. 48-49

menggarap tanah-tanah perkebunan dan tanah terlantar yang menimbulkan persepsi bahwa rakyat bisa memperoleh kembali tanah mereka yang dulu digusur oleh pemerintah kolonial Belanda. Namun tetap saja para petani penghasil padi dikenakan kewajiban menyerahkan hasil produksinya kepada pemerintah sebagai semacam pajak.<sup>61</sup>

## 2. Periode Pasca Kemerdekaan

Dalam bidang pertanahan selama masa penjajahan terdapat dualisme hukum pertanahan yang berlaku yakni berdasarkan hukum adat yang melahirkan tanah hak milik adat, tanah ulayat, tanah yayasan, tanah golongan dan sebagainya, serta berdasarkan hukum barat (kolonial) yang melahirkan tanah hak eigendom (hak milik), tanah hak opstal, tanah hak erfpacht, tanah hak gebruik (hak pakai), dan sebagainya. Terlepas dari penjajahan Jepang (1945), Indonesia mendapatkan kemerdekaannya. Para pemimpin bangsa mulai memikirkan untuk melakukan pembangunan hukum baru yang terlepas dari ketidakadilan hukum kolonial termasuk hukum pertanahan kolonial.

Pengaturan hukum pertanahan menjadi salah satu hal yang difokuskan untuk diubah dalam upaya memperbaiki tatanan pengaturan hak pertanahan masyarakat Indonesia dari ketidakadilan hukum kolonial. Beberapa peraturan yang dihasilkan antara lain terdapat

---

<sup>61</sup> A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke-2 1988, hlm. 27.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang

Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, dan Undang-Undang No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Pertanahan. Pemerintah Indonesia pun membentuk panitia Pertanahan yang mengalami beberapa kali pergantian, yakni Panitia Yogya (1948), Panitia Pertanahan Jakarta (1951), Panitia Suwahyo (1955), Rancangan Soenarjo (1958), dan Rancangan Soedjarwo (1960).

Pembentukan panitia tersebut diusung untuk menghasilkan sebuah hukum pertanahan yang berjiwa keindonesiaan. Setelah melalui proses selama 12 tahun, akhirnya terbitlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Pertanahan (biasa disebut UUPA) yang disahkan dan diundangkan sebagai induk dari hukum pertanahan Indonesia. Dengan berlakunya UUPA, berarti telah dicabut segala peraturan hukum pertanahan kolonial yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu:<sup>62</sup>

- a. "Agrarische Wet" (Staatsblad 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie"

---

<sup>62</sup> *Loc. cit.*

(Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;

- b. "Domienverklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit " (Staatsblad 1870 No. 118); "Algemene Domienverklaring" tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A; "Domienverklaring untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f; "Domeinverklaring untuk keresidenan Manado" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;
- c. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (Staatsblad 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
- d. Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini;"Domienverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No.58.

Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum pertanahan tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur

pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Sebagai implementasi dari ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara sebagai penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA telah ditentukan bahwa hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Adapun tujuan dalam pembentukan UUPA ini dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3), yakni bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Untuk menunjukkan kepemihakan terhadap rakyat dalam pengaturan UUPA ini, dapat

dilihat dalam Pasal 11 dan 13. Dari berbagai ketentuan dasar tersebut, selanjutnya UUPA juga menentukan mengenai hak-hak masyarakat atas tanah yang dapat dibedakan menjadi:

- a. Hak milik (Pasal 20-27)
- b. Hak guna usaha (Pasal 28-34)
- c. Hak guna bangunan (Pasal 35-40)
- d. Hak pakai (Pasal 41-43)
- e. Hak sewa untuk bangunan (Pasal 44-45)
- f. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (Pasal 46)
- g. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (Pasal 53) yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara

Selain hak-hak yang disebutkan tersebut, terdapat hak-hak atas bagian lain dari tanah yakni terdiri dari hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan (Pasal 47) serta hak guna ruang angkasa (Pasal 48). Dengan pemberlakuan UUPA tersebut pemerintah mulai menata pembagian dan penguasaan struktur kepemilikan tanah Indonesia karena selama masa kolonial pola kepemilikan masyarakat atas tanah sangat tidak adil dan tidak teratur. Untuk menjalankan suatu redistribusi kepemilikan tanah, pemerintah membuat sebuah Undang-Undang No.

56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang disebut sebagai Undang-Undang Landreform Indonesia. Sejak program ini berjalan pemerintah berhasil mendistribusikan sekitar 800.000 hektar tanah kepada 850.000 kepala keluarga. Mengingat kekhususan dari perkara-perkara yang terkait dengan program tersebut, pemerintah Soekarno membentuk badan peradilan tersendiri yaitu Pengadilan Landreform dengan dasar pembentukan Undang-Undang No.21 Tahun 1964. Namun kegiatan landreform ini tidak berlangsung lama seiring bergantinya pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto pada tahun 1965. Bahkan Pengadilan Landreform pun akhirnya dihapuskan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform. Pemerintah baru ini mempunyai regulasi yang sama sekali lain, sehingga untuk jangka waktu yang cukup lama UUPA masuk peti es, sedangkan kebutuhan pertanahan di sektor lain mendesak, maka lahirlah pada masa awal orde baru berbagai undang-undang pokok lain yang kemudian membuat tumpang tindih dan rancunya masalah pertanahan.<sup>63</sup>

Kemudian untuk menarik minat para investor, pemerintah mulai membuat beberapa regulasi untuk membuka peluang eksplorasi tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Sebagai langkah awal untuk memikat investor asing, tahun 1967 Undang-Undang Penanaman

---

<sup>63</sup> Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria (Jaksel), Sajogyo Institute (Bogor), AKATIGA (Badnung), Edisi Baru, 2009, hlm. 86-87.

Modal Asing (UU PMA) diberlakukan, selanjutnya lahir Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketnetuan Pokok Pertambangan serta berbagai undang-undang sektoral lain tentang minyakgas dan pengairan. Regulasi pemerintah orde baru ini lebih fokus hanya kepada pembangunan dengan penguasaan tanah secara besar-besaran oleh negara untuk dieksplorasi dan dieksploitasi oleh para investor yang bermodal besar, namun hak-hak dari masyarakat atas tanah jadi terlupakan. Ternyata undang-undang tersebut tidak menjadikan UUPA sebagai basisnya, regulasi-regulasi ini pun tumpang tindih dan inkonsisten satu sama lain. Selanjutnya dengan makin rumitnya masalah pertanahan dan makin besarnya keperluan akan ketertiban di dalam pengelolaan pertanahan, makin dirasakan keperluan akan adanya peraturan pelaksanaan UUPA yang menerapkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak-hak atas tanah. Sebagai hak atas tanah yang masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu (hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai), hak-hak tersebut memerlukan kejelasan mengenai beberapa hal antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya. Kejelasan itu sangat diperlukan untuk memberikan beberapa kepastian hukum, baik

kepada pemegang hak, kepada pemerintah sebagai pelaksana UUPA, maupun kepada pihak ketiga

Beberapa peraturan pun mulai dibentuk untuk mengatur pelaksanaan perundang-undangan tentang pertanahan sebagai objek dasar pertanahan seperti Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Negara Pertanahan / BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Negara Pertanahan / BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Perolehan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, dan sebagainya. Perjalanan UUPA selanjutnya terus diiringi dengan penerbitan perundang-undangan yang merupakan perluasan dari urusan kepertanahan di Indonesia, antara lain:

- a. Terkait pertanahan.
  - 1) Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya,
  - 2) Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas tanah dan Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah,

- 3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan,
- 4) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

b. Terkait pertanian

Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,

c. Terkait perkebunan

Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan,

d. Terkait perikanan

- 1) Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia,
- 2) Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan,

e. Terkait pertambangan

- 1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan,
- 2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi,

- 3) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,
- f. Terkait kehutanan  
Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
- g. Terkait pembangunan
  - a. Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman,
  - b. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil,
  - c. Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Begitu beragam hukum yang menjadi cakupan dari hukum pertanahan. Setiap pengaturan tersebut harus saling berkesinambungan karena pengaturan yang satu akan mempengaruhi pengaturan yang lainnya disebabkan kesamaan objek dasar pengaturan, yaitu tanah. Harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Untuk itu, pengembangan suatu bidang hukum (yang dikatakan netral sekalipun) juga akan berpengaruh kepada bidang-bidang hukum lainnya. Misalnya, peraturan di bidang penanaman modal mempunyai keterkaitan dengan masalah hukum pertanahan, yang di Indonesia belum dapat disebut sebagai bidang yang netral. Meskipun hukum pertanahan tidak hanya membahas tanah, tapi umumnya perihal pertanahan ini lebih sering ditekankan pada unsur

pertanahannya. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai tempat berpijak di bumi ini menjadi kebutuhan dasar dalam kehidupan manusia sebagai makhluk hidup. Setiap kegiatan sehari-hari selalu dilakukan di atas tanah, baik dengan menempatnya untuk bangunan dan jalanan sampai dengan mengolahnya untuk menghasilkan sesuatu yang bermanfaat. Pada kondisi tersebut, hukum pertanahan memiliki peran dalam pengaturan pelaksanaan norma-norma hukum pertanahan, tentang penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai benda tidak tetap yang melahirkan hak perorangan untuk menikmati hasil tanah baik oleh masyarakat maupun orang pribadi, maka haknya pun disebut hak pertanahan. Di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya, seperti pernyataan seorang pakar:<sup>64</sup>

Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditopang oleh tanah, tetapi dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanahnya.

Pembicaraan mengenai hukum pertanahan ini tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan hukum tanah dan hukum terkait benda-benda lain yang melekat bersama tanah (air, sumber daya alam, dan ruang angkasa). Walaupun banyak unsur pertanahan dalam pertanahan, namun

---

<sup>64</sup> Gunawan Wiradi, *Op, Cit*, hlm. 3.

cakupan hukum pertanahan sendiri sangat luas jika dibatasi hanya pada pertanahan. Pengaturan hukum pertanahan ini harus selalu dilihat secara menyeluruh, yakni mencakup urusan kepemilikan, penggunaan, atau penguasaan atas tanah dan segala sesuatu yang berada di atas tanah maupun yang terkandung di dalamnya.

Kedudukan tanah tersebut menjadi fokus terbesar yang akan sangat berpengaruh dalam hukum pertanahan karena ruang lingkup hukum pertanahan melekat dengan unsur tanah. Hukum tanah dan hukum pertanahan pun akan berjalan beriringan karena memiliki objek pengaturan yang sama (tanah), maka pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah perlu menjadi perhatian besar dalam pengaturan hukum pertanahan. Tanah memiliki hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:<sup>65</sup>

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak perseorangan atas tanah; meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).

Berdasarkan pembagian hak tersebut, diperlukan sebuah wujud pengaturan yang akan menjadi pedoman dalam menggunakan hak-hak penguasaan atas tanah. Lalu hadirilah hukum tanah yang merupakan keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik tertulis maupun yang tidak

---

<sup>65</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994, hlm. 195.

tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan yang kongkrit dengan tanah.

Sebagai bagian dari hukum pertanahan, pengaturan hukum tanah harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dari hukum pertanahan. Sebagaimana ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan hukum tanah yang tidak tertulis bersumber pada hukum adat tentang tanah dari yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkapannya.

Hukum tanah yang dalam UUPA menganut konsep pemisahan hak atas tanah menggunakan asas hukum adat yaitu asas pemisahan horizontal, di mana tanah terpisah dari segala sesuatu yang melekat pada tanah, atau pemilik atas tanah terlepas dari benda yang terdapat di atas tanah, sehingga pemilik hak atas tanah berbeda dengan pemilik hak atas benda tersebut. Selanjutnya, Imam Sudyat menjelaskan asas pemisahan horizontal dalam hukum adat ini terlihat jelas dalam hak numpang yang menunjukkan bahwa dalam numpang itu orang tidak ada sangkut pautnya dengan tanah tersebut, bahwa orang itu tinggal dalam rumah di atas tanah, terlepas dari tanah meskipun ia mempunyai rumah di situ, terlihat pula bahwa pohon-pohon dapat dijual dan digadaikan tersendiri terlepas dari tanahnya.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup>Urip Santoso, *Op, Cit*, hlm. 11.

Sayangnya, Maria S.W. Sumardjono menyebut UUPA mengalami degradasi. Pelbagai undang-undang sektoral di bidang sumber daya alam yang berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tapi tanpa merujuk UUPA. Menurut Maria, sudah banyak terbit peraturan pelaksana UUPA namun dua masalah mendasar masih tersisa, yakni belum tersedia cetak biru (blue print) regulasi pertanahan yang komprehensif dan arah serta strategi penyempurnaan UUPA belum jelas.<sup>67</sup>

Hal itulah yang menjadi faktor pemacu timbulnya konflik pertanahan di masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, perkembangan hukum pertanahan di Indonesia harus selalu diperhatikan dan diperbaiki untuk mencapai keadilan atas hak pertanahan bagi seluruh masyarakat Indonesia, sekaligus dalam rangka mewujudkan “reforma pertanahan” yang merupakan amanat dari TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Pertanahan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Dengan demikian, kepastian hukum atas hak pertanahan setiap warga masyarakat Indonesia dapat diwujudkan dalam rangka menuju kesejahteraan rakyat Indonesia.

## **B. HAK-HAK ATAS TANAH DALAM HUKUM PERTANAHAN**

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Pertanahan menguraikan bahwa :

Atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

---

<sup>67</sup>Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat feodalisme dan kolonialisme, menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata. <http://skpm.fema.ipb.ac.id/spd/?p=428> (diakses pada tanggal 15 Juni 2020)

Macam-macam hak atas tanah dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Pertanahan lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Pertanahan yaitu:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut hasil hutan;
- h. 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 UUPA berisi tentang hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu:

- 1) Hak Gadai;
- 2) Hak Usaha Bagi Hasil;
- 3) Hak Menumpang;
- 4) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pengelompokan hak-hak atas tanah dalam dua kelompok, yaitu hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder:

1. Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.

2. Hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber dari hak pihak lain, antara lain : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa.<sup>68</sup>

Macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah dan instansi pemerintah apapun yang boleh mempunyai hak tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Hak Milik

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 hak milik dapat diberikan kepada bank milik pemerintah.

- b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk perusahaan perkebunan, perikanan dan peternakan.

- c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk mendirikan bangunan gedung.

- d. Hak Pakai

Hak Pakai untuk Instansi Pemerintah ada dua macam yaitu:

- 1) Hak pakai yang berlaku terus-menerus selama dipergunakan, dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah Otonom, jika tanahnya dipakai sendiri.

---

<sup>68</sup> Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 1.

2) Hak Pakai selama jangka waktu 25 tahun, dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD, jika tanahnya dipakai sendiri untuk penggunaan non pertanian dan tidak untuk mendirikan bangunan gedung.

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara, BUMN, Pemerintah Daerah Otonom dan BUMD, jika tanah asetnya itu dimaksudkan selain untuk dipergunakan sendiri.

**C. BERAKHIRNYA HAK KEPEMILIKAN TANAH DALAM HUKUM POSITIF**

Hapusnya hak milik atas tanah menurut hukum positif diatur di dalam Pasal 18, Pasal 21 ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 27 UUPA No. 5 Tahun 1960 dan Pasal 3 dan 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Pasal 18 UUPA menyatakan dengan tegas bahwa:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Kemudian Pasal 21 ayat (3) UUPA dengan jelas juga menyatakan bahwa:

Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undangundang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya

kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Selanjutnya Pasal 26 ayat (2) UUPA dengan tegas juga menyatakan bahwa:

Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatanperbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Kemudian Pasal 27 UUPA dengan sangat jelas juga menyatakan bahwa:

Hak milik hapus bila :

- a. 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 pasal 26 ayat(2).
- b. tanahnya musnah.

Pasal 3 dan 4 PP No. 36/1998 mengatur mengenai kriteria tanah terlantar yaitu;

- (1) tanah yang tidak dimanfaatkan dan/atau dipelihara dengan baik.
- (2) tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat atau tujuan dari pemberian haknya tersebut.

#### **D. PENCABUTAN HAK ATAS TANAH DAN PENGATURANNYA DALAM HUKUM POSITIF**

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut:

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut”

Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan Pasal 1 angka 2 mendefinisikan pengadaan tanah yaitu “pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”

Beberapa pendapat para sarjana mengenai pengadaan tanah dikutip sebagai perbandingan, antara lain:

- 1) Boedi Harsono

“Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya”.

## 2) Gunanegara

“Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum”.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, pengadaan tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara;
- 2) Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum;
- 3) Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan;
- 4) Disertai ganti kerugian yang adil dan layak.

Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.<sup>69</sup>

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah

---

<sup>69</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, (Yogyakarta : Mitra Regulasi Tanah Indonesia, 2004), Hlm. 6

dikentalkan mengenai pengertian kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh Karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.<sup>70</sup>

Sedangkan Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum kepentingan umum adalah kepentingan Bangsa, Negara dan Masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Sebelum berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Pelaksanaan pengadaan tanah menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dalam pengadaan tanah dikenal istilah pembebasan tanah, yang berarti

---

<sup>70</sup> Boedi Harsono, Op Cit, Hlm 1

melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang atau penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti kerugian. Sedangkan di dalam Pasal 1 butir 2 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa: “Pelepasan atau penyerahan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.

Kemudian untuk musyawarah itu diatur dalam butir ke 5 (lima) yang menyatakan bahwa: “Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar, dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas sikap kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian”.

Setelah berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 istilah tersebut berubah menjadi pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Oleh karena itu, segi-segi hukum materilnya pelaksanaan pelepasan hak atau pelepasan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah, yaitu Hukum Perdata.

Dengan perkataan lain bahwa keabsahan atau ketidakabsahan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah ditentukan ada tidaknya kesepakatan diantara kedua belah pihak yang berarti

sah tidaknya perbuatan hukum yang bersangkutan, berlaku antara lain syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata.<sup>71</sup>

Perbedaannya hanya terdapat pada segi-segi intern administrasinya yaitu pembebasan tanah pada umumnya berdasarkan pada Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, sedangkan pelepasan atau penyerahan hak-hak atas tanah berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.<sup>72</sup>

Secara hukum kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, yaitu sebagai peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang didalamnya mengatur mengenai ketentuan-ketentuan mengenai tata cara untuk memperoleh tanah dan pejabat yang berwenang dalam hal tersebut. Menurut Boedi Harsono, oleh karena Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan suatu peraturan intern-administrasi, maka tidak mengikat pihak yang mempunyai tanah meskipun ada rumusan yang memberi kesan demikian, dan karena bukan undang-undang, maka tidak dapat dipaksakan berlakunya pada pihak yang mempunyai tanah.

Oleh karena tidak dapat dipaksakan, maka sebagai konsekuensi dari keputusan administrasi negara yang dimaksud untuk menyelesaikan ketidaksediaan pemegang hak atas tanah terhadap besarnya ganti kerugian bukan merupakan keputusan yang bersifat akhir atau final. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang

---

<sup>71</sup> Boedi Harsono, *Aspek-Aspek Yuridis Penyediaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Nasional* (Makalah: 1990), Hlm. 4.

<sup>72</sup> Oloan Sitoros dan Dayat Limbong, *Op cit*, Hlm. 19.

menyatakan bahwa “apabila upaya penyelesaian yang dit empuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah, dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dn Benda-benda diatasnya”.

Selain itu Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya yaitu Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang memiliki kekurangan atau kelemahan khususnya hal-hal yang mengenai pihak-pihak yang boleh melakukan pembebasan tanah, dasar perhitungan ganti kerugian yang didasarkan pada harga dasar, tidak adanya penyelesaian akhir apabila terjadi sengketa dalam pembebasan tanah, khususnya mengenai tidak tercapainya kesepakatan tentang pemberian ganti kerugian.

Oleh sebab itu kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 sebagai dasar hukum formal dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang pada waktu berlakunya

Permendagri Nomor 15 tahun 1975 disebut pembebasan tanah. Namun, seiring berjalannya waktu Keppres Nomor 55 tahun 1993 kemudian digantikan dengan Peraturan baru dengan tujuan mencari jalan untuk meminimalisir potensi konflik yang mungkin timbul dalam implementasi pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

umum dan perubahan pertama Perpres Nomor 40 Tahun 2014 dan perubahan kedua Perpres Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

#### **E. PENCABUTAN HAK ATAS TANAH DAN PERLINDUNGAN HUKUMNYA DALAM HUKUM POSITIF**

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 74, bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham;
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Sedangkan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Luasnya Kurang Dari Satu Hektar menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 59 ayat :

- (1) Bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian pengadaan tanah secara langsung ditetapkan berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik.

- (2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan di sekitar lokasi.

Sebagaimana mana tersebut maka penuliskan menguraikan pendapat John Salindeho mengenai pengertian harga dasar dan harga umum setempat atas tanah yang terkena pembebasan hak atas tanah.

Karena dikatakan Harga dasar atau NJOP maka harus menjadi dasar untuk menentukan hargatanah/uang ganti kerugian untuk tanah. Sedangkan harga umum setempat diartikan suatu harga tanah yang terdapat secara umum dalam rangka transaksi tanah di suatu tempat.<sup>73</sup> Boleh dikata harga umum yaitu setempat atau harga pasaran adalah hasil rata-rata harga penjualan pada suatu waktu tertentu, sedangkan tempat berarti suatu wilayah/lokasi didalam suatu kabupaten/kota dapat saja bervariasi menurut keadaan tanah, harga dasar yang tumbuh dari dan berakar pada harga umum setempat, ditinjau harga umum tahun berjalan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu kiranya dikemukakan pendapat Boedi Harsono yaitu bahwa hak milik atas tanah yang diperlukan itu dilepaskan oleh pemiliknya setelah ia menerima uang ganti kerugian dari pihak yang mengadakan pembebasan, ganti kerugian tersebut sudah barang tentu sama dengan harga tanah sebenarnya.<sup>74</sup> Jadi jelas bahwa pengertian uang ganti itu sama dengan harga tanah.

---

<sup>73</sup>Ter Haar, dikutip dari John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan (Jakarta, Sinar Grafika 1987), Hlm 62

<sup>74</sup> Boedi Harsono, dikutip dari John salindeho, Op cit, Hlm 66

Dari uraian tersebut yang menjadi substansi ganti kerugian harus didasarkan diantaranya:

- a. didasarkan pada produk hukum putusan yang bersifat mengatur;
- b. ganti kerugian baru dapat dibayarkan setelah diperoleh hasil keputusan final musyawarah;
- c. mencakup bidang tanah, bangunan serta tanaman yang dihitung berdasarkan tolok-ukur yang telah disepakati;
- d. wujud ganti kerugian: uang dan/atau tanah pengganti dan/atau pemukiman kembali, gabungan atau bentuk lain yang disepakati para pihak.

## **F. Hubungan Antara Fungsi sosial Tanah, Kepentingan Umum, Dan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah**

### **1. Pengertian Fungsi Sosial Tanah**

Pengertian mengenai fungsi sosial tanah diatur secara jelas dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia dengan tegas menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Adapun maksud dari Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia ialah hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, hal ini dikarenakan tanah yang dimaksudkan

selain dimiliki secara pribadi juga dipergunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara secara luas. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Walaupun UUPA mengatur mengenai fungsi sosial tanah dalam batas tanah namun Undang-Undang Pokok Pertanahan juga memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia yang menyatakan bahwa:

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Sehingga untuk mewujudkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Agraria Dasar Pokok-Pokok Pertanahan Presiden Republik Indonesia tersebut diatur ketentuan terkait ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia yang dengan tegas menyatakan bahwa:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia tersebut jelas menunjukkan bahwa hak atas tanah seseorang dapat dicabut dengan syarat adanya ganti kerugian oleh pemerintah terhadap pihak yang dicabut hak milik atas tanahnya.

## **2. Pengertian Kepentingan Umum**

Pengertian kepentingan umum atas tanah tidak disebutkan dengan jelas di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia, kepentingan umum atas tanah diatur secara jelas di dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa “kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Walau pun pengertian dari kepentingan umum tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia, namun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia mengatur beberapa ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan umum, adapun ketentuan-ketentuan yang dimaksudkan ialah:

Pasal 7

Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Pasal 18

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

**3. Hubungan Antara Fungsi Sosial Tanah, Kepentingan Umum, Dan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah**

Pada perkembangannya baik ketentuan terkait fungsi sosial tanah maupun kepentingan umum atas tanah lahir dari adanya amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Hal ini mengamanatkan akan adanya keseimbangan antara hak milik privat atas tanah dengan fungsi sosial tanah, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 secara jelas menginginkan adanya kepemilikan tanah yang diakui karena adanya hak asasi akan milik masyarakat Indonesia yang juga tidak melepaskan diri dari adanya kewajiban sbagai warga negara untuk memberikan tanahnya guna pembangunan kepentingan umum dengan juga tidak melalikan kerugian

dari adanya pencabutan tanah untuk kepentingan umum tersebut. Sehingga lahirlah Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia sebagaimana telah dijelaskan di atas. Guna mewujudkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia tersebut kemudian diatur secara khusus mengenai ketentuan pencabutan hak atas tanah akibat adanya kebutuhan kepentingan umum, ketentuan tersebut diatur di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, ketentuan ini kemudian ditindak lanjuti dengan adanya ketentuan khusus mengenai ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sehingga jelas bahwa adanya hak konstitusional akan tanah sebagaimana diatur pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 telah melahirkan pula adanya fungsi sosial atas tanah, fungsi sosial tanah tersebut kemudian melahirkan adanya sistem pencabutan hak atas tanah guna kepentingan umum, pencabutan hak atas tanah guna pembangunan tanah karena adanya fungsi sosial tanah tersebut kemudian melahirkan sistem ganti kerugian tanah dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum sebagai upaya mewujudkan pembangunan nasional dan pembangunan kesejahteraan masyarakat yang dalam hal ini

diamanatkan secara khusus kepertanahan melalui Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia dan secara konstitusional diamankan sebagaimana dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

#### **G. Nilai Keadilan Pancasila**

Menurut Driyakara nilai adalah hakekat suatu hal yang membuat hal tersebut layak untuk dikejar. Sem tara Fraenkel menyatakan bahwa nilai merupakan idea atau konsep yang bersifat abstrak tentang apa yang dipikirkan dan dianggap penting oleh seseorang, dan biasanya berkaitan dengan estetika, etika pola perilaku dan logika benar atau salah. Selanjutnya Kuntjaraningrat menyatakan bahwa nilai adalah konsep-konsep yang hidup dalam alam pikiran keluarga dan masyarakat tentang sesuatu yang benar dan bernilai dalam hidup.

John Dewey mengatakan bahwa *value is any object of social interest*. Kemudian Endang Sumantri menjelaskan bahwa nilai ialah sesuatu yang berharga, penting, berguna, dan menyenangkan dalam kehidupan manusia yang dipengaruhi oleh pengetahuan dan sikap berdasarkan perkembangan diri dan nurani manusia. Kosasih Jahiri menekankan bahwa nilai merupakan tuntunan mengenai apa yang baik, benar dan adil. Kemudian M. I. Soelaeman, nilai adalah sesuatu yang berkaitan tentang perintah agama terkait larangan, perintah, dorongan, pencegahan, pujian, kecaman, harapan, penyesalan,

ukuran kebaikan dan keburukan, ukuran kebenaran dan kesalahan, patuh dan tidak patuh.<sup>75</sup>

Berhubungan dengan pandangan berbagai mazhab-mazhab yang ada, mulai dari mazhab teori hukum alam sampai dengan mazhab teori hukum pembangunan, progresif dan integratif semuanya menitik beratkan pada bahwa hukum harus bertumpu pada keadilan. Keadaan seperti itu sudah dimulai sejak adanya teori Hukum Alam yang disampaikan oleh Socrates. Romli berpandangan bahwa hukum harus dijalankan dengan sistem birokrasi yang baik, serta pembentukan hukum itu sendiri harus sesuai dengan nilai, norma, budaya, karakter, lingkungan serta pandangan hidup masyarakat. Secara tegas Romli menghendaki pengaturan hukum yang disesuaikan dengan ideologi bangsa Indonesia yang telah diwujudkan dalam Pancasila. Romli menuntut keselarasan antara birokrasi dan masyarakat dalam penerapan hukum yang berlaku, sehingga terlihat jelas bahwa teori hukum integratif adalah panduan pemikiran teori hukum pembangunan dan teori hukum progresif dalam konteks Indonesia.<sup>76</sup>

Dalam konsep keadilan berpandangan bahwa keadilan adalah suatu penerapan/pemberian hak persamaan dimuka hukum, dalam artian bahwa semua orang mempunyai kedudukan yang sama di muka umum, tanpa ada perbedaan antara satu dengan yang lainnya. Dalam konsep keadilan bahwa pemberian keadilan berdasarkan proporsional, yaitu bukan pemberian

---

<sup>75</sup> Sofyan Sauri, *Pengertian Nilai*, Diakses Melalui file.upi.edu, Pada 12 April 2019.

<sup>76</sup> Marwan Effendy, *Teori Hukum*, Materi Perkuliahan Program Doktor (S 3) Dalam Bidang hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2014.

keadilan samarata, akan tetapi berdasarkan proporsional masing-masing orang berbeda, tergantung dalam penerapan yang berkaitan dengan keadilan.

Menurut para pengikut teori etis, bahwa hakikat keadilan itu terletak pada penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan. Dalam hal ini ada dua yang terlibat, yaitu pihak yang memperlakukan dan pihak yang menerima perlakuan. Misalnya antara orang tuan dengan anak, majikan dengan buruh,

hakim dan yustisiabel, pemerintah dan warganya. Secara ideal hakikat keadilan itu tidak hanya dilihat dari satu pihak saja tetapi harus dilihat dari dua pihak<sup>77</sup>. Dengan demikian untuk memberikan keadilan tersebut tidak hanya melihat pada pihak yang diperlakukan, akan tetapi juga melihat pada pihak yang memperlakukan, hal ini diperlukan agar keadilan tersebut dapat memenuhi rasa keadilan bagi kedua belah pihak, karena biasanya rasa keadilan tersebut hanya dilihat terhadap pihak yang menerima perlakuan saja.

Berhubungan dengan pandangan berbagai mazhab-mazhab yang ada, mulai dari mazhab teori hukum alam sampai dengan mazhab teori hukum pembangunan, progresif dan integratif semuanya menitik beratkan pada bahwa hukum harus bertumpu pada keadilan. Keadaan seperti itu sudah dimulai sejak adanya teori Hukum Alam yang disampaikan oleh Socrates. Romli berpandangan bahwa hukum harus dijalankan dengan sistem birokrasi yang baik, serta pembentukan hukum itu sendiri harus sesuai dengan nilai, norma, budaya, karakter, lingkungan serta pandangan hidup masyarakat.

---

<sup>77</sup> Esmi wirasih, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis*, Universitas Diponegoro, Semarang 2011, hal 22.

Secara tegas Romli menghendaki pengaturan hukum yang disesuaikan dengan ideologi bangsa Indonesia yang telah diwujudkan dalam Pancasila. Romli menuntut keselarasan antara birokrasi dan masyarakat dalam penerapan hukum yang berlaku, sehingga terlihat jelas bahwa teori hukum integratif adalah panduan pemikiran teori hukum pembangunan dan teori hukum progresif dalam konteks Indonesia.<sup>78</sup>

Dalam konsep keadilan berpandangan bahwa keadilan adalah suatu penerapan/pemberian hak persamaan dimuka hukum, dalam artian bahwa semua orang mempunyai kedudukan yang sama di muka umum, tanpa ada perbedaan antara satu dengan yang lainnya. Dalam konsep keadilan bahwa pemberian keadilan berdasarkan proporsional, yaitu bukan pemberian keadilan samarata, akan tetapi berdasarkan proporsional masing-masing orang berbeda, tergantung dalam penerapan yang berkaitan dengan keadilan.

Menurut para pengikut teori etis, bahwa hakikat keadilan itu terletak pada penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan. Dalam hal ini ada dua yang terlibat, yaitu pihak yang memperlakukan dan pihak yang menerima perlakuan. Misalnya antara orang tuan dengan anak, majikan dengan buruh,

hakim dan yustisiabel, pemerintah dan warganya. Secara ideal hakikat keadilan itu tidak hanya dilihat dari satu pihak saja tetapi harus dilihat dari dua pihak<sup>79</sup>. Dengan demikian untuk memberikan keadilan tersebut tidak hanya melihat pada pihak yang diperlakukan, akan tetapi juga melihat pada

---

<sup>78</sup> Marwan Effendy, *Teori Hukum*, Materi Perkuliahan Program Doktor (S 3) Dalam Bidang hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2014.

<sup>79</sup> Esmi wirasih, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis*, Universitas Diponegoro, Semarang 2011, hal 22.

pihak yang memperlakukan, hal ini diperlukan agar keadilan tersebut dapat memenuhi rasa keadilan bagi kedua belah pihak, karena biasanya rasa keadilan tersebut hanya dilihat terhadap pihak yang menerima perlakuan saja.

Aristoteles menyatakan bahwa keadilan berdasarkan proporsional, semua orang dihadapan hukum mempunyai kedudukan yang sama. Proporsional disini adalah memberikan kepada setiap orang atau warga negara berdasarkan kemampuan yang dimiliki dan dilakukan. Aristoteles membedakan keadilan menjadi 2 (dua), yang pertama adalah keadilan Komutatif atau keadilan *Commutatif* yaitu keadilan memberikan sama rata antara orang yang satu dengan yang lainnya tanpa melihat seberapa besar prestasi yang telah diberikan atau diperbuat. Yang kedua adalah keadilan Distributif atau keadilan *Distributief* yaitu keadilan yang diberikan kepada setiap orang berdasarkan prestasi yang telah diberikan atau diperbuat. Sebagai contoh keadilan distributif yaitu pemberian upah tenagakerja (buruh), yang mana upah tersebut besar kecilnya tergantung seberapa besar prestasi yang telah dilakukan. Dengan demikian nilai keadilan Distributif pendistribusian keadilan kepada semua orang sesuai dengan rasa keadilan yang ada di dalam masyarakat.

Kemudian pembahasan mengenai dasar negara dan blok nasional<sup>80</sup>

Indonesia telah dimulai pada masa kebangkitan pergerakan kebangsaan di

---

<sup>80</sup> Blok nasional merupakan bentuk dari blok historis. Blok historis merupakan konsep yang lahir dari pemikiran Antonio Gramsci mengenai momen politik yang terbentuk dalam proses pembentukan kehendak kolektif. menurut Gramsci momen politik dalam proses pembentukan kehendak kolektif dapat dibagi menjadi tiga yaitu: 1) momen politik yang pertama adalah momen

Indonesia yaitu di era 1920-an hingga 29 April 1945. Sedangkan pembahasan mengenai Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah dasar pertama kali dimulai pada 1 Juni 1945 pada sidang BPUPK (Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan)<sup>81</sup> yang diselenggarakan dua

---

yang paling primitif dan sering disebut dengan korporatif-ekonomis atau *economic-corporative*, dimana pada momen ini setiap anggota dari satu katego kelompok menunjukkan satu sikap solidaritas kepada anggota kelompok lainnya, sejauh masih dalam kelompok yang memiliki kategori yang sama; 2) momen politik yang kedua adalah momen yang terbentuk dari gabungan sebagai kelompok dari berbagai kategorisasi dikarenakan adanya satu kepentingan, momen tersebut masih berlandaskan pada persoalan ekonomis; 3) momen politik yang ketiga ini oleh Gramsci disebut sebagai momen politik sepenuhnya. Hal ini dikarenakan setiap momen politik merupakan transdensi politik yang melampaui batas-batas kelas yang smata-mata bersifat ekonomis, sehingga tercipta suatu bentuk koalisi lebih luas menjangkau kepentingan kelompok lain yang tersubordinasi. Gramsci menggunakan istilah blok historis untuk melukiskan perubahan lintas pergerakan dari yang bersifat struktur menjadi lebih supra struktur. Lihat: Muhammad Firmansyah, *Memahami Blok Historis Antonio Gramsci*, <https://www.quareta.com/post/memahami-istilah-blok-historis-antonio-gramsci>, Diakses pada 18 Februari 2018. Lihat juga: Yudi Latif, *op, cit*, hlm. 5.

<sup>81</sup> BPUPK atau Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan pada awalnya dibentuk pada 1 Maret 1945 oleh Pemerintah Jepang. Pada saat pertama kali dibentuk BPUPK dinamai *Dokuritsu Junbi Cosakai*. Latar belakang dibentuknya organisasi ini adalah adanya tuntutan bangsa Indonesia khususnya kalangan *Founding Fathers* untuk memerdekakan bangsa Indonesia hingga tahn 1944 serta kedudukan Jepang yang di kala itu terdesak akibat kekalahannya atas Amerika pada perang dunia kedua. Sejak didirikan BPUPK atau *Dokuritsu Junbi Cosakai* telah menyelenggarakan persidangan dua kali yaitu pada 29 April hingga 1 Juni 1945 dan pada pada 10 hingga 17 Juli 1945. Pada awalnya BPUPK memiliki 63 anggota yang dimana terdiri dari 60 orang anggota ditambah satu orang ketua yaitu Radjiman Widijodiningrat dan dua orang wakil ketua yaitu Itibangase Yosio dan R. P. Soeroso. Dalam perkembangannya anggota dari BPUPK bertambah 6 orang anggota sehingga menjadi 69 anggota yang dimana dalam keanggotaan yang baru telah termasuk didalamnya 7 anggota istimewa dari pemerintah Jepang yang terdiri dari Tokubetu Lin, Tokonomi Tokuzi, Miyano Syoozoo, Itagaki Masamitu, Matuura Mitokiyo, Tanaka Minoru, Masuda Tyohiko, dan Ide Toitiroe. Jepang membagi keanggotaan BPUPK ke dalam 6 golongan, yaitu : 1) golongan pergerakan; 2) golongan Islam; 3) golongan birokrat (kepala jawatan); 5) golongan wakil kerajaan (*kooti*); 5) golongan pangreh praja; dan 6) golongan peranakan. Sementara unsur golongan komunis minim dalam komposisi keanggotaan BPUPK dikarenakan adanya paham politik non-kooporesi di tubuh golongan komunis dan selain itu golongan komunis dinyatakan sebagai golongan yang ilegal akibat adanya pemeberontakan pada 1926/1927. Selanjutnya golongan dari peranakan terbagi kembali menjadi: 1) peranakan Tionghoa (4 orang); 2) peranakan arab (1 orang); 3) peranakan Belanda (1 orang). Selain hal tersebut, di dalam keanggotaan *Dokuritsu Junbi Cosakai* atau BPUPK terdapat 2 orang wanita yaitu Maria Ulfa Santoso dan R. S. S. Soenarjo Mangoenpoespito, hal tersebut merupakan kemajuan di dunia politik yang dibawa oleh *Dokuritsu Junbi Cosakai* atau BPUPK pertama kali di Indonesia bahkan di dunia pada waktu itu (hal ini dapat dibandingkan dengan keterlibatan wanita dalam dunia politik di Amerika yang baru terlihat pasca Perang Dunia Kedua). Kehadiran anggota wanita dalam BPUPK menjadi landasan Yudi Latif mengatakan bahwa istilah *Faounding Fathers* tidaklah sepenuhnya benar. Lihat: Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historistas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 9-10. Lihat juga: M. Junaedi Al Anshori, *Seri Sejarah Nasional Indonesia, Sejarah Nasional Indonesia: Masa Prasejarah Sampai Proklamasi Kemerdekaan*, PT. Mitra Aksara Panaitan, Jakarta, 2010, hlm. 125. Lihat juga: Fajriudin Muttaqin & Wahyu Iryana, *Sejarah Pergerakan Nasional*, Humaniora, Bandung, 2015, hlm. 129-130. Lihat juga:

kali. Pembahasan mengenai dasar negara dan blok nasional Indonesia dimulai pada masa 1920-an hingga 1930-an. Hal tersebut terlihat bahwa pada masa itu berbagai kreativitas intelektual dimaksudkan hanya untuk usaha menyatukan berbagai ideologi pada berbagai bentuk pergerakan di tanah air dalam kerangka melahirkan blok nasional secara utuh dan menyeluruh demi mencapai kemerdekaan Indonesia.<sup>82</sup> Pembentukan blok nasional atau blok historis tersebut dimulai dengan dibuatnya empat prinsip ideologi dalam mencapai tujuan kemerdekaan politik oleh Perhimpunan Indonesia (PI) di Belanda.<sup>83</sup> Adapun isi dari keempat ideologi PI tersebut yaitu 1) Persatuan Nasional; 2) Solidaritas; 3) Non-Kooporasi; dan 4) Kemandirian.<sup>84</sup> Keempat

---

<http://sejarahlengkap.com/organisasi/sejarah-pembentukan-bpupki>, *Sejarah Pembentukan BPUPKI*, diakses pada 18 Februari 2018.

<sup>82</sup> Yudi Latif, *op. cit.*, hlm. 5 dan 11.

<sup>83</sup> Embrium organisai PI adalah *Indische Vereeniging* atau Perhimpunan Hindia yang dibentuk oleh Soetan Casayangan Soripada dan Raden Mas Noto Soeroto pada 1908. Dalam perkembangannya *Indische Vereeniging* belum dapat menciptakan dampak yang besar bagi pergerakan kemerdekaan di Indonesia, kemudian pada 1913 Tjipto Mangoenkoesoemo dan Soewardi Soerjaningrat ([Ki Hajar Dewantara](#)) bergabung dengan organisasi tersebut, dengan bergabungnya dua anggota baru tersebut *Indische Vereeniging* mulai membahas konsep politik guna memerdekakan Indonesia, hal tersebut terbukti dengan lahirnya karya dari *Indische Vereeniging* berupa buletin yang dinamai *Hindia Poetra*. Namun *Indische Vereeniging* juga belum dapat menunjukkan pengaruhnya bagi pergerakan kemerdekaan di masa itu secara besar. Selanjutnya *Indische Vereeniging* berubah nama menjadi *Indonesische Vereeniging* pada tahun 1922 yang kemudian pada 1925 dikenal dengan Perhimpunan Indonesia atau PI. PI dibentuk dikarenakan adanya kesadaran dan kehendak para pelajar Indonesia yang berada di Belanda untuk menghapuskan penjajahan di negeri Indonesia. PI merupakan organisasi yang pertama kali memakai kata Indonesia dalam sejarah pergerakan kemerdekaan Indonesia baik secara geografis maupun juga secara politis. Corak politis PI yaitu menciptakan sikap persatuan guna terciptanya perjuangan kemerdekaan di Indonesia. PI atau Perhimpunan Indonesia beranggotakan antara lain: [Iwa Koesoemasoemantri](#), [M. Nazir Datuk Pamoentjak](#), [Soekiman Wirjosandjojo](#), Mohammad Hatta, [Achmad Farhan ar-roseyid](#), [Soekiman Wirjosandjojo](#), [Arnold Mononutu](#), [Soedibjo Wirjowerdojo](#), [Sunario Sastrowardoyo](#), [Sastromoeljono](#), [Abdul Madjid](#), [Sutan Sjahrir](#), [Sutomo](#), [Ali Abdurabbih](#), dan [Wreksodiningrat](#), dan lain-lain. Lihat: Ayub Ranoh, *Tinjauan Teologis-Etis Atas Kepemimpinan Kharismatik Soekarno*, Kepemimpinan Kharismatis, PT. BPK Gunung Mulia, Jakarta, 2006, Hlm. 11. Lihat Juga: [https://id.wikipedia.org/wiki/Indische\\_Vereeniging](https://id.wikipedia.org/wiki/Indische_Vereeniging), *Indische Vereeniging*, di akses pada 18 Februari 2018.

<sup>84</sup> Keempat ideologi PI tersebut dalam perkembangannya terbangun dari berbagai ideologi organisasi pergerakan lainnya. Persatuan Nasional adalah landasan dari organisasi *Indische Partij*,

ideologi PI atau Perhimpunan Indonesia ini kemudian menjadi bahan bagi Soekarno di waktu itu dalam merancang pemikiran mengenai penggabungan tiga haluan ideologi yaitu Nasionalisme, Islamisme, dan Marxisme. Ketiga paham yang pertama kali ditulis oleh Soekarno dengan judul “Nasionalisme, Islamisme, dan Marxisme”<sup>85</sup> dalam majalah Indonesia Moeda tersebut, merupakan upaya Soekarno untuk menyusun sintesis dari ketiga ideologi tersebut demi melahirkan gabungan antar ideologi dalam kerangka bangunan kebangsaan dan kemerdekaan Indonesia.<sup>86</sup>

Ide Soekarno dalam mengkolaborasi ketiga ideologi tersebut kemudian diteruskannya menjadi ide yang dinamai dengan sosio-nasionalisme dan

---

Non-Kooporasi merupakan ciri politik kalangan komunis, sedangkan Kemandirian merupakan corak atau tujuan dari politik Sarekat Islam atau SI, dan Solidaritas merupakan simpul yang mengaitkan tiga pandangan tersebut. Yudi Latif, *op. cit.*, hlm. 5-6. Lihat Juga: J. Ingleson, *Jalan Ke Pengasingan: Pergerakan Indonesia Tahun 1927-1934*, LP3ES, Jakarta, 1983, hlm. 6-7.

<sup>85</sup> Meskipun Soekarno mengakui bahwa ia mensintesiskan ajaran marxis sesuai dengan kondisi di Indonesia, namun berkaitan dengan ide Nasionalisme, Islamisme, dan Marxisme bukan merupakan sintesis, namun menurut Soekarno ketiga ideologi tersebut perlu bersatu di Indonesia untuk menghapus penjajahan yang ada. Pada dasarnya pandangan Soekarno tersebut lahir dari adanya teori bangsa menurut Ernest Renan dan Otto Bauer. Ernest Renan menyatakan bahwa “segerombolan manusia yang memiliki keinginan untuk bersatu, hidup bersama, itu bangsa.” sementara Otto Bauer menyatakan bahwa “*Eine Nation ist eine aus Schicksalgemeinschaft erwachsene Charaktergemeinschaft*, yang artinya bahwa bangsa adalah satu persatuan perangai yang timbul karena persamaan nasib. Lihat: Bur Rasuanto, *Keadilan Sosial, Dua Pemikiran Indonesia, Soekarno Dan Hatta*, Wacana, Jurnal Ilmu Pengetahuan Budaya, Volume 2, Nomer 1, Universitas Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 106. Lihat juga: Ir. Soekarno, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2006, hlm. 164. Lihat juga: Adyaksa Dault, *Menghadang Negara Gagal, Sebuah Ijtihad Politik*, Renebook, Jakarta, 2012, hlm. 103.

<sup>86</sup> Dalam pemikirannya mengenai upaya kolaboratif ketiga ideologi tersebut, Soekarno dengan jelas melihat bahwa ketiga ideologi di dunia yang ada di Indonesia tersebut dapat saling menyatu dengan berbagai keunggulannya guna mewujudkan pergerakan kemerdekaan Indonesia yang berdampak sangat besar, atau oleh Soekarno disebut sebagai “gelombang maha-besar dan maha-kuat serta sebagai ombak taufan yang tak dapat ditahan terjangannya,” oleh sebab itu menurut Soekarno upaya kolaboratif tiga ideologi besar di Indonesia tersebut merupakan tanggung jawab bersama rakyat Indonesia di kala itu guna meraih kemerdekaan. Lihat: Yudi Latif, *op. cit.*, hlm. 7. Baca juga: Iwan Siswo, *Panca Azimat Revolusi, Tulisan, Risalah, Pembelaan, & Pidato, Sukarno 1962-1966, Jilid I*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2014, hlm. 4-5.

sosio-demokrasi pada tahun 1930-an.<sup>87</sup> Menurut Yudi Latif yang dimaksud oleh Soekarno sebagai sosio-nasionalisme adalah:<sup>88</sup>

Sebagai semangat kebangsaan yang menjunjung tinggi perikemanusiaan ke dalam dan ke luar, “yang tidak mencari ‘gebyarnya’ atau kilaunya negeri ke luar saja, tetapi ia haruslah mencari selamatnya semua manusia.

Sementara itu Yudi Latif memaknai ide sosio-demokrasi Soekarno sebagai “demokrasi yang memperjuangkan keadilan sosial, yang tidak

hanya memedulikan hak-hak sipil dan politik, melainkan juga hak ekonomi.”<sup>89</sup> Pandangan Yudi Latif tentang sosio-demokrasi tersebut

berlandaskan pada penjelasan Soekarno yang dikutipnya, sosial penjelasan Soekarno tersebut yaitu “demokrasi sejati yang mencari keberesan politik dan ekonomi, keberesan negeri dan keberesan rezeki.”<sup>90</sup>

Selanjutnya Ketut Rindjin menyatakan bahwa yang dimaksud dengan sosio-nasionalisme adalah “nasionalisme yang berkerakyatan, nasionalisme berperikemanusiaan, yang menolak keborjuisan dan keningratan, serta antiimperialisme dan antiindividualisme.”<sup>91</sup> Lebih

lanjut Ketut Rindjin menjelaskan bahwa sosio-demokrasi adalah “demokrasi yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan demokrasi yang

---

<sup>87</sup> Ide sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi di buat oleh Soekarno pada 1932 setelah Soekarno bebas dari penjara Suka Miskin di Bandung pada masa penjajahan Belanda. Kedua ide tersebut kemudian oleh Soekarno ditulis kembali menjadi ide demokrasi politik dan demokrasi ekonomi di tahun yang sama. Lihat: Ketut Rindjin, *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, hlm. 50.

<sup>88</sup> Yudi Latif, *op. cit.*

<sup>89</sup> *Loc. cit.*

<sup>90</sup> Soekarno dalam Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historistas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 7

<sup>91</sup> Ketut Rindjin, *op. cit.*

berkeadilan. Sehingga demokrasi yang dicita-citakan dalam hal ini adalah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.”<sup>92</sup>

Berdasarkan berbagai penjelasan mengenai sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi di atas dapat terlihat bahwa pemikiran dasar Soekarno dalam merumuskan kedua pandangan tersebut adalah 1) adanya keinginannya untuk menghapus segala bentuk borjuisme dan feodalisme serta penindasan terhadap rakyat di Indonesia; dan 2) mengharapkan adanya negara Indonesia yang demokrasi.<sup>93</sup> Adapun demokrasi yang dimaksudkan oleh Soekarno adalah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi atau *Politiek-Economische Democratie* bukan demokrasi barat.<sup>94</sup>

Pandangan tentang sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi yang mencoba mensintesis keragaman konsep mengenai Indonesia kemudian dilanjutkan dengan sumpah pemuda. Sumpah pemuda yang

---

<sup>92</sup> *Loc, cit.*

<sup>93</sup> Pandangan bahwa Soekarno menentang adanya sistem Borjuisme dan Kolonialisme terlihat jelas dalam pernyataan Soekarno di tahun 1933 yang mengatakan bahwa:

Nusantara ini adalah negeri merdeka, tetapi tidak dengan rakyatnya, karena mereka hidup dibawah kekuasaan raja-raja feodal yang menindas. Setelah datang penjajahan, negeri ini menjadi tidak merdeka, dan rakyatnya tetap tidak merdeka di bawah penindasan dan eksploitas kalangan ningrat feodal ditambah kekuasaan pemerintah kolonial. sejalan dengan pemikiran Soekarno, Mohammad Hatta juga menjelaskan bahwa “berabad-abad kedaulatan tinggal di tangan ningrat. Dan tat kala roboh kekuasaannya, maka rakyat yang tiada memiliki organisasi dan roh kemerdekaan tinggal terlantar dan jatuh kepada kekuasaan lain. Hilang feodalisme timbul kolonialisme.”

Lihat: Bur Rasuanto, *op, cit.*, hlm. 103. Pandangan mengenai Indonesia yang merdeka dan berdaulat juga terlihat jelas dalam tulisan Tan Malaka yang berjudul *Naar de Republiek Indonesia* atau yang dalam bahasa Indonesia bermakna Menuju Republik Indonesia. Di Dalam karyanya tersebut Tan Malaka menyatakan bahwa Bangsa Indonesia memiliki akar demokrasi atau kedaulatan rakyat yang kuat di dalam tradisinya. Dan untuk menjalankan paham demokrasi tersebut maka di butuhkan persatuan di antara kalangan yang hidup di Indonesia dengan tidak mengutamakan ego ideologi kelompok-kelompok tertentu. Lihat juga: Yudi Latif, *op, cit.*, hlm. 6. Pemikiran Tan Malaka ini kemudian diwujudkan secara komperhensif dan jelas dalam paham sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi. Lihat juga: Yudi Latif, *op, cit.*, hlm. 7.

<sup>94</sup> M. Bambang Pranowo, *Multi Dimensi Ketahanan Nasional*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2010, hlm. 149.

lahir pada 28 Oktober 1928 menjadi 95social95 baru dalam mewujudkan ide sosio-nasionalisme dan ide sosio-demokrasi Soekarno, 95social95 baru tersebut yaitu dengan menyatukan berbagai keragaman di negeri nusantara menjadi satu kerangka tanah air dan berbangsa dengan juga menjunjung 95social persatuan.<sup>95</sup>

Hal tersebut oleh Yudi Latif dilihat sebagai upaya mempersatukan bangsa sebagaimana yang dicita-citakan oleh PI (Perhimpunan Indonesia) hingga melampaui batas-batas etno bangsa atau *ethno-nationalism*. Sejalan dengan idenya tersebut Yudi Latif menyatakan bahwa ide mempersatukan keragaman di Indonesia melalui sumpah pemuda yang mampu menerobos batas-batas etno tersebut ditawarkan melalui “konsep fantasi inkorporasi baru berdasarkan konsepsi kewargaan yang menjalin solidaritas atas dasar kesamaan tumpah darah, bangsa, dan sosial persatuan (*civic nasionalism*).”<sup>96</sup> Pandangan Soekarno tentang sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi yang kemudian direalisasikan dalam sumpah pemuda tersebut sejalan dengan pandangan dari Yudi Latif yang menyatakan bahwa:<sup>97</sup>

Sebagai negeri lautan yang ditaburi pulau-pulau atau *archipelago*, jenius dari Nusantara juga merefleksikan sifat lautan, sifat lautan adalah menyerap dan membersihkan, menyerap tanpa mengotori lingkungannya. Sifat lautan juga dalam keluasannya, mampu menampung segala keragaman jenis dan ukuran. Selain itu jenius Nusantara juga merefleksikan tanahnya yang subur, terutama akibat

---

<sup>95</sup> Yudi Latif, *op, cit*, hlm. 7.

<sup>96</sup> Visi sumpah pemuda dalam perkembangannya telah menjadi jalan dalam menciptakan demokrasi yang membuka jalan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia sekalipun bagi kalangan imigran. Hal tersebut sudah barang tentu sesuai dengan cita-cita Soekarno dalam pemikirannya di tahun 1930-an. Lihat: *Ibid*, hlm. 7-8. Lihat juga: Bur Rasuanto, *op, cit*.

<sup>97</sup> Yudi Latif, *op, cit*, hlm. 2-3.

debu muntahan deretan pegunungan vulkanik. Tanah yang subur, memudahkan segala hal yang ditanam, sejauh sesuai dengan sifat tanahnya, untuk tumbuh. Seturut dengan itu, jenius Nusantara adalah kesanggupannya untuk menerima dan menumbuhkan. Di sini, apa pun budaya dan ideologi yang masuk, sejauh dapat dicerna oleh sosial dan tata nilai setempat, dapat berkembang secara berkelanjutan.

Berdasarkan pendapat dari Yudi Latif tersebut dapat disimpulkan bahwa sejalan dengan jenius bangsa Indonesia yang berlandaskan pada sifat laut yang serba menampung dan membersihkan serta sifat tanah yang serba menumbuhkan tersebut dapat terlihat bahwa berbagai pertemuan dan perhelatan antar ideologi antara generasi dalam skala masa dan ruang, telah mampu menyatu dalam kerangka upaya memerdekakan bangsa Indonesia dari penjajahan, sejalan dengan pandangan penulis tersebut Yudi Latif menyatakan:<sup>98</sup>

Dalam Proses pertukaran pemikiran, baik secara horizontal antarideologi semasa atau secara sosial antargenerasi, setiap tesis tidak hanya melahirkan antitesis, melainkan juga sintesis. Maka, akan kita dapati, betapapun terjadi benturan antarideologi, karakter keindonesiaan yang serba menyerap dan menumbuhkan itu pada akhirnya cenderung mengarahkan keragaman tradisi pemikiran sosial titik sintesis.

Berdasarkan penjelasan Yudi Latif di atas terlihat bahwa ide nasionalisme dan sosio-demokrasi serta sumpah pemuda lahir dari berbagai ide yang memiliki berbagai perbedaan sudut pandang termasuk di dalamnya perbedaan ideologi di masa lalu, berbagai perbedaan dari berbagai pandangan yang hidup di Indonesia tersebut kemudian digali dan digabungkan serta dirumuskan pertama kali oleh Soekarno dalam

---

<sup>98</sup> *Ibid*, hlm. 8.

kerangka sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi.<sup>99</sup> Berdasarkan berbagai penjelasan sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, terlihat bahwa pada masa 1920-an hingga 1930-an belum terdapat pembahasan Pancasila sebagai dasar negara, pembahasan di masa tersebut masih berkuat pada penentuan tentang pembentukan blok nasional khususnya dalam bingkai pergerakan dalam mewujudkan kemerdekaan Indonesia.

Telah dijelaskan sebelumnya juga bahwa pembahasan mengenai Pancasila baru dibicarakan pada 29 April hingga 1 Juni 1945. Dimana sebelum 1 Juni 1945 pembahasan mengenai Pancasila hanya menghasilkan konsep Pancasila yang belum tersistematis dengan baik, selain itu Pancasila masih belum dirumuskan menjadi dasar falsafah bangsa dan negara (*Philosophische grondslag*).<sup>100</sup> Hal tersebut dapat

---

<sup>99</sup> Terkait dengan hal tersebut, Yudi Latif mengatakan bahwa apa yang dilakukan Soekarno adalah bentuk rangsangan *anamnesis* yang memutar kembali ingatannya pada masa lalu negeri ini untuk kemudian menjadi dasar menggali nilai-nilai di masa lalu dan kemudian menyusun sistem ideologi bangsa Indonesia. Lihat: *Ibid*, hlm. 4 dan 8.

<sup>100</sup> *Philosophische grondslag* secara etimologi dan bahkan terminologi berasal dari bahasa Belanda yang bermakna filsafat dasar. Pancasila sebagai *Philosophische grondslag* atau sebagai dasar falsafah pertama kali dinyatakan oleh Soekarno dalam sidang *Dokuritsu Junbi Cosakai* atau BPUPK yang pertama, yaitu pada 1 Juni 1945 (*Dokuritsu Junbi Cosakai* atau BPUPK dalam perkembangan sejarah melakukan dua kali persidangan yaitu pada 29 Mei hingga 1 Juni 1945 dan pada 10 hingga 17 Juli 1945). Penjelasan tentang *Philosophische grondslag* yang ada sejalan dengan pandangan Yudi Latif yang menyatakan bahwa:

Berbagai pandangan yang telah ada sejak masa 1920-an telah menjadi masukan bagi Soekarno dalam menciptakan konsep Pancasila, gagasan-gagasan tersebut kemudian menyatu dengan gagasan ideologis serta refleksi historis Soekarno dan terkristalisasi dengan sempurna dalam kerangka Pancasila sebagai dasar falsafah atau *Philosophische grondslag* atau *weltanschauung*, yang secara runtut, solid, dan koheren terlihat di dalam pidato Soekarno pada 1 Juni 1945.

Menurut Yudi Latif, dalam menanggapi permintaan dari Radjiman yaitu mengenai penentuan dasar negara Indonesia, banyak dari para anggota BPUPK yang mencoba merumuskan dasar dari negara Indonesia sebelum pidato Soekarno pada 1 Juni. Yudi Latif kemudian membagi berbagai anggota BPUPK tersebut dalam berbagai kelompok berdasarkan ide mengenai dasar negara yang diajukan dalam setiap diskusi BPUPK. Adapun berbagai kelompok tersebut yaitu:

1. Kelompok yang menyatakan bahwa nilai ketuhanan sebagai fundamen kenegaraan yang penting. Adapun anggota-anggota dalam kelompok ini yaitu: 1) Muhammad Yamin, 2) Wiranatakoesomo, 3) Soerio, 4) Soesanto Tirtoprodjo, 5) Dasaad, Agoes Salim, 6) Abdoelrachim Pratalykrama, 7) Abdul Kadir, 8) K. H. Sanoesi, 8) Ki Bagoes Hadikoesoemo, 9) Soepomo, dan 10)

terlihat dalam ide-ide Pancasila di masa itu. Ide Pancasila menurut Muhammad Yamin dan Soepomo misalnya, menurut Muhammad Yamin berbagai prinsip negara yang lahir sebelum pidato Soekarno pada 1 Juni 1945 sama-sama memiliki kedudukan yang penting sebagai fundamen kenegaraan,<sup>101</sup> namun tidak semua prinsip menurutnya merupakan dasar negara.

---

Mohammad Hatta (Pada dasarnya Hatta menganjurkan pemisahan antara urusan agama dan urusan negara agar agama tidak menjadi perkakas negara. Namun Hatta tetap memandang agama sebagai fundamen penting dalam kehidupan bernegara);

2. Kelompok yang menyatakan bahwa nilai kemanusiaan sangat penting dalam fundamen kenegaraan. Adapun anggota-anggota dalam kelompok ini yaitu: 1) Radjiman Wediodiningrat, 2) Mohammad Yamin, 3) Wiranatakoesomo, 4) Woerjaningrat, 5) Soesanto Tirtoprodjo, 6) Wongsonagoro, 7) Soepomo, 8) Liem Koen Hian, dan 9) Ki Bagoes Hadi Koesoemo;

3. Kelompok yang menyatakan bahwa nilai persatuan sangat penting sebagai fundamen kenegaraan. Adapun anggota-anggota dalam kelompok ini yaitu: 1) Mohammad Yamin, 2) Sosorodiningrat, 3) Wiranatakoesoemo, 4) Woerjaningrat, 5) Soerio, 6) Soesanto Tirtoprodjo, 7) Abdulrachim Pratalykrana, 8) Soekiman, 9) Abdul Kadir, 10) Soepomo, Dahler, dan Ki Bagoes Hadikoesoemo;

4. Kelompok yang menyatakan bahwa nilai demokrasi permusyawaratan sangat penting dalam fundamen kenegaraan. Adapun anggota-anggota dalam kelompok ini yaitu: 1) Mohammad Yamin, 2) Woerjaningrat, 3) Sosanto Tirtoprodjo, 4) Abdulrachim Pratalykrana, 5) Ki Bagoes Hadikoesoemo, dan 6) Soepomo; dan

5. Kelompok yang menyatakan bahwa nilai keadilan atau kesejahteraan sosial sangat penting sebagai fundamen kenegaraan. Adapun anggota-anggota dalam kelompok ini yaitu: 1) Mohammad Yamin, 2) Soerio, 3) Abdulrachim Pratalykrana, 4) Abdul Kadir, 5) Soepomo, dan 6) Ki Bagoes Hadikoesoemo.

Terlihat jelas bahwa berbagai kelompok yang memiliki ideologi berbeda dapat menyatu dan mengusung berbagai prinsip dasar negara secara bersama-sama. Lihat: *Ibid*, hlm. 9 hingga 10. Lihat juga: A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 96-167. Lihat: Yudi Latif, *op. cit*, hlm. 9 dan 15, Lihat juga: Ahmad Mansur Suryanegara, *Api Sejarah, Mahakarya Perjuangan Ulama Dan Santri Dalam Menegakkan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jilid 2, Tria Pratama, Bandung, 2016, hlm. 127. Lihat juga: Hermawan Prasajo, *Pancasila Sebagai Filosofische Grondslag*, Diakses melalui [https://www.academia.edu/5585016/Pancasila\\_Sebagai\\_Philosophische\\_Grondslag](https://www.academia.edu/5585016/Pancasila_Sebagai_Philosophische_Grondslag), Pada 19 April 2018.

<sup>101</sup> Berbagai ideologi PI hingga berbagai prinsip-prinsip fundamen kenegaraan yang muncul sebelum pidato Soekarno 1 Juni 1945 menunjukkan bahwa telah terjadi peralihan dari *archaic nationalism* atau nasionalisme purba menjadi *proto-nationalism* (Nasionalisme yang masih berbentuk sangat dasar, proto nasionalisme terbentuk dari gabungan unsur-unsur yaitu etnisitas dan tradisi negara, proto nasionalisme terbentuk dari gabungan unsur-unsur etnisitas dan tradisi negara). dalam hal ini Soekarno dan kalangan anggota pendiri bangsa yang tergabung dalam BPUPK termasuk dalam generasi milenarisme, (milenarisme sering kali juga dieja milenarisme adalah suatu keyakinan oleh suatu kelompok atau gerakan keagamaan, sosial, atau politik yang memiliki keyakinan tentang suatu transformasi besar dalam masyarakat dan setelah itu segala sesuatu akan berubah ke arah yang positif atau kadang-kadang negatif atau tidak jelas). Sehingga dapat disimpulkan bahwa pada saat itu terlihat juga bahwa bangsa Indonesia belum sepenuhnya memiliki

Hal tersebut terlihat bahwa Yamin mengatakan bahwa prinsip permusyawaratan, perwakilan, dan kebijaksanaan merupakan dasar negara atau yang disebutnya sebagai “dasar yang tiga,” selanjutnya prinsip kebangsaan, kemanusiaan, dan kesejahteraan disebut Yamin sebagai “asas,” sementara prinsip kerakhmatan Tuhan di dalam penggolongan Yamin mengalami ketidakjelasan. Selain ketidakjelasan kategorisasi prinsip ketuhanan, Muhammad Yamin juga menggabungkan antara dasar negara dan bentuk negara, pembelaan negara, budi-pekerti negara, daerah negara, penduduk dan putera negara, susunan pemerintahan, dan hak tanah. Sementara itu ide dasar negara menurut Soepomo berbeda dengan Yamin. Soepomo melihat bahwa dasar negara haruslah sesuai dengan aliran pemikiran negara integralistik, hal tersebut juga mencakup dasar kewarganegaraan dan dasar 99ocial pemerintahan. Bila melihat berbagai penjelasan mengenai dasar negara oleh Yamin dan Soepomo, terlihat jelas bahwa baik Muhammad Yamin maupun Soepomo melihat dasar negara bukan sebagai dasar falsafah atau *Philosophische grondslog*.<sup>102</sup>

---

konsep nasionalisme yang utuh di antara kelompok masyarakat, hal tersebut ditunjukkan bahwa sebelum pidato Soekarno pada 1 Juni belum terdapat ideologi bangsa yang jelas, ketidakjelasan dasar negara tersebut dikarenakan belum adanya konsep Pancasila sebagai *Philosophische grondslog*, pendapat ini sejalan dengan pembagian periodisasi lahirnya Pancasila oleh Yudi Latif. Yudi Latif mengelompokkan era 29 April 1945 sebagai fase perumusan dasar negara belum fase pengesahan dasar negara Indonesia. Lihat Yudi Latif, *op, cit*, hlm. 9-12 dan 63, Lihat juga: Mudji Hartono, *Nasionalisme Asia Timur: Suatu Perbandingan Jepang, Cina, Dan Korea*, <https://journal.uny.ac.id/index.php/mozaik/article/view/4388>, Diakses pada 18 Februari 2018, hlm. 3. Lihat juga: Wikipedia, *Pengertian Milenarianisme*, <https://id.wikipedia.org/wiki/Milenarianisme>, Diakses pada 18 Februari 2018.

<sup>102</sup> Yudi Latif, *op, cit*, hlm. 11-12.

Berbagai pandangan dan ide tentang Pancasila yang lahir dalam setiap diskusi yang berlangsung di 100ocial BPUPK sebelum 1 Juni 1945 tersebut, selanjutnya menjadi salah satu masukan bagi Soekarno untuk mulai merumuskan Pancasila sebagai *Philosophische grondslag* yang utuh. Hal tersebut dimulai dengan keinginan Soekarno untuk memulai menggali nilai-nilai bangsa Indonesia di masa lalu hingga dimasanya. Pandangan ini sejalan dengan pidato Soekarno yang mengatakan bahwa.<sup>103</sup>

Saudara-saudara, setelah aku mengucapkan doa kepada Tuhan ini, saya merasa mendapat petunjuk. Saya merasa mendapat ilham. Ilham yang berkata: galilah yang hendak engkau jawabkan itu dari bumi Indonesia sendiri. Maka malam itu aku menggali, menggali di dalam ingatanku, menggali di dalam ciptaku, menggali di dalam khayalku, apa yang terpendam di dalam bumi Indonesia ini, agar supaya sebagai hasil dari penggalian itu dapat dipakainya sebagai dasar daripada Negara Indonesia Merdeka yang akan 100ocial.

Keinginan serta upaya Soekarno untuk kemudian menggali berbagai prinsip dan nilai serta pengalamannya tentang keadaan bangsa ini, telah membawanya menemukan konsep awal dari dasar negara yang lebih terperinci, sistematis dan jelas. Konsep tersebut pada awalnya dinamai

---

<sup>103</sup> *Ibid*, hlm. 13.

dengan “*Leitstar*.”<sup>104</sup> Pandangan tersebut dapat terlihat dalam pidato

Soekarno sebagai berikut:<sup>105</sup>

Kita dalam mengadakan Negara Indonesia Merdeka itu, harus dapat meletakkan negara itu di atas meja statis yang mampu mempersatukan segenap elemen di dalam 101ocial101101101u, tetapi juga harus mempunyai tuntunan dinamis 101ocial101 mana kita gerakkan rakyat, bangsa, dan negara ini. Saya berikan uraian itu tadi agar saudara-saudara mengerti bahwa bagi Republik Indonesia, kita memerlukan tu dasar yang bisa menjadi dasar yang statis dan yang bisa menjadi *Leitstar* dinamis. *Leitstar*, Bintang Pimpinan. Kalau kita mencari satu dasar yang statis yang dapat mengumpulkan semua, dan jikalau kita mencari suatu *Leitstar* dinamis yang dapat menjadi arah perjalanan, kita harus menggali sedalam-dalamnya di dalam jiwa masyarakat kita sendiri.

Lebih lanjut keinginan Soekarno dan para pendiri bangsa untuk melahirkan dasar negara yang dapat diterima oleh segala kalangan atau sebagai *Philosophische grondslag* dapat terlihat jelas dalam pidato Soekarno yang menyatakan bahwa “kita 101ocial101-sama mencari persatuan *philosophische grondslag*, mencari satu *weltanschauung* yang kita semuanya setuju.....”<sup>106</sup> Selanjutnya Soekarno lebih menegaskan lagi konsep dasar negara tersebut yang kemudian dipandanginya sekaligus juga sebagai *Philosophische grondslag* dapat tertuang ke dalam lima prinsip, yaitu:<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Istilah *Leitstar* digunakan pertama kali oleh Soekarno untuk menyatakan mengenai ide falsafah dasar yang mampu mengarahkan tujuan negara secara jelas dalam kerangka dasar negara bagi seluruh kalangan masyarakat Indonesia atau yang dinamainya dengan meja yang statis. Adapun kata *leitstar* berasal dari bahasa Jerman yang berarti bintang pemimpin atau dalam bahasa Inggris dinamai dengan *the guiding star* yang diartikan secara harfiah sebagai bintang penunjuk atau bintang penuntun. Lihat: *Ibid*, hlm. 14. Lihat juga: Oxford, *Definition of guide in English*, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/guide>, Diakses pada 1 April 2018. Lihat juga: Google Translate, *Penerjemahan Dari Guiding Star*, <https://translate.google.co.id/m/translate?hl=id>, Diakses pada 1 April 2018.

<sup>105</sup> Yudi Latif, *op, cit*, hlm. 14.

<sup>106</sup> *Ibid*, hlm. 15.

<sup>107</sup> *Ibid*, hlm. 15-17.

a. Kebangsaan Indonesia

Pada prinsip atau sila pertama ini Soekarno menghendaki adanya suatu negara yang mampu mengakomodir segala bentuk aspirasi dari segala lapisan masyarakat. Hal tersebut terlihat jelas dalam pernyataan Soekarno yang menyatakan “ Kita hendak mendirikan negara ‘semua buat semua’.” Dengan kata lain Soekarno menghendaki suatu negara yang berlandaskan kebangsaan yang tidak bersifat diskriminasi terhadap suatu kalangan tertentu. Hal tersebut tertuang secara jelas pada pernyataan Soekarno yang menyatakan “dasar pertama, yang baik dijadikan dasar buat Negara Indonesia, ialah dasar kebangsaan.”<sup>108</sup>

Selain hal tersebut prinsip atau sila pertama tersebut lahir dari adanya pandang Soekarno mengenai masyarakat dan negara yang memiliki wilayah kedaulatan serta memiliki konsep *nationale staat* yang jelas. Pandangan tersebut disampaikan Soekarno dalam pernyataannya yang menyatakan “hari depan bangsa harus berdasar pada Kebangsaan, karena ‘orang dan tempat tidak dapat dipisahkan! Tidak dapat dipisahkan rakyat dari bumi yang ada di bawah kakinya’.”<sup>109</sup> Lebih lanjut Soekarno juga menyatakan bahwa:<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> *Ibid*, hlm. 15. Dapat disimpulkan bahwa Soekarno melalui prinsip pertama ini menginginkan adanya negara demokrasi bukan negara *machsstaat* (*machsstaat* adalah negara yang berdasar pada kekuasaan). Lihat: Meila Nurhidayati, *Negara Hukum, Konsep Dasar Dan Implementasinya Di Indonesia*, meilabalwell.wordpress.com. Diakses pada 18 Februari 2018.

<sup>109</sup> Cindy Adams dalam Dwi Siswoyo, *Pandangan Bung Karno Tentang Pancasila Dan Pendidikan*, Cakrawala Pendidikan, Jurnal Ilmiah Pendidikan, Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta, 2013, hlm. 106.

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm. 106-107.

Jangan mengira, bahwa tiap-tiap negara-merdeka adalah satu *nationale staat*!. Kita hanya dua kali mengalami *nationale staat* yaitu di zaman Sriwijaya dan di zaman Majapahit. Karena itu, jikalau tuan-tuan terima baik, marilah kita mengambil sebagai dasa Negara yang pertama: Kebangsaan Indonesia.

b. Internasionalisme, atau Perikemanusiaan

Sila kedua atau prinsip kedua ini sejalan dengan prinsip atau sila pertama yang menghendaki adanya prinsip *nationale staat* dan kebangsaan. Hubungan antara sila pertama dan kedua tersebut terlihat dengan adanya ide Soekarno di sila kedua yang menghendaki adanya sistem kebangsaan yang tidak berbentuk kebangsaan *chauvinisme*, namun bentuk kebangsaan yang juga menjalin hubungan baik dengan berbagai bangsa-bangsa di dunia. Hal tersebut dapat terlihat jelas dalam pernyataan Soekarno yang menyatakan:<sup>111</sup>

Memang prinsip kebangsaan ini ada bahayanya. Bahayanya ialah mungkin orang meruncingkan nasionalisme menjadi *chauvisme*, sehingga berfaham '*Indonesia uber Alles*'. Inilah bahayanya kata Sukarno. Kita bukan saja harus mendirikan negara Indonesia Merdeka, tetapi kita harus menuju pula kepada kekeluargaan bangsa-bangsa.

c. Mufakat atau Demokrasi

Sila ketiga ini berkaitan erat dengan sila pertama, hal tersebut jalan untuk mewujudkan prinsi kebangsaan yang senantiasa bertujuan pada pemenuhan segala kebutuhan masyarakat Indonesia secara menyeluruh dan adil dapat terlaksana melalui konsep permusyawaratan perwakilan. Melalui sistem permusyawaratan

---

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm. 107.

perwakilan yang merupakan inti sari dari sila mufakat atau demokrasi tersebut segala hal terkait bangsa dan negara yang belum diatur secara baik dapat dibahas melalui konsep permusyawaratan perwakilan tersebut.<sup>112</sup> Penjelasan tersebut sejalan dengan pernyataan dari Soekarno yang menyatakan bahwa:<sup>113</sup>

Dasar itu ialah dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan.... Kita mendirikan negara “semua buat semua”, satu buat semua, semua buat satu. Saya yakin bahwa syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan..... Apa-apa yang belum memuaskan, kita bicarakan di dalam permusyawaratan.

#### d. Kesejahteraan Sosial

Pada sila keempat ini Soekarno menghendaki adanya kesejahteraan bangsa Indonesia yang terbangun dari sistem politik ekonomi demokrasi yang mengutamakan kesejahteraan sosial dari sekedar kesejahteraan kelompok atau individu. Hal tersebut dapat terlihat jelas dalam pidato Soekarno yang menyatakan:<sup>114</sup>

...prinsip kesejahteraan, prinsip tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia merdeka. Jangan saudara kira, bahwa kalau Badan Perwakilan Rakyat ada, kita dengan sendirinya sudah mencapai kesejahteraan ini. Negara-negara Eropa dan Amerika ada Badan Perwakilan, ada demokrasi parlementer. Tetapi di Eropa justru kaum kapitalis merajalela. Tidakkah di seluruh benua Barat kaum kapitalis merajalela? Pada hal ada badan perwakilan rakyat. Tak lain tak bukan adalah yang dinamakan demokrasi di Barat itu hanyalah ”politieke democratie” saja, sama-mata tidak ada ”sociale rechtsvaardigheid”, -- bukan

---

<sup>112</sup> *Loc, cit.* dan Yudi Latif, *op, cit.*, hlm. 16

<sup>113</sup> *Loc, cit.*

<sup>114</sup> Dwi Siswoyo, *Pandangan Bung Karno Tentang Pancasila Dan Pendidikan*, Cakrawala Pendidikan, Jurnal Ilmiah Pendidikan, Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta, 2013, hlm. 108. Demokrasi barat yang dimaksudkan oleh Soekarno bukanlah seluruh model demokrasi yang berkembang di Dunia Barat, melainkan secara spesifik berkonotasi pada suatu *ideal type* dari sistem demokrasi liberal yang berbasis individualisme. Lihat: Yudi Latif, *op, cit.*, hlm. 16.

keadilan sosial. Kalau kita mencari demokrasi hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni ”politiek-economische democratie” yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial!“

e. Ketuhanan yang Berkebudayaan

Pada sila Ketuhanan yang Berkebudayaan, Soekarno menghendaki adanya negara yang berlandaskan nilai ketuhanan dan agama serta secarabersamaan juga terdapat bangsa yang memiliki kepercayaan dan keyakinan agama berdasarkan keyakinan dan kepercayaannya sendiri-sendiri. Sehingga nilai ketuhanan yang ada adalah landasan dalam hidup bernegara dan berbangsa yang dilaksanakan melalui kebudayaan bangsa Indonesia yang berbeda-beda secara merdeka. Hal tersebut terlihat jelas dalam pidato Soekarno yang menyatakan bahwa:<sup>115</sup>

Prinsip yang kelima hendaknya Indonesia Merdeka dengan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Prinsip ketuhanan, bukan saja bangsa Indonesia ber-Tuhan, tetapi masingmasing orang Indonesia hendaknya ber-Tuhan Tuhannya sendiri .... Segenap rakyat hendaknya ber-Tuhan secara kebudayaan, yakni dengan tiada ”agama”. Dan hendaknya Negara Indonesia satu Negara yang ber-Tuhan! Marilah kita amalkan, jalankan agama ..., dengan cara yang berkeadaban. Apakah cara yang berkeadaban itu? Ialah hormat-menghormati satu dengan lain. (Tepuk tangan hadlirin) ... Marilah kita di dalam Indonesia Merdeka yang kita susun ini, sesuai dengan itu, menyatakan: bahwa prinsip kelima dari pada negara kita, ialah ketuhanan yang berkebudayaan, Ketuhanan yang berbudi pekerti luhur, Ketuhanan yang hormat-menghormati satu sama lain. Hatiku akan berpesta raja, jikalau saudara-saudara menyetujui bahwa Negara Indonesia Merdeka berazaskan Ketuhanan Yang Maha Esa.

---

<sup>115</sup> Dwi Siswoyo, *op, cit*, hlm. 108.

Kelima prinsip tersebut kemudian oleh Soekarno dinamainya dengan Panca Sila. Panca berarti lima dan Sila memiliki arti asas atau dasar. Lebih lanjut Soekarno menyampaikan alasannya memilih nama Pancasila, menurut Soekarno bilangan lima telah berakar dengan kuat dalam jiwa bangsa Indonesia. Hal tersebut dikarenakan angka lima merupakan 106ocial keramat dalam antropologi masyarakat Indonesia. Sebagai contoh Soekarno menjelaskan bahwa rukun Islam berjumlah lima, jumlah jari pada setiap tangan manusia berjumlah lima, di dalam tubuh manusia terdapat lima indera yang dinamai dengan panca indera, kemudian Soekarno juga menyatakan bahwa tokoh Pandawa dalam cerita Maha Barata juga berjumlah lima, serta terdapat lima larangan dalam kode etika masyarakat Jawa yang dinamai dengan *mo limo*, dan organisasi Taman Siswa serta *Chuo Sangi In* memiliki Panca Dharma begitu pun dengan bintang yang merupakan penunjuk arah bagi masyarakat bahari, juga memiliki lima sudut.<sup>116</sup>

Lebih lanjut Soekarno dalam perkembangannya melihat bahwa kelima sila yang tergabung dalam Pancasila tersebut bukan merupakan prinsip yang tersusun sebagai data teks yang tersusun sebagai urutan *sequential*, selain itu urutan sila yang ada menurut Soekarno bukanlah juga merupakan urutan prioritas. Sehingga dengan kata lain Soekarno melihat susunan dari sila pada Pancasila merupakan susunan integral yang

---

<sup>116</sup> Yudi Latif, *op, cit*, hlm. 17.

saling mengisi, mengandaikan, serta mengunci satu dengan yang lainnya.<sup>117</sup> Pandangan Soekarno terkait urutan sila dalam Pancasila tersebut ditunjukkan olehnya melalui penawaran konsep Tri Sila miliknya. Soekarno menyatakan bahwa bila terdapat pihak-pihak yang menginginkan tata urutan lain dari prinsip dasar negara yang ada maka telah dibuat juga olehnya konsep Tri Sila yang terdiri dari *socio-nationalisme*, *socio-democratie*, dan ke-Tuhanan.<sup>118</sup> Hal tersebut dapat terlihat jelas dalam pidato Soekarno yang menyatakan:<sup>119</sup>

Atau barangkali ada saudara-saudara yang tidak suka bilangan lima itu? Saya boleh peras, sehingga tinggal tiga saja. Sudara-saudara tanya kepada saya, apakah “perasan” yang 107ocial107107? Berpuluh-puluh tahun sudah saya pikirkan dia, ialah dasar-dasarnya Indonesia merdeka, *weltanschauung* kita. Dua dasar yang pertama, kebangsaan dan internasionalisme, kebangsaan dan perikemanusiaan, saya peras menjadi satu: itulah yang dahulu saya namakan *socio-democratie*. Tinggal lagi ke-Tuhanan yang menghormati satu sama lain. Jadi yang asalnya lima itu telah menjadi tiga: *socio-nationalisme*, *socio-democratie*, dan ke-Tuhanan.

Konsep Tri Sila tersebut kemudian diperas 107ocial107 oleh Soekarno menjadi nilai dalam bernegara dan berbangsa yang dinamai oleh Soekarno sebagai nilai gotong-royong. Hal tersebut dapat terlihat jelas dalam pidato Soekarno yang dengan tegas menyatakan:<sup>120</sup>

Kalau Tuan senang dengan simbolik tiga, ambilah yang tiga ini. Tetapi tidak semua Tuan-Tuan senang kepada Tri Sila ini, dan minta satu, satu dasar saja? Baiklah, saya jadikan satu, saya kumpulkan lagi menjadi satu. Apakah yang satu itu? Sebagai tadi telah saya 107ocial107107: kita mendirikan negara Indonesia, yang kita

---

<sup>117</sup> *Ibid*, hlm. 18.

<sup>118</sup> *Loc, cit.*

<sup>119</sup> *Ibid*, hlm. 19.

<sup>120</sup> *Loc, cit.*

semua harus mendukungnya. Semua buat semua! Bukan Kristen buat Indonesia. Bukan golongan Islam buat Indonesia, bukan hadikoesoemo buat Indonesia, bukan Van Eck buat Indonesia, bukan nitisemito yang kaya buat Indonesia, tetapi Indonesia buat Indonesia – semua buat semua! Jikalau saya peras yang lima menjadi tiga, dan yang tiga menjadi satu, maka dapatlah saya satu perkataan Indonesia yang tulen, yaitu perkataan “gotong-royong.” Negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong-royong.

Menurut Yudi Latif berdasarkan berbagai pidato Soekarno terkait Pancasila, nilai gotong-royong merupakan dasar dari semua sila yang ada di Pancasila. Selanjutnya Yudi Latif mengaitkan nilai gotong-royong tersebut dengan nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila yang ada dalam Pancasila. Yaitu sebagai berikut:<sup>121</sup>

a. Prinsip Ketuhanan

Prinsip ke-Tuhanan yang harus berlandaskan gotong-royong artinya nilai ke-Tuhanan yang juga berkebudayaan, lapang serta toleran. Sehingga keragaman keyakinan dan kepercayaan akan suatu agama dapat berjalan dengan harmonis tanpa saling menyerang dan mengucilkan antara satu kalangan dengan yang lainnya. Prinsip ini sejalan dengan prinsip kelima dari konsep Pancasila Soekarno yang dinamai oleh Soekarno sebagai Ketuhanan yang Berkebudayaan.

---

<sup>121</sup> *Loc, cit.* Pandangan terkait nilai gotong-royong yang terkandung dalam Pancasila tersebut sejalan dengan pendapat dari Magnis-Suseno yang menyatakan:

Pancasila begitu tinggi dan mutlak nilainya bagi kelestarian bangsa dan negara Indonesia karena merupakan wahana dimana berbagai suku, golongan, agama, kelompok budaya, dan ras dapat hidup dan bekerjasama dalam usaha untuk membangun kehidupan bersama, tanpa adanya alienasi dan identitas mereka sendiri.

Lihat: Jazumi dalam Anik Kunantiyorini, *Pancasila Sebagai Sumber Dari Segala Sumber Hukum*, Diakses melalui [portalgaruda.org/article.php?...PANCASILA%20SEBAGAI%20SUMBER%...](http://portalgaruda.org/article.php?...PANCASILA%20SEBAGAI%20SUMBER%...), Pada 18 Februari 2018.

b. Prinsip Internasionalisme

Prinsip Internasionalisme yang berjiwa gotong-royong menurut Yudi Latif yaitu prinsip internasionalisme yang berperikemanusiaan dan berperikeadilan. Sehingga prinsip internasionalisme yang ada akan selalu menjunjung perdamaian serta penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia. Prinsip ini sesuai dengan sila kedua Pancasila karya Soekarno yang dinamai oleh Soekarno sebagai Sila Internasionalisme dan Perikemanusiaan.

c. Prinsip Kebangsaan

Prinsip kebangsaan yang berjiwakan nilai gotong-royong menurut Yudi Latif adalah kebangsaan yang mampu mewujudkan persatuan dari berbagai perbedaan di Indonesia atau dengan kata lain mampu mewujudkan *Bhineka Tunggal Ika*. Pandangan ini sesuai dengan Sila Internasionalisme atau Perikemanusiaan.

d. Prinsip Demokrasi

Prinsip demokrasi yang berjiwakan gotong-royong menurut Yudi Latif adalah demokrasi yang berlandaskan pada musyawarah untuk mufakat. Bukan demokrasi Barat yang mengutamakan kepentingan mayoritas atau mayokrasi dan kepentingan elite penguasa-pemodal atau minokrasi. Prinsip ini sesuai dengan sila Mufakat atau Demokrasi dalam konsep Pancasila Soekarno.

e. Prinsip Kesejahteraan

Prinsip kesejahteraan yang berlandaskan nilai gotong-royong menurut Yudi Latif yaitu kesejahteraan yang diwujudkan melalui pengembangan partisipasi serta emansipasi di sektor ekonomi dengan berlandaskan semangat ekonomi. Sehingga kesejahteraan yang dimaksudkan bukan kesejahteraan yang berlandaskan pada paham individualisme-kapitalisme serta etatisme. Prinsip ini sesuai dengan sila Keempat dalam konsep Pancasila Soekarno.

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada di atas dapat terlihat dengan jelas bahwa konsep Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* pertama kali digagas oleh Soekarno dalam Sidang BPUPK pada 1 Juni 1945. Pada konsep tersebut Soekarno menghendaki adanya suatu negara yang memiliki Nilai Kebangsaan, Nilai Perikemanusiaan, Nilai Demokrasi, Nilai Kesejahteraan Sosial, dan Nilai Ketuhanan. Berbagai nilai tersebut oleh Soekarno digabungkan menjadi nilai gotong-royong, dengan kata lain Soekarno menghendaki adanya negara gotong-royong yang mampu mengakomodasi segala kepentingan masyarakat Indonesia baik dalam konteks perorangan maupun bangsa dan negara. Selain hal tersebut, berdasarkan berbagai penjelasan terkait penyusunan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag*, terlihat jelas bahwa Pancasila dapat menjadi satu-satunya *Philosophische Grondslag* di Indonesia dengan 110ocial110 bahwa nilai-nilai Pancasila telah lebih dulu hidup 110ocial110 bangsa Indonesia sejak dahulu bahkan sebelum dirumuskannya Pancasila sendiri, sehingga dapat disimpulkan juga

bahwa Pancasila telah menjadi jati diri, identitas, serta falsafah hidup masyarakat Indonesia.<sup>122</sup>

Sehingga jelaslah bahwa Pancasila sepatutnya dijadikan *leitstar*, *Philosophische Grondslag*, dan *rechtsidee* bagi hukum Indonesia.

Berkaitan dengan Pancasila sebagai falsafah dasar, Kaelan menyatakan bahwa:<sup>123</sup>

Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu sumber dari segala sumber hukum dalam negara Indonesia. Sebagai suatu sumber dari segala sumber hukum secara objektif merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan, serta watak bangsa Indonesia.

Berdasarkan penjelasan Kaelan tentang Pancasila sebagai filsafat dasar sebagaimana telah dijelaskan di atas, terlihat bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila merupakan cita-cita yang hendak dituju atau oleh Kaelan disebut dengan *das sollen* dan untuk itu Pancasila menjadi landasan bagi hukum untuk menciptakan cita-cita luhur yang ada dalam dunia nyata atau oleh Kaelan disebut dengan *das sein*. Sehingga jelas bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Alasan tersebut oleh Kaelan disebut dengan asal mula yang tidak langsung lahirnya Pancasila sekaligus sebagai kausa materialis. Lihat: Kaelan, *Pendidikan Pancasila, Proses Reformasi, UUD Negara Amandemen 2002, Pancasila Sebagai Sistem Filsafat, Pancasila Sebagai Etika Politik, Paradigma Bermasyarakat, Berbangsa Dan Bernegara*, Paradigma, Yogyakarta, 2004, hlm. 88. Pandangan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* tersebut juga didukung oleh Notonagoro yang menyatakan bahwa Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*) dan bintang pemandu (*guiding star*). Lihat: Notonagoro dalam Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 171.

<sup>123</sup> Kaelan, *op, cit*, hlm. 77.

<sup>124</sup> *Loc, cit*.

Pandangan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum tersebut sejalan dengan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 jo. Ketetapan MPR Nomer V/MPR/1973 jo. Ketetapan MPR Nomer IX/MPR/1978. Kemudian ditegaskan oleh Ketetapan MPR Nomer III/MPR/2000 dan juga ditegaskan oleh Undang-Undang Nomer 10 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 jo. Ketetapan MPR Nomer V/MPR/1973 jo. Ketetapan MPR Nomer IX/MPR/1978 menyatakan bahwa:

Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum Indonesia yang pada hakikatnya adalah suatu pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita moral yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari Bangsa Indonesia.

Sementara itu Pasal 1 ayat (3) Ketetapan MPR Nomer III/MPR/2000 menyatakan dengan jelas bahwa “sumber hukum dasar nasional adalah Indonesia.” Selanjutnya pada Pasal 2 Undang-Undang Nomer 10 Tahun 2004 jo. Pasal 2 Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa “Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum.”

Selain berbagai ketentuan yang telah disebutkan di atas, bukti bahwa Pancasila sebagai sumber dari berbagai sumber hukum di Indonesia juga dapat terlihat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Pandangan tersebut sejalan dengan pandangan dari Kaelan, menurut Kaelan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan

derivasi atau penjabaran dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan penjelasan Kaelan terkait Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Kaelan pokok pikiran pertama dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan penjabaran dari sila ketiga Pancasila, pendapat ini terlihat dengan pernyataan pada pokok pikiran pertama yang menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan, yaitu negara yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mengatasi segala paham golongan maupun perseorangan. Selanjutnya pada pokok pikiran kedua dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan penjabaran dari sila kelima Pancasila, hal tersebut dapat terlihat dari pernyataan pokok pikiran dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara hendak mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam hal ini negara berkewajiban mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh warga negara, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selanjutnya Pokok pikiran ketiga dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara berkedaulatan rakyat. Berdasarkan atas

kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan. Pada dasarnya merupakan penjabaran dari sila keempat Pancasila. Dan pokok pikiran keempat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan penjabaran dari sila pertama dan kedua Pancasila. Hal tersebut dibuktikan dengan pernyataan pada pokok pikiran tersebut yang menyatakan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>125</sup>

Berdasarkan dari berbagai penjelasan yang ada dapat terlihat bahwa Pancasila merupakan falsafah dasar Bangsa Indonesia yang menuntun bangsa Indonesia dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara, oleh karenanya Pancasila diwujudkan di dunia nyata melalui sarana hukum yang bersumber pada Pancasila itu sendiri. Hal tersebut ditunjukkan dengan dijabarkannya nilai-nilai Pancasila dalam pokok pikiran Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian diwujudkan dalam setiap pasal yang ada pada Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Nilai-nilai Pancasila yang terjabarkan ke dalam setiap pasal pada Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 kemudian dijabarkan 114social114 dalam berbagai peraturan hukum yang berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga dapat disimpulkan

---

<sup>125</sup> *Ibid*, hlm. 78.

juga bahwa Pancasila merupakan landasan moral etik dalam berbangsa dan bernegara di Indonesia.<sup>126</sup>

Pandangan mengenai Pancasila sebagai falsafah dasar sekaligus sumber dari segala sumber hukum juga dapat terlihat dengan menggunakan teori dari Hans Kelsen yang dinamai oleh Kelsen dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung*<sup>125</sup> sering dikenal dengan nama *stufenbau theory* dan juga menggunakan teori dari Hans Nawiasky yang dinamai olehnya dengan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*.<sup>127</sup>

*Stufenbau theory* atau *stufen theory* atau teori hukum berjenjang Hans Kelsen menyatakan bahwa norma-norma hukum pada dasarnya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi hingga pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis yaitu Norma Dasar atau *Grundnorm*. *Grundnorm* atau norma dasar adalah norma yang tidak lagi dibentuk oleh suatu norma, norma dasar merupakan norma yang dibentuk terlebih dahulu oleh masyarakat dan menjadi gantungan bagi norma-norma lain yang ada di bawahnya sehingga norma dasar dikatakan *presupposed*.<sup>128</sup>

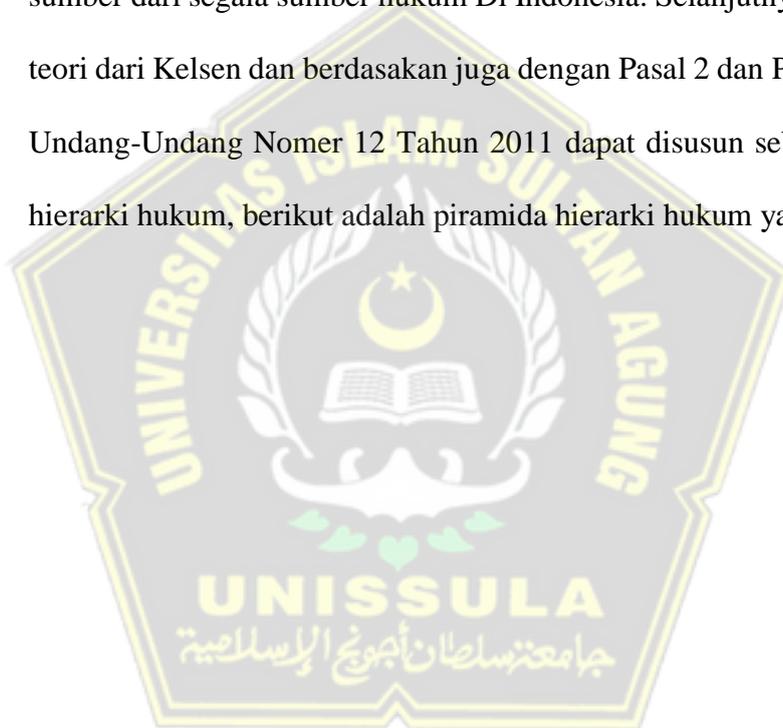
---

<sup>126</sup> *Loc, cit.*

<sup>127</sup>, Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *op, cit*, hlm. 170.

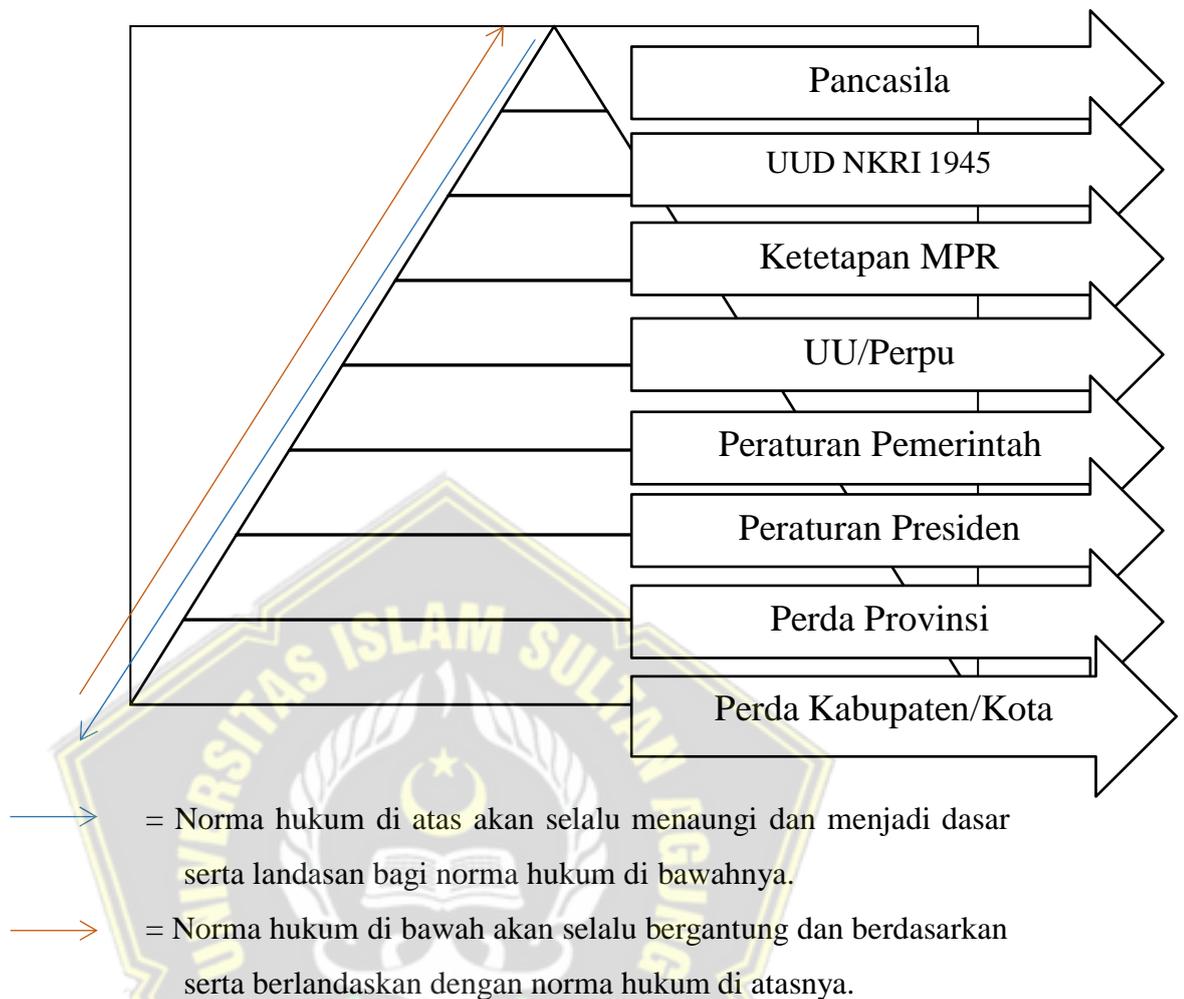
<sup>128</sup> Teori jenjang hukum milik Hans Kelsen tersebut diilhami dari teori Adolf Merkl. Adolf Merkl menyatakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah atau *das Doppelte Rechtsantlitz*. Dalam teorinya tersebut Adolf menjelaskan lebih lanjut bahwa suatu norma hukum ke atas dan ke bawah artinya ke atas bahwa norma hukum tersebut bersumber dan berdasar pada

Dalam kaitanya Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum atau *Leitstar* di bidang hukum, teori Kelsen memposisikan Pancasila sebagai *Grundnorm*. Sehingga dapat dikatakan bahwa Pancasila merupakan norma dasar yang menjadi gantungan bagi norma-norma hukum yang ada di bawahnya, hal tersebut sesuai dengan berbagai penjelasan di atas terkait Pancasila sebagai falsafah dasar dan sebagai sumber dari segala sumber hukum Di Indonesia. Selanjutnya berdasarkan teori dari Kelsen dan berdasarkan juga dengan Pasal 2 dan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomer 12 Tahun 2011 dapat disusun sebuah piramida hierarki hukum, berikut adalah piramida hierarki hukum yang dimaksud:



---

norma hukum yang berada di atasnya, norma hukum ke bawah artinya bahwa norma hukum tersebut menjadi sumber dan dasar bagi peratran hukum yang berada di bawahnya. Sehingga norma hukum tersebut memiliki jangka waktu yang relatif atau *rechtskracht*. artinya bahwa apabila norma di atasnya hilang maka norma-norma yang berada di bawah juga ikut hilang. Lihat: Maria Farida Indrati S., *op, cit*, hlm. 41-42.



**(Bagan I: Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dalam Ragaan *Stufenbau Theory*)**

*Stufen theory* milik Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh muridnya yaitu Hans Nawiasky. Hans Nawiasky mengembangkan teori dari Kelsen dengan konsep baru yang dinamainya dengan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen*.<sup>129</sup> Pada teorinya tersebut, Nawiasky menyatakan bahwa hierarki norma hukum terbagi menjadi:<sup>130</sup>

1. Norma fundamental negara atau *staatsfundamentalnorm*;

<sup>129</sup> *Ibid*, hlm. 44.

<sup>130</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *op, cit*, hlm. 170.

2. Aturan dasar negara atau *staatsgrundgesetz*;
3. Undang-undang formil atau *formell gesetz*;
4. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom atau *verordnung en autonome satzung*.

Berkaitan dengan posisi Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* dan sekaligus sebagai sumber dari segala sumber hukum, A. Hamid S. Attamimi dengan menggunakan *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen* milik Nawiasky menyatakan bahwa struktur hierarki hukum di Indonesia terdiri dari:<sup>131</sup>

1. Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm*;<sup>132</sup>
2. Batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR serta Konvensi Ketatanegaraan merupakan *staatsgrundgesetz*;
3. Peraturan Perundang-undangan merupakan *formell gesetz*;
4. Secara hierarki mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Daerah Provinsi serta Peraturan Daerah Kabupaten/Kota merupakan *verordnung en autonome satzung*.

---

<sup>131</sup> *Loc, cit.*

<sup>132</sup> Walaupun Nawiasky dengan teorinya tidak secara tegas mengatakan bahwa Pancasila yang merupakan *Staatsfundamentalnorm* berkaitan dengan konstitusi Indonesia, namun hubungan antara Pancasila dengan konstitusi hingga berbagai aturan yang ada di bawah konstitusi dapat dijelaskan dengan menggunakan teori validitas Kelsen. Berdasarkan teori Kelsen tersebut dapat dinyatakan bahwa konstitusi Indonesia merupakan dokumen valid dikarenakan pada Pancasila yang merupakan postulat akhir yang bersifat final. Postulat tersebut kemudian menjadi tempat bergantung bagi setiap norma di bawahnya sehingga membentuk suatu presuposisi yang dinamai oleh Kelsen sebagai *trancendental logical pressuposition*. Lihat: *Ibid*, hlm. 172.

Kedudukan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* atau oleh Nawiasky disebut dengan *Staatsfundamentalnorm* sekaligus sebagai *rechtsidee* atau cita hukum, menimbulkan konsekuensi bahwa pembuatan segala peraturan hukum hingga pelaksanaannya harus sesuai dengan segala nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada dapat pula disimpulkan bahwa Pancasila juga merupakan sumber dari segala sumber politik hukum di Indonesia. Pernyataan tersebut sesuai dengan pandangan dari Mahfud M.D. yang menyatakan bahwa:<sup>133</sup>

Dari berbagai definisi politik hukum tersebut dapatlah dibuat rumusan sederhana bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara.....pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan 119ocial hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu.

Berdasarkan penjelasan dari Mahfud M. D. di atas dapat dinyatakan bahwa politik hukum pada dasarnya merupakan arah pembangunan hukum yang berpijak pada 119ocial hukum nasional untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita negara dan bangsa.<sup>134</sup> Adapun tujuan negara

---

<sup>133</sup> Moh. Mahfud M. D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 15-16.

<sup>134</sup> Pada dasarnya hampir tidak ada perbedaan antara cita-cita negara dan tujuan negara, Namun dalam konteks politik hukum Mahfud M. D. membedakan dua hal tersebut, menurut Mahfud M. D. cita-cita merupakan semangat yang bersemayam di dalam hati masyarakat, sedangkan tujuan negara adalah pernyataan konstitutif yang harus dijadikan arah atau orientasi penyelenggaraan negara. Lihat: Moh. Mahfud M. D., *op, cit*, hlm. 17.

yang berangkat dari cita-cita masyarakat bangsa telah tersimpulkan di dalam kelima sila Pancasila. Sehingga dengan kata lain penyelenggaraan politik hukum berlandaskan pada kelima sila Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Politik hukum yang berlandaskan pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa artinya politik hukum harus berlandaskan pada nilai moral Ketuhanan. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab artinya politik hukum yang ada harus mampu menjamin penghargaan dan perlindungan bagi hak-hak asasi manusia secara non-diskriminatif. Politik hukum harus berlandaskan nilai Persatuan Indonesia artinya politik hukum harus mampu mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan segala ikatan primordialnya masing-masing. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan artinya politik hukum harus mampu menciptakan kekuasaan negara yang berada di bawah kekuasaan rakyat atau dengan kata lain politik hukum harus mampu menciptakan negara yang demokratis dimana kekuasaan terbesar berada di tangan rakyat (demokrasi kerakyatan). Kemudian yang terakhir bahwa politik hukum harus berlandaskan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia artinya politik hukum harus mampu menciptakan masyarakat yang berkeadilan sosial yang mampu

menciptakan keadilan bagi kalangan masyarakat lemah baik di 121ocial 121ocial maupun pada 121ocial ekonomi, sehingga tidak terjadi penindasan antara kalangan masyarakat *power full* dengan masyarakat marjinal.<sup>135</sup>

Berbagai nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila tersebut kemudian terkongkritisasi dalam tujuan negara yang tertuang pada Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan Kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sehingga jelas juga bahwa politik hukum haruslah berlandaskan pada keempat prinsip yang terkandung di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Berkaitan dengan hal tersebut Mahfud M. D. menyatakan bahwa:<sup>136</sup>

Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah “alat” yang berkerja dalam “121ocial hukum” tertentu untuk mencapai “tujuan” negara atau “cita-cita” masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu pembahasan mengenai politik hukum nasional harus didahului dengan penegasan tentang tujuan negara.

---

<sup>135</sup> *Ibid*, hlm. 16.

<sup>136</sup> *Ibid*, hlm. 17.

Berdasarkan pendapat dari Mahfud M. D. tersebut jelaslah bahwa Pancasila merupakan landasan serta sumber dari segala sumber bagi politik hukum nasional. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan serta Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 memuat berbagai cita-cita bangsa Indonesia yang merupakan *rechtsidee* yaitu menciptakan negara yang mampu menciptakan keadilan social dengan berlandaskan nilai moral Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan melalui demokrasi gotong-royong bukan melalui demokrasi barat. Hal tersebut termasuk pada politik hukum keamanan nasional.



**BAB III**  
**REGULASI PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN BELUM**  
**BERKEADILAN**

**A. Penjelasan Terkait Sengketa Tanah**

Sengketa tanah merupakan sengketa yang sudah lama ada, dari era orde lama, orde baru, era reformasi dan hingga saat ini. Sengketa tanah secara kualitas maupun kuantitas merupakan masalah yang selalu ada dalam tatanan kehidupan masyarakat. Sengketa atau konflik pertanahan menjadi persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan puluhan tahun dan selalu ada dimana-mana. Sengketa dan konflik pertanahan merupakan bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multi dimensi. Sudah merupakan fenomena yang inheren dalam sejarah kebudayaan dan peradaban manusia, terutama sejak masa agraris dimana sumber daya berupa tanah mulai memegang peranan penting sebagai faktor produksi untuk memenuhi kebutuhan manusia. Berkaitan dengan pengertian Sengketa Pertanahan dapat dilihat dari dua bentuk pengertian yaitu pengertian yang diberikan para ahli hukum dan yang ditegaskan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>137</sup>

Menurut Rusmadi Murad sengketa hak atas tanah, yaitu : timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan)

---

<sup>137</sup>Sumarto, "Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Prinsip Win-Win Solution oleh Badan Pertanahan nasional RI" Disampaikan pada Diklat Direktorat Konflik Pertanahan Kemendagri RI tanggal 19 September, 2012, hlm 2.

yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Lebih lanjut menurut Rusmadi Murad, sifat permasalahan sengketa tanah ada beberapa macam, yaitu :<sup>138</sup>

1. Masalah atau persoalan yang menyangkut prioritas untuk dapat diterapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya.
2. Bantahan terhadap suatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
3. Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar.
4. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis/bersifat strategis.

Menurut Peraturan Menteri Pertanahan/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, Pasal 1 butir 1 : Sengketa Pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai, keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, dan pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya serta penerbitan bukti haknya, antara pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi dilingkungan Badan Pertanahan Nasional.

---

<sup>138</sup> Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung : Alumni, 1999. Hlm 22-23.

## **B. Sejarah Perkembangan Sistem Pengadaan Tanah Di Indonesia**

Politik hukum ganti kerugian di Indonesia dalam perkembangannya mengalami berbagai macam perubahan mendasar yang sejalan dengan perubahan nilai-nilai hukum di Indonesia.

Hal ini dapat terlihat dalam periodisasi perkembangan politik hukum pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia.

Berikut akan di bahas lebih dahulu terkait periodisasi perkembangan politik hukum pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia:

### **1. Periode Penjajahan Belanda**

#### **a. Periodisasi Ketentuan Pengaturan Terkait Kepentingan Umum Dalam Hukum Pertanahan Di Indonesia**

Persoalan pertanahan di masa kolonialisme Belanda sangatlah dilematis, hal ini dikarenakan pemerintahan kolonial yang sejak awal memang berniat melakukan monopoli terhadap kekuasaan tanah di tanah air.

Hal itu juga dapat terlihat dalam persoalan pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum di masa pemerintahan kolonial Belanda. Pada perkembangannya perihal periodisasi politik hukum pertanahan di masa pemerintahan Belanda dimulai sejak 1602 pada masa V.O.C.,

namun demikian yang berkaitan dengan periodisasi pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum dimulai pasca pemerintahan V.O.C. berikut akan dibahas lebih lanjut.

1) Periode Pemerintahan Du Bus De Gisignies

Pada masa penjajahan du Bus de Gisignies di tahun 1826 hingga 1830, terkait kedudukan tanah-tanah milik masyarakat kecil dikuasai oleh pemerintahan kolonial Belanda, dimana kaum masyarakat kecil yang hendak menggunakan tanah-tanah tersebut harus membayarkan sejumlah uang pajak tanah yang dinamai dengan *landrente* yang dimana uang pembayaran sewa tanah tersebut dinamai dengan *pacht*. Pada masa tersebut tidak terjadi pemisahan antara fungsi tanah untuk kepentingan umum dengan kepentingan pihak swasta. Hal ini yang mengakibatkan persoalan pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum diatur secara sepihak dan otoritarian oleh pemerintahan du Bus de Gisignies.<sup>139</sup>

2) Periode Pemerintahan Van Den Bosch

---

<sup>139</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 1-3.

Kemudian pasca pemerintahan pemerintahan du Bus de Gisignies, Belanda menghadapi masa sulit akibat dampak dari perang Eropa dan serangan pasukan Diponegoro. Hal ini memaksa van den Bosch untuk mencari cara guna membiayai kerugian pemerintahan Belanda di tahun 1930.<sup>140</sup>

Pada akhirnya van den Bosch membuat formulasi regulasi yang diperuntukan guna memperbudak masyarakat local guna memenuhi pasokan tanaman komoditi ekspor guna meningkatkan kebutuhan logistik pemerintah Negara Belanda pasca perang Eropa dan perang Diponegoro. Adapun regulasi tersebut dinamai dengan “*Cultuurstelsel*” atau yang lebih dikenal dengan sistem tanam paksa.<sup>141</sup>

Pada perkembangannya *Cultuurstelsel* tidak dapat berjalan dengan langgeng, pasca adanya perdebatan terkait fungsi dan kedudukan tanah, dimana satu kalangan menganggap bahwa tidak perlu adanya pemisahan antara fungsi tanah guna kepentingan umum dan negara atau yang dinamai dengan *bestuur* dengan kepentingan akan tanah dari kalangan pedagang swasta. Sementara di kelompok lain menganggap bahwa peruntukan fungsi tanah haruslah

---

<sup>140</sup>*Ibid*, hlm. 3-4.

<sup>141</sup>*Ibid*, hlm. 4.

berdasarkan keputusan pemerintah kolonial Belanda. Terkait kelompok kedua ini dianut oleh Dendels.<sup>142</sup>

Pada masa ini sama halnya dengan pemerintahan du Bus de Gisignies dimana tidak terjadi pemisahan antara fungsi tanah untuk kepentingan umum dengan kepentingan kalangan swasta akan tanah. Akibatnya perihal persoalan pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum diatur oleh pemerintahan kala itu secara otoriter dan feodal.

### 3) Periode Lahirnya *Agrarische Wet*

Pasca berakhirnya masa tanam paksa di Indonesia, penderitaan masyarakat pribumi belum berakhir. Pada abad ke-19 dengan lahirnya masa industrialisasi yang membuka pintu lebar bagi dominasi kaum pengusaha terhadap hukum termasuk hukum pertanahan di negara jajahan, telah mengakibatkan penderitaan baru bagi masyarakat pribumi.<sup>143</sup>

Dominasi kalangan kapitalis pemodal besar tersebut di Indonesia kala itu dapat terlihat dengan lahirnya *Agrarische Wet* yang diundangkan dengan adanya *Staatblad* 1870 Nomor 55 pada 9 April 1870. Berbeda

---

<sup>142</sup>*Ibid*, hlm. 5.

<sup>143</sup>*Ibid*, hlm. 5.

dengan periode *Cultuurstelsel* dimana antara kepentingan umum akan tanah sertra kepentingan swasta akan tanah digabungkan dan berada di bawah pengaturan pemerintahan kolonial Belanda, Hal tersebut memberikan jalan bagi pihak swasta untuk menguasai tanah guna kepentingan usaha swasta melalui hak *erfpacht*. Hak *erfpacht* dimiliki selama 75 tahun.<sup>144</sup>

Pada masa ini prinsip dasar dari kepentingan umum mengalami perubahan mendasar. Hal tersebut terlihat dalam perubahan ketentuan Pasal 62 *Regerings Reglement* Tahun 1854 yang diubah dengan ketentuan dalam Pasal 51 *Indische Staatsregeling*. Pada pasal tersebut dinyatakan bahwa:<sup>145</sup>

- a) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah;
- b) Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukan untuk perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan dagang;
- c) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah-tanah yang ada melalui pengaturan dalam *ordonnantie*. Tidak termasuk yang dapat disewakan adalah tanah-

---

<sup>144</sup>*Loc. cit.*

<sup>145</sup>*Ibid*, hlm. 6.

tanah milik pribumi hasil pembukaan lahan hutan, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa;

d) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian-pemberian tanah yang dapat melanggar hak pribumi;

e) Gubernur Jenderal tidak diperbolehkan mengambil tanah-tanah milik pribumi asalkan tanah tersebut merupakan hasil pembukaan lahan hutan dan digunakan untuk kepentingan pribadi, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa. Kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 133 atau untuk penanaman tanaman-tanaman komoditi yang diperintahkan oleh penguasa melalui pengaturan yang jelas dan dengan ganti kerugian yang layak;

f) Tanah yang dimiliki oleh masyarakat dengan hak pakai dengan turun-temurun atas permohonan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak *eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan

dengan *ordonnantiedan* dicantumkan dalam surat *eigendom* miliknya, yaitu yang mengenai kewajiban terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjual kepada orang pribumi.

Berdasarkan berbagai macam pernyataan di atas dapatlah diketahui bahwa pada Pasal 51 *Indische Staatsregeling* telah diatur ketentuan terkait pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum telah diatur pada waktu itu. Hal tersebut terlihat pada poin e Pasal 51 *Indische Staatsregeling* yang menyatakan bahwa:<sup>146</sup>

Gubernur Jenderla tidak diperbolehkan mengambil tanah-tanah milik pribumi asalkan tanah tersebut merupakan hasil pembukaan lahan hutan dan digunakan untuk kepentingan pribadi, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa. Kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 133 atau untuk penanaman tanaman-tanaman komoditi yang diperintahkan oleh penguasa melalui pengaturan yang jelas dan dengan ganti kerugian yang layak.

#### 4) Periode Lahirnya *Domein Verklaring*

---

<sup>146</sup>*Loc, cit.*

Pada dasarnya *domein verklaring* didasari atas adanya asas *L' ètat c' est Moi* yang berarti negara adalah saya yang berlaku pada saat sebelum adanya revolusi Eropa. Asas ini membuat tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh seseorang dapat dikuasai secara langsung oleh penguasa. Hal tersebut juga terjadi di Indonesia, adanya penguasaan tanah oleh Raja-Raja sebelum datangnya Pemerintahan Kolonial Belanda di kala itu telah menunjukkan eksistensi asas *L' ètat c' est Moi* di kala itu.

Sesaat setelah penguasaan pemerintahan Belanda di Nusantara membuat penguasaan tanah oleh Raja-Raja di Tanah Nusanantara secara otomatis dikuasai oleh pemerintahan Belanda yang datang dengan tujuan untuk menguasai SDA dan SDM di tanah air saat itu. Pengaturan terkait *domein verklaring* tertuang secara jelas dalam *Agrarische Besluit*. Dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit*

berbunyi bahwa:

Dengan tidak mengurangi dua ketentuan dalam *Agrarische Wet* bahwa segala pemberian tanah tidak boleh mendesak hak rakyat atas tanah, dan pencabutan hanya diperbolehkan untuk kebudayaan, pertanian, pemerintahan dengan diberi ganti kerugian maka tetap merupakan suatu asas bahwa semua tanah merupakan domein negara, kecuali tanah-tanah yang oleh orang lain dihaki dengan *eigendom* atau *agrarische eigendom*.

Berdasarkan ketentuan di atas terlihat bahwa Pasal 1 *Agrarische Besluit* menetapkan dengan tegas bahwa terhadap tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya secara perorangan maka secara otomatis merupakan *domein* pemerintah Kolonial Belanda.

Kemudian terkait kepentingan umum dalam *Agrarische Besluit* diatur dalam beberapa Pasal yaitu:

- a) Pasal 3 yang diubah dengan adanya Stb. 1972 Nomor 116 yang menyatakan bahwa “jika dijalankan menurut ketentuan mengenai pencabutan hak milik maka besaran ganti kerugian ditetapkan oleh Pengadilan Negeri setempat apabila tidak tercapai persetujuan tentang ganti kerugian”;
- b) Pasal 9, menegaskan bahwa “dalam hal yang khusus, Gubernur Jenderal dapat menetapkan persil-persil yang lain”. lebih lanjut dinyatakan kembali bahwa dalam *erfpacht* tidak termasuk:

- (1) Tanah dimana terdapat hak orang lain bila yang berkepentingan tidak suka melepas haknya itu;
- (2) Tanah yang dianggap keramat oleh orang asli;
- (3) Tanah yang harus dikecualikan untuk pasar umum atau diperuntukan untuk pekerjaan umum;

- (4) Hutan jati dan hutan kayu lainnya, sepanjang dalam penguasaan yang teratur.
- c) Kemudian pada Pasal 17 yang diubah dengan Stb. 1972 Nomor 116 menyatakan bahwa atas permintaan penyewa oleh Gubernur Jenderal diganti dengan pemberian hak *erfpacht*, asal perubahan itu menguntungkan negeri dan selanjutnya tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Terhadap tanah yang dimaksudkan tersebut tidak diadakan pembebanan uang *pacht* atau *verponding*.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat bahwa perihal pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia telah diatur dengan jelas sebagaimana tertuang dalam Pasal 1, Pasal 3, Pasal 9, dan Pasal 17 *Agrarische Besluit*, termasuk dalam hal konsinyasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 *Agrarische Besluit*.

**b. Perkembangan Periodisasi Politik Pengadaan tanah serta ganti kerugian Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia**

- 1) Periode *Goevernements Besluit* Dan *Onteigeningsordonnantie*

Perihal pengaturan tentang pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum di negeri Indonesiapertama kali di atur dalam *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda Nomor 7 dengan Nomor *Bijblad* 11372 yang dibuat pada 1 Juli 1927.<sup>147</sup>

Adapun *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda Nomor 7 dengan Nomor *Bijblad* 11372 tahun 1927 tersebut dibuat guna kepentingan pemerintahan kolonial Belanda dalam pembangunan Gedung dinas pemerintahan Belanda di kala itu.

Selain *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda Nomor 7 dengan Nomor *Bijblad* 11372, pemerintahan Belanda juga membuat *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda dengan Nomor *Bijblad* 12746 yang dibuat pada 8 Januari 1932.<sup>148</sup>

Lahirnya *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernemen atau Keputusan Pemerintah Belanda dengan Nomor *Bijblad* 12746 yang dibuat pada 8 Januari 1932

---

<sup>147</sup> Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Amtara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 2016, hlm. 41.

<sup>148</sup> *Loc, cit.*

tersebut memungkinkan pemerintahan kolonial Belanda untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang dimiliki masyarakat di masa itu dengan dasar kesepakatan kedua belah pihak yang mana tujuan dari *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernur atau Keputusan Pemerintah Belanda dengan Nomor *Bijblad* 12746 yang dibuat pada 8 Januari 1932 tersebut ialah untuk pembangunan guna kepentingan pemerintah kolonial Belanda.<sup>149</sup>

Pada dasarnya kedua peraturan tersebut dapat berjalan dengan landasan adanya persetujuan antara pemerintah Kolonial Belanda yang berwenang mencabut hak atas tanah dan benda-benda lainnya guna kepentingan umum dengan masyarakat selaku pihak pemilik tanah dan benda-benda yang akan dilakukan pencabutan haknya.

Ketika terjadi keberatan dan ketidaksepakatan salah satu pihak dalam perjanjian sebagaimana dimaksud dalam kedua ketentuan pengadaan tanah di atas maka petugas yang merupakan pihak yang melaksanakan eksekusi terhadap pencabutan hak atas tanah dan benda-benda guna kepentingan pemerintah dapat mengusulkan kepada pemerintah untuk dilakukan pencabutan hak atau *onteigenen* atas tanah dan benda-benda yang memang

---

<sup>149</sup>*Loc, cit.*

sangat dibutuhkan oleh pemerintah atau petugas tersebut juga dapat mengusulkan tindakan-tindakan lainnya.

Pada perkembangannya para petugas tersebut hanya memiliki kewenangan memberikan saran terkait *onteigenen* dan tindakan-tindakan lainnya atas tanah dan benda-benda yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintah kepada eksekutif pemerintahan Kolonial Belanda semata, sementara tindakan yang akan diambil berpulang kepada kewenangan eksekutif, namun demikian tindakan terkait pencabutan hak atas tanah dan benda-benda lainnya dalam hal tidak adanya persetujuan dari pemilik tanah dan benda tersebut harus berdasarkan pada *ordonnantie* atau peraturan perundang-undangan.

Sehingga perlu adanya formulasi terkait hal tersebut, kemudian dibuatlah *onteigeningsordonnantie*. *Onteigeningsordonnantie* pada dasarnya terdiri dari dua bagian yaitu perihal pencabutan hak dalam keadaan biasa dan pencabutan hak dalam keadaan darurat.

- a) *Onteigeningsordonnantie* dalam keadaan biasa yaitu *onteigeningsordonnantie* yang dilakukan tidak dalam keadaan memaksa atau darurat dimana dilakukan dengan jalan departemen yang membutuhkan

pencabutan hak guna suatu pekerjaan mengajukan usulan tentang dibutuhkannya pencabutan hak guna suatu pekerjaan dengan disertai penjelasan yang jelas kepada Gubernur Jenderal Pemerintahan Kolonial Belanda;

- b) *Onteigeningsordonnantie* dalam keadaan memaksa atau darurat yaitu *onteiigeningsordonnantie* yang dilakukan karena adanya suatu keadaan mendesak yang mengharuskan adanya pencabutan hak guna penggunaan tanah dan benda-benda tertentu oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Pelaksanaan *onteiigeningsordonnantie* dalam keadaan mendesak dilakukan dengan mekanisme berupa departemen yang membutuhkan pencabutan hak guna suatu pekerjaan mengajukan usulan tentang dibutuhkannya pencabutan hak guna suatu pekerjaan dengan disertai penjelasan yang jelas kepada Gubernur Jenderal Pemerintahan Kolonial Belanda.

Setelah adanya masukan dari departemen terkait mengenai pencabutan hak maka dibuatlah komisi yang bertugas melakukan pemeriksaan terkait tanah dan benda yang hendak dicabut haknya, para pihak yang keberatan dapat mengajukan keberatannya, namun apabila pihak yang

berkebertan tidak dapat menepis adanya alasan fungsi sosial dari tanahnya yang dibutuhkan guna pembangunan untuk kepentingan umum maka dengan haknya akan tanah atau benda dapat dicabut dengan alasan kepentingan umum atau *Verklaring van Algemeen* dengan *onteigeningsordonnantie*. Keputusan akan pencabutan hak tersebut diumumkan secara tertulis melalui *verponding* yang memuat nama-nama pihak yang dicabut haknya, jenis-jenis benda yang di cabut haknya, dan juga nomor *verponding*.

Kemudia apabila dalam hal masih terdapat kebuntuan dalam perundingan antara pemegang hak dan pemerintah selaku pencabut hak dimana masing-masing pihak memiliki dalil hukum yang sama kuatnya, maka pemerintah dapat melakukan gugatan kepada pengadilan dimana objek gugatan itu berada guna memutus terkait pencabutan hak dan besaran ganti kerugaian atas adanya pencabutan hak tersebut.

Apabila pemerintah tidak mampu membuktikan adanya *Verklaring van Algemeen* objek yang akan dicabut hak kepemilikannya maka gugatan pemerintah dapat ditolak atau diputus kalah di pengadilan tingkat pertama. Atas hal tersebut pemerintah dapat mengajukan banding.

Pada tingkat berikutnya hakim ketua menunjuk para ahli dengan jumlah ganjil di bawah hakim komisaris yang juga ditunjuk oleh haki kepala yang menangani gugatan pencabutan hak tersebut, hal ini dilakukan untuk menentukan besaran ganti kerugian ketika terjadi pencabutan hak atas tanah atau benda-benda yang dibutuhkan guna pembangunan untuk kepentingan umum.

Tindakan upaya di pengadilan sebagaimana yang telah dijelaskan di atas hanya berlaku pada pencabutan hak dalam keadaan biasa. Sementara terkait pencabutan hak atas tanah yang kepemilikannya tidak dapat ditunda dikarenakan adanya penyebab yang mendesak dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 84 *onteigeningsordonnantie*. Pada ketentuan Pasal 84 *onteigeningsordonnantie* tersebut dijelaskan bahwa pencabutan hak atas sebidang tanah guna kepentingan umum dilakukan setelah adanya keputusan dari Gubernur Jenderal.

- 2) Periode *Stadsvormingsordonnantie* Dan *Stadsvormingsverordening* *Stadsvormingsordonnantie* dan *Stadsvormingsverordening* lahir akibat adanya perluasan kota yang membutuhkan banyaknya alih fungsi dari tanah-

tanah yang berada di sekitar perkotaan. *Stadsvormingsordonnantie* lahir dengan adanya Stb. 1948-168, sedangkan *Stadsvormingsverordening* lahir dengan adanya Stb. 1949-40.

Baik *Stadsvormingsordonnantie* maupun *Stadsvormingsverordening* merupakan undang-undang terkait penataan kota yang di dalamnya sebagian besar mengatur terkait pengadaan tanah guna keperluan pembangunan kota di masa Pemerintahan Kolonial Belanda.

Pada *Stadsvormingsordonnantie* Stb. 1948-168 secara jelas memuat terkait ketentuan tentang ganti kerugian ketika terjadinya hak cipta akibat adanya kebutuhan tanah guna pembangunan wilayah perkotaan di masa pemerintahan Kolonial Belanda. Hal tersebut terbagi dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut:<sup>150</sup>

- a. Pada Pasal 30 *Stadsvormingsordonnantie* lahir dengan adanya Stb. 1948-168 mengenai ganti kerugian atas tanah akibat adanya ketentuan unsur-unsur perencanaan yang menyebutkan bahwa:

---

<sup>150</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 23-25.

1) Orang-orang yang berhak, berwenang meminta ganti kerugian pada *Haminte* dari kerusakan yang telah dapat diduga sebelumnya yang langsung terjadi karena:

a) Penetapan lingkungan pertanahan dan alam dalam areal kota;

b) Penetapan lingkungan bangunan, tetapi hanya selama pembangunan-pembangunan itu dengan pekarangan-pekarangan yang terletak dalam lingkungan itu menjadiberkurang harganya dan turunya harga itu lebih dari 10 persen;

c) Penetapan kembali pembagian tanah, tetapi hanya mengenai persil-persil yang ada, juga jika dalam hal itu turnya harga lebih dari 10 persen;

d) Penetapan garis sempadan bangunan, tetapi hanya jika bagian pekarangan yang tidak didirikan bangunan-bangunan melampaui koefisien-koefisien yang ditentukan dalm peraturan bangunan.

2) Hak untuk mendapat ganti kerugian/kerugian terjadi dalam hal-hal yang dimaksudkan dalam ayat (1) huruf c dan d, sesudah unsur rencana dalam pembangunan baru, pembangunan atau perubahan sebagian atau seluruhnya ataupun hal memperluas telah dilaksanakan dan telah diberikan izin untuk menggunakannya.

3) Jika unsur-unsur rencana ditentukan untuk kepentingan badan-badan pemerintah lain, maka kerugian-kerugian itu harus dibayarkan kepada *haminte*.

b. Pasal 32 mengenai hak untuk menebus tanah-tanah yang diperuntukan untuk pembangunan bangunan umum

1) Jika Dewan telah memeruntukan tanah-tanah tertentu untuk pekerjaan-pekerjaan bangunan umum tetapi peruntukan ini belum dilaksanakan, sedangkan dari bagian terbesar dari tanah-tanah sekelilingnya telah dibangun bangunan-bangunan dan pekerjaan-pekerjaan pemasangan yang penting di sekelilingnya telah selesai, maka orang yang berhak atas tanah itu berwenang untuk meminta kepada *Haminte*

untuk mencabut kembali peruntukan istimewa terhadap tanah tersebut atau membelinya, bila perlu beserta hak-hak yang ada pada tanah tersebut;

2) *Haminte* berwenang memberikan tanah-tanah sebagai pengganti uang;

3) Bila pihak pemilik tanah tidak setuju pada perbuatan *Haminte* tersebut, maka pihak tersebut dapat meminta hukuman untuk *Haminte* kepada hakim berupa:

a) Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) guna pembayaran tanah terkait;

b) Dalam hal sebagaimana dimaksudkan ayat (2) untuk membayar selisih dari harga tanah dengan pembayaran berupa tanah yang ditawarkan (diberikan)

sebagai pengganti pembayaran uang;

c) Hak-hak atas tanah tersebut jatuh kepada *Haminte* karena pembayaran, yang juga akan berlaku sebagai pembayaran yang diserahkan kepada hakim. Akan tetapi jika sekiranya harus

terjadi penyerahan hak-hak, daripada dibuat akte-akte umum, maka penyerahan akibat pembalikan nama yang oleh pegawai yang berwenang dilakukan setelah penyerahan turunan keputusan hakim dan tanda pembayaran.

- 4) Berkenaan dengan keputusan hakim ini maka ada kesempatan naik banding

c. Pasal 33, menyatakan:

- 1) Orang yang berhak atas tanah-tanah persil yang telah dibangun atau belum dibangun, berhak meminta agar supaya tanah dan atau hak-hak yang ada pada tanah itu dibeli oleh *Haminte*, jika dan selama penetapan unsur-unsur rencana itu, menurut pertimbangan yang patut, tanah-tanah tersebut tidak baik lagi untuk digunakan bagi bangunan-bangunan yang sesuai dengan peruntukan sebagaimana tersebut dalam aturan-aturan pembentukan kota.
- 2) Hak ini baru terjadi mengenai:
  - a) Tanah-tanah persil yang telah dibangun itu pada ketika bangunan-bangunan yang ada tidak dapat dipelihara

atau diperbaiki walaupun dengan perbaikan, sehingga memungkinkan lagi untuk memberikan jaminan penghasilan normal;

b) Tanah-tanah persil yang tak dibangun pada waktu unsur-unsur rencana dilaksanakan.

d. Pasal 38 mengenai tentang hubungan antara peruntukan dengan penetapan harga, pada ayat 1 berbunyi:

(1) Pada pelaksanaan dari pasal-Pasal 18 ayat (6), Pasal 19 ayat (4), Pasal 32 dan Pasal 33 dan untuk penetapan dari pembayaran ganti kerugian pada pencabutan hak milik, berlaku harga tanah atau hak atas tanah dengan memperhatikan aturan-aturan berikut.

e. Pasal 39 tentang penetapan harga pada pencabutan hak milik dari bagian-bagian tanah persil, pada ayat

(1) dan ayat (2) berbunyi:

1) Menyimpang dalam hal ini dari yang telah ditetapkan dalam Pasal-Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Pencabutan Hak Milik, maka pada pencabutan hak milik dari bagian-bagian

tanah persil untuk penetapan kerugian yang dideritanya, akan diperbandingkan harga sebenarnya dari sisa-sisa bagian yang masih ada, sesudah pencabutan hak milik;

- 2) Tetapi jika pencabutan hak milik terjadi untuk suatu pekerjaan yang biayanya juga dapat dibebankan pada yang berhak atas bagian persil yang masih ada dengan pemungutan sumbangan pemasangan atau pemungutan laba, maka diperbandingkan harga sebenarnya untuk seluruhnya sebelum pencabutan hak milik dengan harga yang sebenarnya dari sisa-sisa bagian yang masih ada sesudah pencabutan hak milik dan sesudahnya pelaksanaan pekerjaan yang menyebabkan pencabutan hak milik.

f. Pasal 40 tentang penetapan harga pada perbuatan-perbuatan pemasangan atau pembangunan pada tanah yang hak atas tanahnya dicabut, pada ayat (1) dan (2) berbunyi:

- 1) Jika dari pembebasan dari suatu peraturan pembentukan kota mengenai peruntukan tanah yang telah diberi izin pemasangan atau

bangunan, maka hal yang demikian itu akan senantiasa berlaku dengan menentukan syarat-syarat bahwa pada pencabutan hak milik yang berikutnya atau perwujudan peruntukannya, kelebihan harga dari apa yang telah dibangun atau dipasang atas dasar pembebasan itu, tidak diperhitungkan kerugiannya;

- 2) Dalam hal pembentukan pekerjaan-pekerjaan bangunan yang ada, maka dewan pemerintah *Haminte* dapat memberitahukan kepada pemohon sebelum ada keputusan atas permohonan izin pemasangan atau bangunan itu akan segera dicabut hak miliknya. Jika demikian maka pencabutan hak milik dalam waktu dua tahun tidak akan dibayar kerugiannya lagi lebih dari harga aebelum pemberian izin.

Pada perkembangannya politik hukum pengadaa tanah pada periode perkembangan perkotaan di masa penjajahan kolonial Belanda memiliki berbagai macam persoalan yang antara lain yaitu:

- a. Pada Pasal 30 dimana turunya harga tanah sebesar lebih dari 10 (sepuluh) persen, hal ini menjadi

kerugian besar yang harus diderita oleh masyarakat akibat adanya pencabutan hak yang harus disertai dengan pemberian ganti kerugian. Ketentuan Pasal 30 juga mempersulit rakyat dikarenakan turunnya harga sebesar 10 (sepuluh) persen sangat mempersulit kalangan ekonomi lemah yang sebagian besar pada waktu itu adalah kaum Bumi Putra.

b. Pasal 32 tidak menjadi aturan pencabutan hak yang adila pada perkembangannya. Pemerintah Belanda memberlakukan ketentuan tersebut karena kepentingannya sendiri bukan kepentingan kaum Bumi Putra. Hal ini terlihat dengan adanya tanah yang telah dibangun telah dijadikan objek dari pada pencabutan hak atas tanah.

c. Pasal 33 pada dasarnya tidak erkaitan dengan pencabutan hak karena adanya pembangunan kota namun lebih pada perbuatan melwan hukum;

3) Pasal 39 bertentangan dengan ketentuan

*Onteigeningsordonnantie.*

## **2. Periode Pemerintahan Bala Tentara Jepang**

Sepeninggal pemeritahan kolonial Belanda pada 9 Maret 1942, Pemerintahan Balatentara Jepang tetap mempertahankan ketentuan-ketentuan hukum peninggalan Belandan yang berdasarkan pada

*Gunserei* melalui *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942 yang kala itu berlaku hanya untuk wilayah Jawa dan Madura.<sup>151</sup>

Hal ini ditunjukkan dengan adanya Pasal 3 *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942 yang menyatakan bahwa “semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan yang dulu, tetap diakui untuk sementara waktu asalsaja tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Balatentara Jepang”.<sup>152</sup>

Ketentuan tersebut juga sejalan dengan ketentuan peralihan dalam *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942 yang berbunyi.<sup>153</sup>

Semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan Belanda, masih dinyatakan tetap berlaku selama masa transisi untuk sementara waktu sampai diadakan yang baru oleh Pemerintah Balatentara Jepang dan tidak bertentangan dengan peraturan yang akan dibuat oleh Pemerintah Balatentara Jepang.

Pada dasarnya tujuan dari adanya politik hukum pertanahan di masa pemerintahan Balatentara Jepang tidak berbeda dengan masa Kolonial Belanda, politik hukum pertanahan di masa pemerintahan Balatentara Jepang hanya bertujuan untuk pemenuhan kepentingan Jepang semata. Tanah-tanah partekelir dikuasai guna memenuhi ketersediaan logistik dan anggaran Jepang guna memperkuat kedudukan Jepang di masa perang dunia ke II berlangsung.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup>Panitia Buku 20 Tahun Indonesia Merdeka Jilid V, Jakarta, (Tanpa Tahun), hlm. 498.

<sup>152</sup>*Loc, cit.*

<sup>153</sup>*Loc, cit.*

<sup>154</sup>*Loc, cit.*

Hal itu tidak dapat terlihat oleh bangsa Indonesia pada masa itu, karena tindakan Jepang dalam hal menguasai tanah dan Sumber Daya yang ada di atasnya oleh Jepang dengan alasan untuk memperkuat Asia Timur guna melepaskan negara-negara Asia Timur dari penjajahan yang dilakukan oleh negara-negara Blok Barat termasuk Belanda. Janji pemerintahan Balatentara Jepang tersebut jelas sangat menjanjikan bagi Indonesia yang kala itu telah lama menderita akibat penjajahan yang dilakukan oleh Kolonialme Belanda.<sup>155</sup>

Berdasarkan penjelasan terkait korelasi antara politik hukum pertanahan di masa pemerintahan Balatentara Jepang dengan kebutuhan logistik dan kebutuhan kapital pemerintahan Balatentara Jepang dalam perang dunia ke II, maka terlihat jelas bahwa kehadiran pemerintahan Balatentara Jepang telah mengakibatkan penderitaan rakyat Indonesia terus berlanjut.

Hal itu ditunjukkan dengan adanya konversi tanah adat menjadi tanah dengan hak *eigendom* berdasarkan 100 buah bukti berdasarkan keputusan *Syu Cokan*. Hal ini kemudian berlanjut dengan adanya *Regeeringsomslagvet* yang dibuat pada 17 Oktober 1930 Nomor 30318. Adanya *Regeeringsomslagve* tersebut mengakibatkan peningkatan jumlah transfer hak tanah adat menjadi *eigendom* semakin meningkat, pada tahun 1943 jumlah peralihan hak tanah adat menjadi *eigendom* sejumlah 74 buah, kemudian pada tahun 1944 sejumlah 113 buah,

---

<sup>155</sup>*Loc, cit.*

kemudian menambah pada tahun 1945 menjadi 45 buah.<sup>156</sup>Sementara itu terkait tanah-tanah partikelir yang dikuasai oleh pemerintahan Balatentara Jepang ditetapkan dalam Pasal 1 *Regeeringsomslagwet* yang dibuat pada 17 Oktober 1930 Nomor 30318.

### 3. Periode Setelah Kemerdekaan

Pasca diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Politik hukum terkait pengadaan tanah guna kepentingan umum serta hak milik tanah secara privat memasuki babak baru, hal ini dikarenakan politik hukum pertanahan yang ada telah dikembangkan dengan meniadakan nafas penjajahan dari peninggalan politik hukum pertanahan Belanda maupun Jepang. Upaya ini dapat terlihat dalam penguatan fungsi sosial atas tanah di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat tahun 1950 (UUD RIS 1950). Pada UUD RIS 1950 dinyatakan bahwa:<sup>157</sup>

- 1) Seorang pun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena;
- 2) Hak milik itu adalah salah satu fungsi sosial;
- 3) Pencabutan hak milik (*onteigening*) untuk kepentingan umum atas sesuatu benda hak tidak dibolehkan, kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut undang-undang.

---

<sup>156</sup>Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktik*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 222.

<sup>157</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 29-44.

Kemudian pasca lahirnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di era kabinet Hatta, Perspektif terkait pengadaan tanah guna kepentingan umum diatur dengan jelas dalam tujuan berekonomi di negara Indonesia pada Pasal 33 UUD 1945, pada politik hukum pertanahan yang baru tersebut adanya dualisme hukum antara hukum pemerintahan dan hukum adat dihapuskan guna satu juaan yaitu mewujudkan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Adapun upaya pembangunan politik hukum pertanahan nasional terbaru tersebut ditunjukkan dengan upaya-upaya yang antara lain terdiri dari:<sup>158</sup>

- 1) Usaha agar tiap-tiap petani memiliki sebidang tanah yang dapat menjamin kehidupan yang layak untuk keluarganya, minimal 2 ha tanah untuk tiap-tiap keluarga;
- 2) Perluasan tanah untuk kepentingan petani dengan membagi-bagikan tanah yang merupakan tanah *erpacht*, *Kleinlandbouw*, *Concessie*, *Landsdomein* yang sudah dipergunakan kepada rakyat;
- 3) Pembatasan pemilikan tanah oleh sato orang seluas 2 hingga 10 ha;
- 4) Penghapusan tanah partikelir dengan , dengan memberikan ganti kerugian sepantasnya. Penghapusan tanah-tanah partikelir

---

<sup>158</sup>*Loc, cit.*

diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958. Sejak berlakunya undang-undang tersebut seluruh tanah partikelir dan tanah bekas partikelir menjadi tanah milik negara;

- 5) Adanya Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958, maka dilakukan penguasaan tanah partikelir melalui nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda dengan modal tunggal atau campuran;
- 6) Melakukan kajian dan pembentukan hukum pertanahan baru yang berorientasi pada kepentingan petani dengan menjadikan teis Soepomo terkait restrukturalisasi tanah masyarakat pribumi oleh pengusaha swasta Belanda sebagai kajian.
- 7) Negara melakukan pembelian tanah partikelir walaupun pada kenyataannya hanya sekitar 25 bidang yang terbeli akibat kesulitan keuangan negara pada waktu itu.

#### **4. Periode Lahirnya Undang-Undang Pokok Pertanahan Nomor 5 Tahun 1960**

Pada dasarnya restrukturalisasi hukum pertanahan di Indonesia melalui cara pencabutan tanah dan hak-hak yang ada di atasnya mengalami berbagai macam kendala yang pada akhirnya membuat pemerintah melakukan pelepasan dan penyerahan hak atas tanah.

Pada perkembangannya pelepasan dan penyerahan hak atas tanah juga mengalami kendala, yaitu salah satunya berupa adanya akses Korupsi Kolusi dan Nepotisme kalangan birokrat yang mengurus hal

tersebut. Hal ini mengakibatkan terlanggarnya fungsi sosial dari tanah yang ada.

Akibat hal tersebut akhirnya pemerintah membuat Undang-Undang Poko Pertanahan Nomor 5 Tahun 1960. Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria adalah undang-undang yang mengatur asas-asas serta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja mengenai pertanahan, karenanya disebut Undang-Undang Pokok Pertanahan.

UUPA No. 5 Tahun 1960 pada dasarnya bertujuan mewujudkan harmonisasi antara hak milik pribadi dengan fungsi sosial dari tanah bilamana seseorang harus menyerahkan hak miliknya atas tanah guna pembangunan kepentingan umum, sehingga kehidupan masyarakat akan sejahtera dikarenakan mampu secara adil dan merata menikmati penguasaan terhadap air, ruang angkasa, dan tanah serta kekayaan yang terkandung didalamnya.

Hal tersebut dengan adanya pengakuan hak milik pribadi yang didalamnya juga mengandung fungsi sosial atas tanah. Pengakuan hak milik pribadi tersebut diatur dalam Pasal 9 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), Pasal 21, Pasal 29, Pasal 36, dan Pasal 42, serta Pasal 45 UUPA. Namun demikian hak milik atas tanah secara individu tersebut bersumber pada hak bangsa, hal itu terlihat dalam Pasal 6 UUPA.

Walaupun dalam UUPA konsepsi akan hak milik pribadi dan fungsi sosial dari tanah telah harmonis, namun pada kenyataanya

pelaksanaan fungsi sosial pada UUPA memiliki berbagai macam kendala, kendala-kendala tersebut yaitu:

**1) Konsep Kepentingan Umum Dalam UUPA Belum Terproyeksikan Dengan Baik Dalam Peraturan-Peraturan Hukum Terkait**

UUPA pada dasarnya telah meletakkan sebuah konsepsi dasar bahwa seluruh hal menguasai atas tanah memiliki dimensi fungsi sosial dan kepentingan umum didalamnya. Pada perkembangannya terjadi persoalan konsepsi terkait objek hukum tanah, menurut penafsiran Pasal 6 UUPA bahwa hak menguasai hanya berada pada tanah semata, sementara bila meruntut pada Pasal 5 UUPA maka hak menguasai yang dimaksud justru tidak hanya terikat pada tanah saja namun juga permukaan bumi lainnya, air, ruang angkasa, serta kekayaan yang terkandung didalamnya. Kemudian Pada pemaknaan tanah memiliki fungsi sosial dan hak milik individu, pada dasarnya UUPA hanya menjadi sarana diplomasi antar kedua kepentingan atas tanah tersebut, sehingga tata cara pemecahan terhadap pertentangan antar kepentingan tersebut dikembalikan kepada para pihak. Hal ini menunjukkan adanya konsep dualisme kepentingan pada hukum pertanahan yang diatur dalam UUPA. Hal tersebut jelas

membutuhkan keseimbangan dalam pelaksanaan hak penguasaan atas tanah.<sup>159</sup>

## 2) **Pandangan Masyarakat Tentang Kepentingan Umum**

Pada dasarnya kehidupan suatu komunitas masyarakat bertumpu ada kesepakatan-kesepakatan komunal, termasuk dalam hal fungsi tanah, dalam penggunaan tanah kerap kali hak individu dituntut untuk senantiasa dikesampingkan demi pemenuhan hak masyarakat secara komunal. Hal ini mengakibatkan kerap kali pencabutan hak atas tanah secara individu guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum tidak mendapatkan ganti kerugian berupa uang atau benda-benda bernilai materi lainnya.

Hal-hal tersebut terjadi pada model masyarakat adat dimana dasar menjalin kehidupan sosial adalah kekeluargaan. Namun tidak demikian pada persoalan ganti kerugian tanah guna pembangunan kepentingan umum antara masyarakat dan pemerintah yang lebih bersifat patembayan modern. Adanya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dewasa ini. pengadaan tanah hanya berkaitan dengan pembangunan kemajuan sarana dan pra-sarana penunjang industrialisasi yang ada.

---

<sup>159</sup>*Ibid*, hlm. 77-84.

Keadaan demikian jelas mengakibatkan konsepsi masyarakat tentang fungsi sosial tanah pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum menguntungkan pihak-pihak tertentu dan tidak dapat dilakukan secara suka rela melainkan harus diimbangi dengan ganti kerugian atas pencabutan hak tanah secara layak. Akibatnya segala pembangunan nasional yang sejatinya untuk kemajuan nusa dan bangsa juga berimbas dalam hal pengadaan tanah guna pembangunan-pembangunan yang ada. Pengadaan tanah yang sesuai dengan strategi dan rencana pembangunan tanah yang berwawasan nusantara yang sejatinya secara jujur melaksanakan amanat pembangunan nasional yaitu kehidupan bangsa dan negara yang maju harus berhadapan dengan paradigma komersialisasi tanah dalam hal pengadaan tanah yang ada. Hal ini terlihat dengan pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah yang tidak berdasarkan NJOP melainkan penafsiran secara eksisting di masyarakat.

### **3) Kerancuan Pemahaman Dalam Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Ganti Kerugiannya**

Pada perkembangannya dalam Pasal 18 UUPA pemerintah memiliki kewenangan dalam melakukan pencabutan hak atas tanah dengan dalih guna kepentingan umum. Namun pada kenyataannya hal tersebut banyak dimanfaatkan oleh kalangan

birokrat yang memiliki kewenangan tersebut untuk mencari keuntungan melalui pengadaan tanah guna pembangunan industrialisasi yang mengatas namakan kepentingan masyarakat. Hal ini semakin bertambah parah dengan tidak dijelaskan besaran ganti kerugian sehingga masyarakat yang dicabut haknya guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum tidak memiliki informasi yang jelas terkait besaran ganti kerugian yang dimaksudkan.<sup>160</sup>

**C. Transparansi Informasi Pengadaan Tanah Serta Ganti Kerugian Dalam Sengekta Pertanahan**

Berbagai macam kelemahan di dalam UUPA mengakibatkan perlu dibuatnya suatu formulasi baru terkait pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum. Pada tahun 2012 dibuatlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah serta ganti kerugian Gunan Pembagunan Kepentingan Umum.

Pada dasarnya lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 karena adanya pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 8 Januari 2015 lalu, telah menandatangani Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-

---

<sup>160</sup>*Loc, cit.*

2019. Dalam Perpres ini disebutkan, RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden hasil Pemilihan Umum tahun 2014.

Dalam Perpres ini pembangunan lima tahun ke depan juga harus makin mengarah kepada kondisi peningkatan kesejahteraan berkelanjutan, warganya berkepribadian dan berjiwa gotong royong, dan masyarakatnya memiliki keharmonisan antarkelompok sosial, dan postur perekonomian makin mencerminkan pertumbuhan yang berkualitas, yakni bersifat inklusif, berbasis luas, berlandaskan keunggulan sumber daya manusia serta kemampuan iptek sambil bergerak menuju kepada keseimbangan antarsektor ekonomi dan antarwilayah, serta makin mencerminkan keharmonisan antara manusia dan lingkungan.

Antara lain regulasi tersebut yaitu melakukan akselerasi peningkatan daya saing dan pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam menghadapi era pasar bebas. Akselerasi tersebut, antara lain mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional seperti sektor infrastruktur.

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 dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan,

kesejahteraan, berkelanjutan dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.<sup>161</sup>

Pemerintah melalui Panitia Pelelangan Pengesahan Jalan Tol (PPPJT) resmi menunjuk Konsorsium PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Waskita Toll Road serta PT Bangun Tjipta Sarana sebagai pemenang lelang perusahaan Jalan Tol Batang-Semarang. Lelang diikuti oleh lima Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Mereka adalah PT Bangun Tjipta Sarana, PT Pembangunan perumahan (Persero) Tbk, Konsorsium Plus Expressway International Bhd, PT Nusa Raya Cipta Tbk dan PT Saratoga Investama Sedaya, Konsorsium China Harbour Indonesia dan PT Lancar Jaya Mandiri Abadi, serta Konsorsium PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Waskita Toll Road. Proyek Jalan Tol Batang-Semarang sepanjang 75,7 kilometer yang merupakan bagian dari Tol Trans Jawa.<sup>162</sup>

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 regulasi, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum, penjelasan umum.

<sup>162</sup><https://properti.kompas.com/read/2016/03/23/191811421/Inilah.Pemenang.Lelang.Jalan.Tol.Batang-Semarang>, 23 Maret 2016, 19.18

<sup>163</sup>*Ibid.*

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

Di tahun 2012 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diharapkan akan menjamin hak masing-masing pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. Undang-Undang ini dinilai lebih demokratis karena lebih terukur, adanya perencanaan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Disamping itu jangka waktunya juga disiapkan karena masing-masing tahapan mempunyai durasi.

Undang-Undang ini memperbolehkan Pemerintah untuk mengambil alih tanah untuk memfasilitasi pembangunan proyek-proyek infrastruktur

baru. Hal ini menunjang investasi di Indonesia karena selama ini para investor cukup meragukan kemajuan proyek-proyek infrastruktur yang telah dijalankan. Dengan demikian Undang-Undang ini bertujuan untuk menghapus hambatan terbesar dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.<sup>164</sup>

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditegaskan bahwa tanah wajib tersedia bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa Pemerintah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum. Tak hanya itu, pendanaannya pun dijamin oleh Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga menjamin bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Adapun ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah: penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian dimaksud diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 33, Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi :

1. tanah;

---

<sup>164</sup>The Globe Journal, *Undang-Undang Pengadaan Tanah Baru Efektif 2012*, 27 Desember 2012, diunduh pada tanggal 4 Mei 2018.

2. ruang atas tanah dan bawah tanah;
3. bangunan;
4. tanaman;
5. benda yang berkaitan dengan tanah;
6. kerugian lain yang dapat dinilai

Adapun bentuk ganti kerugian menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dapat diberikan berupa :

1. Uang,
2. Tanah Pengganti,
3. Pemukiman Pengganti
4. Kepemilikan Saham,
5. Bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Adapun empat tahapan yang harus dilalui dalam proses pembebasan lahan untuk infrastruktur. Pertama, pihak perencana proyek harus secara rinci memberikan data lokasi yang akan digunakan kepada Pemerintah Provinsi. Kedua, melakukan konsultasi publik. Ketiga, penetapan lokasi. Keempat, Kementerian ATR/BPN melakukan pengadaan tanah yang dilakukan dengan melakukan penilaian, musyawarah hingga pelepasan.

Dalam rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pengadaan tanah dari tahap perencanaan sampai dengan tahap penyerahan hasil, keterlibatan masyarakat menjadi unsur yang penting. Dalam tahap persiapan pengadaan tanah, hasil konsultasi publik menentukan apakah lokasi yang direncanakan bisa dieksekusi atau instansi harus menentukan lokasi lain.

Pembebasan lahan untuk proyek infrastruktur menjadi salah satu masalah krusial yang sangat menentukan realisasi proyek. Menurut laporan dari *Edge Malaysia* pemerintah Indonesia pada tahun 2005 telah menawarkan 100 proyek infrastruktur untuk pengembangan sektor swasta kepada berbagai perusahaan konstruksi di kawasan ASEAN. Namun perkembangannya selama ini cukup terhambat karena berbagai sengketa pengambilalihan tanah, yang seringkali penyelesaiannya memakan waktu sampai 5 (lima) tahun. Dengan Undang-Undang yang baru ini proses pengambilalihan tanah diharapkan dapat dipercepat dan dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari 9 (sembilan) bulan.<sup>165</sup>

Sehingga dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 perihal pengambilalihan tanah tidak akan memakan proses yang panjang, karena Undang-Undang ini mengatur jangka waktu untuk mengambil alih tanah untuk kepentingan umum, yaitu lebih kurang 178 (seratus tujuh puluh delapan) hari kerja, bila proses pengambilalihan tanah berjalan lancar, dan lebih kurang 1.213 (seribu dua ratus tiga belas) hari kerja, bila ada keberatan dari pihak yang memiliki tanah yang dibeli.

Namun demikian dalam upaya pemerintah terkait pengadaan tanah, tidak jarang terjadi sengketa antara pemerintah dengan masyarakat. Terutama dalam hal tidak tercapainya kesepakatan terkait gantikerugian bagi masyarakat terdampak. Dalam hal tidak adanya kesepakatan ini, Undang-

---

<sup>165</sup>Roosdiono & Partners, *Undang-Undang Pertanahan Yang Baru*, diunduh pada tanggal 2 Mei 2019.

Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengantisipasi masalah yang bisa menghambat pelaksanaan pembangunan dengan upaya konsinyasi. *Konsinyasi* atau ganti kerugian dari Pemerintah yang dititipkan ke pengadilan negeri setempat, diatur di dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.<sup>166</sup>

Pada perkembangannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dilaksanakan melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 yang kemudian diubah kembali dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum serta Peraturan Kepala BPN No 5 Tahun 2012. Namun demikian berbagai macam persoalan kerap kali mewarnai ganti kerugian tanah dalam pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum di berbagai daerah di tanah air.

Atas dasar berbagai uraian di atas, terlihat bahwa negara memiliki kewenangan untuk menguasai dan melakukan pengelolaan tanah secara luas. Disisi lain, kebutuhan akan adanya perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan diperlukan secara aman dan mantap bagi setiap warga negara.<sup>167</sup> Penguasaan yang mantap berarti ditinjau dari aspek waktu dan atau lamanya seseorang dapat mempunyai dan/atau menguasai tanah sesuai dengan kewenangan dari hak atas tanah tersebut,

---

<sup>166</sup> Hukum Online, Rabu 1 Juni 2016

<sup>167</sup> Arie S. Hutagalung, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, (Diklat DDN: Jakarta, 2001), hlm. 1.

sedangkan penguasaan secara aman berarti si pemegang hak atas tanah dilindungi dari gangguan baik dari sesama warga negara dalam bentuk misalnya penguasaan secara illegal ataupun dari penguasa.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.<sup>168</sup>

#### **D. Persoalan Sengketa Pertanahan Saat Ini**

Menurut Hasim Purba dalam tulisan jurnalnya secara umum mengklarifikasikan tipologi sengketa pertanahan kedalam tiga bentuk yaitu:<sup>169</sup>

1. Sengketa Horizontal yaitu : antara masyarakat dengan masyarakat lainnya.
2. Sengketa Vertikal yaitu : antara masyarakat dengan pemerintah, dan
3. Sengketa Horizontal – Vertikal yaitu : antara masyarakat dengan pengusaha (investor) yang di back up pemerintah (oknum pejabat) dan preman.

---

<sup>168</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 280.

<sup>169</sup>Hasim Purba, “Reformasi Agraria dan Tanah untuk Rakyat : Sengketa Petani VS Perkebunan” *Jurnal Law Review*, V. X No 2. UPH, 2010. Hal 167. Bandingkan dengan Widiyanto, “Potret Konflik Agraria di Indonesia” *Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM – STPN*, Nomor 37 Tahun 12, April 2013. Hlm 23-34.

Sedangkan menurut BPN RI secara garis besar tipologi konflik pertanahan dapat dikelompokkan menjadi sepuluh bagian yaitu:<sup>170</sup>

1. Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara) maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
2. Sengketa batas yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
3. Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
4. Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 (satu) orang.
5. Sertifikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertifikat hak atas tanah lebih dari 1 (satu). Dan sertifikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai

---

<sup>170</sup><http://www.bpn.go.id/Program-Prioritas/Penanganan-Kasus-Pertanahan>, diakses pada 12 Desember 2021.

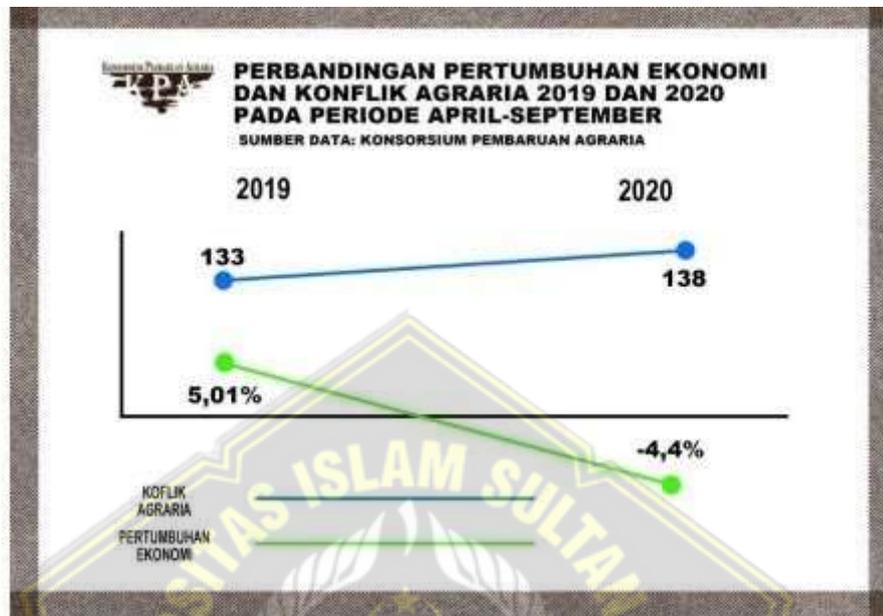
suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah pengganti.

6. Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
7. Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah. Dan tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
8. Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

Pandemi Covid-19 sepanjang tahun 2020 bukan saja krisis kesehatan, namun telah melahirkan krisis multidimensi (khususnya ekonomi) yang dampaknya dirasakan oleh masyarakat luas dalam skala local, nasional bahkan global. Penerapan regulasi pembatasan sosial atau pembatasan mobilitas manusia serta kegiatannya dalam waktu jangka yang panjang telah melumpuhkan sentra-sentra ekonomi. Banyak pabrik, kawasan industri, pasar dan pusat-pusat bisnis menghentikan operasinya. Jutaan buruh manufaktur

mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK) selama 2020, belum lagi para pekerja di sektor pariwisata, perhotelan, penerbangan dan sebagainya. Ledakan PHK gelombang kedua di tahun 2021 diprediksi masih akan terjadi sebab Pemerintah RI belum berhasil mengendalikan wabah Covid, diperburuk dengan munculnya mutasi baru Virus Corona. Di awal tahun 2020, ekonomi berada diambang resesi akibat pertumbuhan yang minus. Bahkan pada kuartal II, Kementerian Keuangan mencatat pertumbuhan ekonomi Indonesia - 5,32% akibat regulasi PSBB tersebut. Meski demikian, situasi krisis ekonomi dan PSBB tidak melumpuhkan praktik-praktik perampasan tanah dan pengadaan tanah yang represif oleh badan usaha raksasa. Akibatnya letusan konflik pertanahan di lapangan terus berlangsung selama masa pandemi. Sepanjang tahun ini, KPA mencatat telah terjadi 241 letusan konflik pertanahan di 359 kampung/desa, melibatkan 135.337 KK di atas tanah seluas 624.272,711 hektar. Dibanding tahun 2019 sebanyak 279 konflik, penurunan hanya berkisar 14 % di tahun ini. Penurunan jumlah konflik ini tidak signifikan, mengingat negara kita tengah berada dalam pertumbuhan ekonomi yang menurun drastis. Sebagai perbandingan, pada kuartal periode April-September tahun 2019 perekonomian kita mencatat pertumbuhan sebesar 5,01 persen, dan letusan konflik pertanahan pada periode tersebut tercatat sebanyak 133 letusan konflik. Sementara pada periode yang sama di tahun 2020, di tengah pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mencapai minus 4,4%, justru letusan konflik pertanahan mencapai 138 kejadian. Ternyata, meskipun krisis melanda dan PSBB berlangsung,

investasi dan kegiatan bisnis berbasis pertanahan tetap bekerja secara masif namun tetap represif.<sup>171</sup>



Sebagai perbandingan lain, pada saat krisis ekonomi global terjadi pada tahun 2008, data konflik pertanahan KPA menunjukkan menurunnya angka letusan konflik pertanahan. Pada tahun 2008, KPA mencatat “hanya” 24 letusan konflik pertanahan yang terjadi sepanjang tahun tersebut. Namun, situasi saat ini berbanding jauh, dengan terjadinya 241 letusan konflik pertanahan yang terjadi di tahun 2020 di tengah ekonomi nasional sedang mengalami resesi. Logikanya, krisis ekonomi yang lahir sebagai imbas dari krisis Covid-19 ini akan mampu menahan laju letusan konflik pertanahan di lapangan. Sebab, pertumbuhan ekonomi yang minus asumsinya akan

---

<sup>171</sup>Konsorsium Pembaruan Agraria, *Catatan Akhir Tahun 2020 Konsorsium Pembaruan Agraria Pandemi Covid-19 dan Perampasan Tanah Berskala Besar Edisi Peluncuran I: Laporan Konflik Agraria di Masa Pandemi dan Krisis Ekonomi*, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta, 2021.

mempengaruhi banyak rencana investasi dan ekspansi kelompok bisnis dalam negeri dan luar negeri. Terjadi sebuah anomali, pandemi dan pertumbuhan ekonomi yang minus ternyata tidak mampu menahan apalagi menghentikan laju ekspansi korporasi untuk merampas tanah-tanah masyarakat. Bagi rakyat, PSBB berarti mematuhi himbauan pemerintah untuk menahan diri dan menciptakan situasi kondusif dengan membatasi mobilitas dan kegiatan di luar rumah secara drastis. Sementara bagi para kelompok korporasi besar berbasis pertanahan, PSBB adalah momentum perampasan sumber-sumber pertanahan berskala besar. Terbukti konflik pertanahan justru melonjak saat krisis pandemi tengah memuncak dan PSBB diberlakukan ketat. Ada anomali lainnya, membandingkan krisis di tahun 2020 ini dengan krisis yang terjadi pada tahun 1998. Saat itu, petani dan rakyatlah yang bangkit melakukan pendudukan kembali (reclaiming) tanah-tanah yang pernah dirampas negara dan korporasi. Kontras dengan tahun 2020, justru saat krisis melanda perusahaan-perusahaan tetap berjaya melakukan akuisisi dan perampasan tanah. Penyebabnya, regulasi PSBB diartikan dan dijalankan secara berbeda oleh rakyat dan oleh badan usaha besar. Tahun 2020 sengeka pertanahan mengalami lonjakan yang tajam:<sup>172</sup>

**(Tabel I: Konflik Agraria Pada 2020)**

Konflik Agraria 2020		
Frekuensi Konflik	Luasan (hektar)	Jumlah KK
241	624.273	135.332

---

<sup>172</sup>*Loc, cit.*

Sepanjang tahun 2020, 241 letusan konflik pertanahan terjadi di semua sektor yang dipantau KPA. Konflik akibat perkebunan sebanyak 122 letusan konflik, kehutanan (41), pembangunan infrastruktur (30), properti (20), tambang (12), fasilitas militer (11), pesisir dan pulau-pulau kecil (3) dan agribisnis (2). Tahun 2020 menandai kembali bahwa sistem perkebunan di Indonesia mengandung banyak masalah struktural yang akut dan sistematis. Indikatornya, sektor perkebunan sebagai penyebab konflik selalu mendominasi wajah buruk pertanahan di Tanah-Air dari tahun ke tahun. Bahkan meningkat drastis di tahun 2020. Setelah sektor perkebunan, sektor kehutanan menempati peringkat kedua jumlah konflik pertanahan. Dua sektor 'klasik' ini kembali menuai letusan konflik pertanahan terbanyak.<sup>173</sup>

Di sektor perkebunan, letusan konflik didominasi oleh perkebunan berbasis sawit sebanyak 101 letusan konflik. Selanjutnya diikuti perusahaan komoditas cengkeh, pala, tebu, teh kopi, karet dan komoditas kebun lainnya. Di sektor kehutanan, letusan konflik pertanahan sepanjang tahun 2020, terjadi akibat aktivitas perusahaan-perusahaan Hutan Tanaman Industri (HTI) sebanyak 34 letusan konflik, hutan lindung 6 konflik, dan perusahaan HPH sebanyak 1 konflik. Sementara itu, terjadi 30 letusan konflik pertanahan akibat proyek pembangunan infrastruktur di tahun 2020, artinya mengalami penurunan signifikan, dari 83 kejadian di tahun 2019. Di tahun ini, konflik didominasi oleh beragam Proyek Strategis Nasional (PSN) dan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), yakni sebanyak 17 letusan konflik.

---

<sup>173</sup>*Loc, cit.*

Mulai dari pembangunan jalan tol, bandara, kilang minyak, pelabuhan, hingga akibat pembangunan infrastruktur pendukung pariwisata premium seperti Danau Toba, Labuan Bajo dan Mandalika. Sisanya akibat pembangunan stasiun, bendungan dan gelanggang olah raga (GOR). Di sektor bisnis properti, letusan konflik pertanahan terjadi akibat klaim aset pemerintah (8), pembangunan kawasan perumahan (6), real estate (2), kawasan industri (2), resort (1), dan perkantoran (1). Pulau Sumatera mendominasi kejadian konflik pertanahan tahun 2020. Lima besar letusan konflik pertanahan terbanyak terjadi di Riau sebanyak 29 letusan konflik, Jambi (21), Sumatra Utara (18), Sumatra Selatan (17) dan Nusa Tenggara Timur sebanyak 16 letusan konflik. Di Provinsi Riau, konflik pertanahan didominasi oleh perkebunan sawit sebanyak 21 letusan konflik, HTI sebanyak 6 konflik dan konflik akibat pembangunan pembangkit listrik sebanyak 2 kejadian. Beberapa perusahaan penyebab konflik diantaranya PT. Arara Abadi, PT. Medco Ratch Power Riau (MRPR), PT. Riau Andalan Pulp Paper (RAPP) dan juga perusahaan negara seperti PT. PLN dan PTPN V.<sup>174</sup> Sementara di Provinsi Jambi, dari 21 letusan konflik didominasi konflik perkebunan sebanyak 11 kejadian, dan konflik pertanahan di kawasan hutan (HTI) sebanyak 9 letusan konflik. Beberapa perusahaan yang terlibat diantaranya PT. Wira Karya Sakti (Sinarmas Group), PT. Erasakti Wira Forestama, PT. Indonusa dan PT. Agronusa Alam Sejahtera.<sup>175</sup> Sumatera

---

<sup>174</sup>*Loc, cit.*

<sup>175</sup>*Loc, cit.*

Utara terdiri dari konflik pertanahan di sektor perkebunan sebanyak 8 letusan konflik, HTI (4), infrastruktur (3), properti (1), food estate (1) dan fasilitas militer 1. Pihak-pihak yang terlibat diantaranya Badan Otoritas Pariwisata Danau Toba (BPODT), Pemprov Sumut, PTPN II, TNI AU. Sementara dari pihak swasta tercatat beberapa nama perusahaan seperti PT. Tolan Tiga Indonesia, PT. Cisadane Sawit Raya dan PT. Mega Mulya Mas. Selanjutnya, di Provinsi Sumsel, dari 17 letusan konflik yang terjadi sepanjang tahun ini, 11 diantaranya terjadi di wilayah perkebunan, sementara sisanya 6 kejadian terjadi di wilayah HTI. Beberapa perusahaan yang menyebabkan konflik diantaranya PT. Artha Prigel yang menewaskan dua orang petani Lahat bulan Maret lalu, PT. Lonsum dan PTPN XIV. Di Nusa Tenggara Timur, letusan konflik terjadi hampir di semua sektor diantaranya, properti 4 konflik, perkebunan (3), infrastruktur (3), kehutanan (3), pertambangan (2) dan agribisnis (1). Badan-badan usaha yang menjadi penyebab konflik diantaranya Badan Otoritas Pariwisata Labuan Bajo (BOPLP), Pemprov NTT, PT. Waskita Karya, dan PT. Rerolara Hokeng. Jika konflik terbanyak terjadi di Provinsi Riau, maka wilayah konflik terluas terjadi di Provinsi Papua dengan total wilayah terdampak seluas 283.800 hektar. Terluas kedua terjadi di Bangka Belitung dengan luasan 66.534,2 hektar, Riau dengan luasan 60.339,218 hektar, Sumatera Barat dengan luasan 37.350 hektar dan Sumatera Utara dengan luasan 23.969,61 hektar.<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup>*Loc, cit.*

Kemudian terpat pula persoalan konflik pertanahan pada permasalahan batas wilayah administrasi Desa Gendang Timburu Kec. Sungai Durian Dengan Desa Magalau Hulu Kec. Kelumpang Barat. Pada persoalan tersebut PT. SUMBER DAYA ENERGY (SDE) hendak mendirikan usaha pertambangan, kemudian Masyarakat Desa Magalau Hulu Kecamatan Kelumpang Barat mendatangi PT. SUMBER DAYA ENERGY (SDE) guna meminta uang ganti rugi atas kawasan yang hendak digunakan PT. SUMBER DAYA ENERGY (SDE) untuk usaha pertambangan. Pada perkembangannya PT. SUMBER DAYA ENERGY (SDE) menyerahkan uang ganti kerugian kepada Masyarakat Desa Magalau Hulu Kecamatan Kelumpang Barat sebesar Rp. 30.000.000,00 perhektar dimana diketahui Bersama luas lahan yang dianggap milik Masyarakat Desa Magalau Hulu Kecamatan Kelumpang Barat yang digunakan oleh PT. SUMBER DAYA ENERGY (SDE) sebesar 80Ha. Pada perkembangannya Kawasan yang telah diganti rugi oleh PT. SUMBER DAYA ENERGY (SDE) didatangi oleh masyarakat Desa Gendang Timburu, kemudian masyarakat memasan tapal batas dan menganggap bahwa Kawasan yang diduduki oleh PT. SUMBER DAYA ENERGY (SDE) bukan merupakan milik dari Masyarakat Desa Magalau Hulu Kecamatan Kelumpang Barat. Keadaan ini dikarenakan tidak adanya batas yang jelas antara wilayah Desa Gendang Timburu dan Desa Magalau Hulu.<sup>177</sup>

## **BAB IV**

### **KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PENYELESAIAN**

#### **SENGKETA PERTANAHAN DI INDONESIA SAAT INI**

##### **A. Kelemahan Substansi Hukum**

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa keberhasilan suatu pelaksanaan hukum tidaklah mampu terlepas dari baik dan buruknya peraturan hukum yang dibuat. Pada persoalan pengadaan tanah serta ganti kerugian dalam pembangunan jalan tol Semarang-Batang, terlihat jelas bahwa persoalan timbul diakibatkan adanya ketentuan hukum terkait mekanisme pelaksanaan ganti kerugian. Pada dasarnya ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang haruslah berlandaskan dengan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Selanjutnya selain ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUDNRI, pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang juga harus sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa:

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Selanjutnya pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum juga harus sesuai dengan Pasal 18 UUPA yang menyatakan bahwa:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang

Dalam sengketa tentunya pasti ada objek yang diperebutkan oleh pihak pihak yang bersengketa dalam hal ini adalah manusia itu sendiri atau suatu badan hukum. Yang menjadi objek yang dipersengketakan yaitu tanah, dimana tanah tersebut mempunyai hak-hak di atasnya seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan singkatan UUPA. Hak-hak atas tanah tersebut disebutkan dalam Bab II Bagian Umum Pasal 16 ayat (1) UUPA, menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan hak-hak lainnya yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang bersifat sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA yaitu seperti : Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian. Menurut Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, Hak-hak atas tanah seperti yang disebutkan di atas dapat diberikan, dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Dan hak-hak atas tanah tersebut diberikan kewenangan untuk menggunakan tanah, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya yang sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Menurut penjelasan atas Pasal 16 UUPA ditegaskan bahwa Pasal 16 ini adalah pelaksanaan dari pada ketentuan dalam Pasal 4 yang sesuai dengan asas yang diletakkan dalam Pasal 5 (tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan persatuan Bangsa) bahwa hukum pertanahan yang nasional didasarkan atas hukum adat maka penentuan hak-hak atas tanah didasarkan pula pada sistematik dari hukum adat.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 UUPA sangat erat hubungannya dan sekaligus bentuk wujud Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengaskan bahwa : “Bumi dan Air kekayaan Alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat”.

Menurut Muhammad Hatta Pasal 33 UUD 1945 ini mengurus masalah politik perekonomian Republik Indonesia. Hatta mengatakan bahwa “dikuasai Negara tidak berarti Negara sendiri yang menjadi penguasa, pemilik atau “ondernemer” lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan Negara

terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi. Peraturan yang dibuat seyogianya harus adil bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>178</sup>

J.C.T. Simorangkir dan B. Mang Reng Say yang mengatakan bahwa Pasal 33 UUD 1945 bersifat esensial seperti halnya Pasal 27 dan Pasal 29, Ide Negara sesuai dengan konsepsi UUD 1945 adalah sebuah “welfare state” maka Pemerintah sebagai “penguasa” dan “alat dari Negara” dan sebagai pelaksana kepentingan umum, berwenang dan memimpin rencana-rencana ekonomi bagi masyarakat.<sup>179</sup>

Sedangkan, menurut Wiyono Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini tidak sekedar ditentukan kalau bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, tetapi juga ditentukan kalau pengawasan Negara tersebut terhadap bumi, air dan kekayaan alamnya harus dipergunakan untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.<sup>180</sup>

Sehingga jelaslah bahwa masalah pertanahan ini merupakan masalah yang prinsipil yang harus selalu dijaga/dilindungi oleh Pemerintah akan kegunaannya dan fungsi dan kepemilikan haknya. Setiap pemegang hak atas tanah senantiasa selalu mendapatkan perlindungan hukum, kepastian hukum serta diberlakukan yang sama didepan hukum demi sebuah keadilan sehingga manfaat dan fungsi dari pada tanah dapat membawa kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

---

<sup>178</sup>Abdurrahman, *Tebaran Pikiran mengenai Hukum Agraria*, Bandung : Alumni, 1985.  
Hlm 37

<sup>179</sup> *Ibid*, hlm. 38.

<sup>180</sup> *Ibid*, hlm. 39.

Faktor Hukum ini terdiri dari tiga bahagian yaitu adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan dan tumpang tindih peradilan.

1. Persoalan yang dimaksud dengan tumpang tindih peraturan misalnya UUPA sebagai induk dari peraturan di bidang sumber daya pertanahan, tetapi dalam pembuatan peraturan lainnya tidak menempatkan UUPA sebagai undang-undang induknya sehingga adanya bertentangan dengan peraturan perundangan sektoral yang baru seperti Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pokok Pertambangan dan Undang-Undang Penanaman Modal.
2. Kemudian yang dimaksudkan tumpang tindih peradilan misalnya pada saat ini terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suatu konflik pertanahan yaitu secara perdata, secara pidana dan tata usaha Negara. Dalam bentuk konflik tertentu, salah satu pihak yang menang secara perdata belum tentu menang secara pidana (dalam hal konflik disertai tindak pidana) atau akan menang secara Tata Usaha Negara (pada peradilan TUN).

Selain persoalan sengketa pertanahan secara langsung, persoalan sengketa pertanahan juga diakibatkan oleh pengaturan pengadaan tanah yang selama ini bermasalah. Pada perkembangannya pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang yang diatur dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 yang kemudian secara teknisnya diatur dalam Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Tahun 2014 jo. Peraturan

Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015, menggunakan sistem konsinyasi yang dititipkan kepada pihak pengadilan yang dilakukan tanpa adanya atau dengan adanya perundingan terlebih dahulu dengan masyarakat terkait. Hal ini jelas akan dapat disimpangi oleh kalangan pemerintah dengan melakukan eksekusi dan penentuan gantikerugian secara sepihak dan secara otoriter. Hal ini juga jelas telah bertolak belakang dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan UUPA.

Konsinyasi sendiri pada dasarnya tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015. Sistem ganti kerugian juga dikenal dalam KUHPerdara yang tertuang dalam Pasal 1239 dan Pasal 1243 KUHPerdara yang menyatakan bahwa gantikerugian mencakup ganti kerugian dalam aspek biaya, rugi, dan bunga. Namun demikian terdapat perbedaan dalam hal pelaksanaan konsinyasi antara Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 dengan konsinyasi di dalam KUHPerdara. Konsinyasi di dalam KUHPerdara pelaksanaannya baru dapat dilakukan apabila telah ada perundingan terlebih dahulu antara para pihak

sehingga terdapat hubungan hukum. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal

1404-1412 KUH Perdata. Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan:

Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berhutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangkan, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada penagdil. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berhutang dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang.

Selanjutnya Pasal 1405 KUH Perdata secara tegas dan jelas menyatakan

bahwa agar supaya penawaran yang sedemikian itu sah adalah perlu :

- a) bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang berkuasa menerimanya untuk dia;
- b) bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;
- c) bahwa ia mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan mengenai sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;
- d) bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;
- e) bahwa syarat dengan mana utang yang telah dibuat, telah dipenuhi;
- f) bahwa pembayaran dilakukan di tempat, dimana menurut persetujuan pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada si berpiutang atau ditempat tinggal yang telah dipilihnya;
- g) bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua saksi.
- h) Pasal 1407 KUH Perdata menyatakan : “biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh si berpiutang, jika perbuatan-perbuatan telah dilakukan menurut undang-undang.”

Selanjutnya di dalam Pasal 1408 KUH Perdata secara jelas dan tegas

dinyatakan bahwa “selama apa yang dititipkan tidak diambil oleh si

berpiutang, si berhutang dapat mengambilnya kembali dalam hal itu orang-orang yang turut berhutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan.”

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas dapatlah disimpulkan secara jelas bahwa:

- a) Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (Konsinyasi) terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut “mora kreditoris”.<sup>181</sup>
- b) Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang-piutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif.<sup>182</sup>

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada terlihat jelas bahwa konsinyasi di dalam KUHPerdata lahir akibat adanya perikatan antara para pihak secara privat. Hal ini jelas berbeda dengan konsinyasi yang lahir dari adanya fungsi sosial tanah sebagai sarana pembangunan nasional. Sehingga konsinyasi terkait pengadaan tanah berbeda dengan konsinyasi di dalam KUHPerdata.

Pada Pasal 17 ayat (2) Keppres No.55/Tahun 1993 dinyatakan bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah

---

<sup>181</sup> Mariam Darus Badruzaman, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan, Bandung, Alumni, 1983, hlm. 171.

<sup>182</sup> Oloan Sitorus, SKH Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994, dalam Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Yogyakarta, Mitra Regulasi Tanah Indonesia, 2004, hlm. 80.

yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Konsinyasi yang dikenal di dalam Keppres No.55/Tahun 1993 hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti kerugian yang telah disepakati, akan tetapi orang yang bersangkutan tidak ditemukan.<sup>183</sup>

Berdasarkan ruang lingkup Keppres No.55/Tahun 1993 jelas diketahui bahwa peraturan pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti kerugian untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.<sup>184</sup>

Berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, belum ada keseragaman pendapat para sarjana baik akademisi maupun praktisi tentang boleh tidaknya konsinyasi diterapkan dalam pelepasan atau penyerahan hak (dahulu disebut pembebasan tanah oleh Instansi Pemerintah), sedangkan untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh swasta, semua sarjana

---

<sup>183</sup> Abdulrahman, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 66.

<sup>184</sup> *Op, Cit*, hlm. 59.

sepakat menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan ketidaksepakatan ganti kerugian.

Mahkamah Agung Republik Indonesia juga menegaskan melalui putusannya Reg. No. 3757 PK/Pdt/1991 tanggal 6 Agustus 1991 yang menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Konsinyasi hanya dikenal atau diatur dalam KUHPerdata dan Keppres No.55/Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang sekarang telah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan 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.

Kemudian pada tanggal 21 Mei 2007 terbit Peraturan Kepala BPN No 3/2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No 36/2005 yang telah diubah dengan Perpres No 65/2006 tentang Perubahan atas Perpres No 36/2005. Secara garis besar butir-butir penting dalam Peraturan Kepala BPN No 3/2007 itu berkaitan dengan konsinyasi adalah penilaian harga tanah oleh Tim Penilai Harga Tanah didasarkan pada NJOP atau nilai nyata dengan memerhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada 6 (enam) variabel yakni lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah dengan RIRW, sarana dan prasarana, dan faktor-faktor

lain. Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau bendabenda lain dilakukan oleh instansi terkait. Hasil penilaian diserahkan kepada P2T untuk digunakan sebagai dasar musyawarah.

Ketentuan musyawarah diatur dalam Pasal 31-38, kesepakatan dianggap telah tercapai bila 75 persen lugs tanah telah diperoleh atau 75 persen pemilik telah menyetujui bentuk dan besarnya ganti kerugian. Jika musyawarah tidak mencapai 75 persen, maka dapat terjadi 2 (dua) kemungkinan, yakni:

- a) Jika lokasi dapat dipindahkan, P2T mengusulkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan lokasi;
- b) Jika lokasi tersebut tidak dapat dipindahkan (sesuai kriteria dalam Pasal 39), maka kegiatan pengadaan tanah tetap dilanjutkan. Jika 25 persen dah pemilik belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian atau 25 persen lugs tanah belum diperoleh, P2T melakukan musyawarah kembali dalam jangka waktu 120 hari kalender.

## **B. Kelemahan Struktur Hukum**

Mengingat permasalahan negara adalah juga permasalahan kita, kaitan dengan penegakan supremasi hukum adalah permasalahan negara Indonesia yang paling besar dan mendesak, sehingga sangatlah tepat kalau kritikan kita kepada permasalahan hukum tersebut juga harus disertai alternatif pemecahannya.<sup>185</sup>Bila membicarakan supremasi hukum yang mana memposisikan hukum secara tegak dengan disoko ketiga pilar hukumnya ke

---

<sup>185</sup>*Ibid*, hlm. 76 – 77.

dalam bingkai keadilan sosial yang berperikemanusiaan, ternyata sampai pada hari ini adalah tidak lebih hanyalah perbuatan yang utopis yang selalu diarahkan dalam retorika idelais bagi setiap aparat dan para tokoh dan pakar hukum khususnya di Indonesia. Selain itu, konsep hukum atas penegakan supremasi hukum yang diolah oleh negara ternyata belumlah tent menjadi suatu yang semurna dalam implikasinya walaupun diakui bahwa secara garis besarnya sudah memenuhi kerangka ideal menurut kerangka si pembuatnya (sudah biasa di Indonesia khususnya membuat hukum selalu mengabaikan karakteristik masyarakat yang sesungguhnya sangat penting dan fungsional).<sup>186</sup>

Suatu permasalahan tersendiri dalam peningkatan pelayanan hukum di Indonesia termasuk SDM yang berkualitas tidaklah cukup kalau hanya sekedar berpendidikan tinggi akan tetapi, juga harus dibarengi dengan tingkat kepribadian yang berkualitas pula. Hal ini penting karena para penegak hukum adalah sebagai ujung tombak sekaligus juga sebagai suri teladan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri, namun sangat ironis justru keberadaan para penegak hukum di Indonesia ini masih perlu kita pertanyakan, betapa banyaknya sejumlah hakim dan atau para penegak hukum lainnya yang dicurigai dan atau sudah terkena kasus suap dan atau kasus tercela lainnya.<sup>187</sup>

Bercermin dari kenyataan tersebut, maka bisa ditarik kedalam suatu sorotan bahwa kultur masyarakat Indonesia memanglah bukan masyarakat

---

<sup>186</sup>Sabian Utsman, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 15.

<sup>187</sup>*Loc, cit.*

sadar hukum. Sehingga semakin terbukti, tatkala kita dengan mudah menyaksikan bukan saja para aparat penegak hukum yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan, tetapi betapa banyak dan seringnya terjadi nuansa kekerasan yang secara langsung dengan mobilitas massa dan atau kekerasan secara komunal telah mengadili dan menghakimi sendiri para pelaku tindak kriminal terutama yang bersentuhan langsung dengan masyarakat sehingga pembakaran, pengeroyokan, penjarahan, serta pembunuhan yang dilakukan massa adalah sisi lain cara masyarakat mengimplementasikan arti dari sebuah keadilan atau cara yang tepat dalam mereka berhukum, karena institusi negara tidak lagi dianggap sebagai tempat dalam memproses dan menemukan keadilan (negara kita bagaikan mesin pabrik pembuat peraturan perundang-undangan, tidak membesut kepada kepentingan masyarakat sebagian besar sangat jelata).<sup>188</sup>

Pada dasarnya penegakan hukum di Indonesia haruslah mencakup tiga aspek penting yang sangat mendasar, yaitu kultur masyarakat tempat di mana nilai-nilai hukum akan ditegakkan, struktur dari penegak hukumnya itu sendiri, kemudian substansi hukum yang akan ditegakkan.<sup>189</sup>

Berdasarkan paparan di atas, maka dapatlah kita temukan fenomena sosial kaitannya dengan problematika penegakan hukum di Indonesia adalah sebagai berikut “terjadinya keterpurukan (kebobrokan) supremasi hukum yang ditandai dengan semakin banyaknya penyimpangan yang dilakukan

---

<sup>188</sup>*Ibid*, hlm. 16.

<sup>189</sup>*Loc, cit.*

oleh aparat penegak hukum yang dibarengi pula semakin maraknya penghakiman massa terhadap tindak kriminal di masyarakat, berkorelasikan dengan hukum yang positivistik.<sup>190</sup> Problematika penegakan hukum di Indonesia sebenarnya sulit untuk diruntut bagaikan mencari simpul pangkal atau ujung dari suatu lingkaran setan sehingga membuat kejahatan semakin berdaulat (merajalela).

Sejalan dengan pandangan di atas Chambliss dan Seidmen menyatakan bahwa tindakan apa pun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Akhirnya peran yang dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.<sup>191</sup>

Persoalan utama pemerintah selama ini ialah minimnya akses informasi perihak system kepemilikan tanah dan upaya dalam pengambil alihan pemerintah akan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum. Adanya Pasal 42 Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 Dan Pasal 73 Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015

---

<sup>190</sup>*Ibid*, hlm. 15-16.

<sup>191</sup> William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, UNDIP Press, Semarang, 2011, hlm. 10.

jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 telah membuat peluang bagi oknum pemerintah untuk melakukan dominasi konsinyasi guna mencari keuntungan secara individu maupun kelompok yang mana akan mengakibatkan termarjinalkannya hak masyarakat pemilik tanah yang terkena pembangunan pemerintah. Namun demikian dengan juga tidak ditegaskan secara jelas di dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 terkait besaran ganti kerugian tanah dalam suatu kegiatan pengadaan tanah guna pembangunan pemerintah juga akan menjadi jalan bagi masyarakat mencari keuntungan dalam hal besaran biaya ganti kerugian tanah yang dimana jauh dari prinsip NJOP yang berlaku.

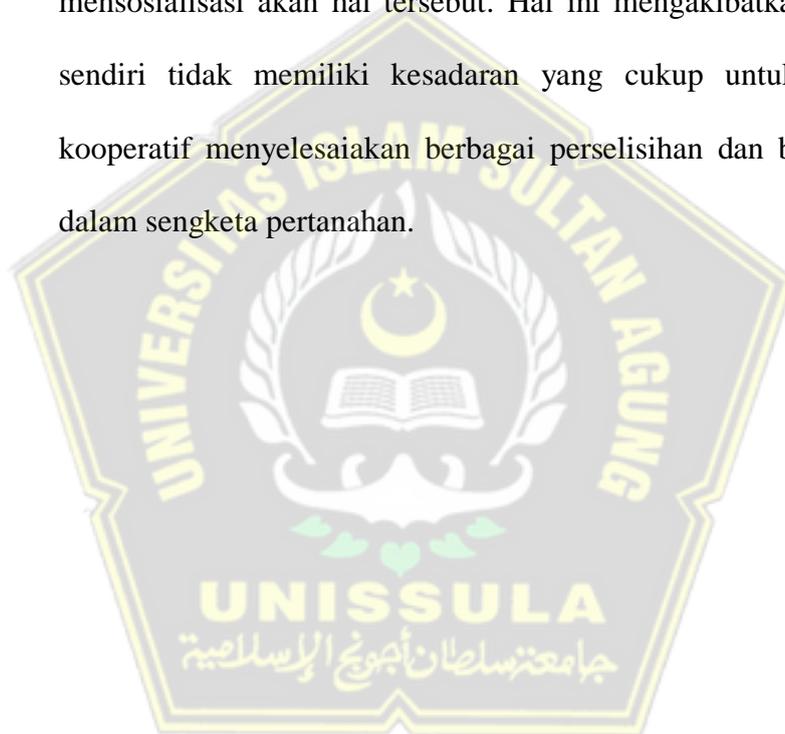
### **C. Kelemahan Kultur Hukum**

Dalam faktor kultur hukum yang menjadi akar dari konflik pertanahan antara lain yaitu adanya tumpang tindih penggunaan tanah, nilai ekonomi tanah tinggi, kesadaran masyarakat akan guna tanah meningkat, tanah berkurang sedangkan masyarakat terus bertambah, dan arena faktor kemiskinan.

1. Tumpang tindih penggunaan tanah, yaitu sejalan waktu pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah, Sedangkan produksi pangan tetap atau mungkin berkurang karena banyak tanah pertanian yang beralih fungsi. Tidak dapat dihindarkan bahwa dalam sebidang tanah yang sama dapat timbul kepentingan yang berbeda.

2. Nilai ekonomis tanah tinggi, yaitu semakin hari tanah semakin meningkat harga jualnya dipasar, tanah menjadi salah satu objek yang menjanjikan bagi masyarakat baik untuk membuka lahan usaha perkebunan, lahan persawahan, pemukiman dan lahan untuk kawasan industri.
3. Kesadaran masyarakat meningkat, yaitu adanya perkembangan global serta peningkatan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berpengaruh pada peningkatan kesadaran masyarakat. Terkait dengan tanah sebagai asset pembangunan maka timbul perubahan pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah yaitu tidak ada lagi menempatkan tanah sebagai sarana untuk investasi atau komoditas ekonomi.
4. Tanah tetap sedangkan penduduk bertambah, yaitu pertumbuhan penduduk yang sangat cepat baik melalui kelahiran maupun migrasi serta urbanisasi, serta jumlah lahan yang tetap, menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomi yang nilainya sangat tinggi, sehingga setiap jengkal tanah dipertahankan sekuatnya.
5. Kemiskinan, yaitu merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan. Terbatasnya akses terhadap tanah merupakan salah satu faktor penyebab kemiskinan dalam kaitan terbatasnya aset dan sumber daya produktif yang dapat diakses.
6. Faktor kultur masyarakat berikutnya yaitu berupa faktor pengetahuan terkait arti pentingnya fungsi sosial tanah dan faktor kesadaran

masyarakat. Sebagian besar masyarakat tidak memahami bahwa tanah yang dimilikinya tidak secara mutlak dapat dimiliki, negara dapat sewaktu-waktu mengambil alih tanah milik masyarakat guna mewujudkan pembangunan negara yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Hal ini semakin menjadi bertambah parah dikarenakan pemerintah sendiri belum secara efektif mensosialisasi akan hal tersebut. Hal ini mengakibatkan masyarakat sendiri tidak memiliki kesadaran yang cukup untuk ikut secara kooperatif menyelesaikan berbagai perselisihan dan beda pendapat dalam sengketa pertanahan.



## BAB V

### REKONSTRUKSI REGULASI PENYELESAIAN SENGKETA

#### PERTANAHAN YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

##### A. Pelaksanaan Penanganan Sengketa Pertanahan Di Beberapa Negara

###### 1. Negara Amerika

Pencabutan hak atas tanah di Amerika dituangkan dengan tegas dalam *Bill of Right* Amandemen Kelima, pada *Bill of Right* Amandemen Kelima dinyatakan bahwa “*nor shall be deprived of life, liberty, or property, without just compensation*”, yang memiliki arti bahwa tidak juga kehidupan, kemerdekaan, dan pemilikan (dari seseorang) dapat diambil tanpa suatu ketentuan hukum yang adil, demikian pula tidak ada milik pribadi yang diambil untuk digunakan oleh umum tanpa suatu ganti kerugian yang layak. Pada awalnya *Bill of Right* Amandemen Kelima hanya berlaku bagi pemerintahan federal bukan pemerintahan bagian. Pada dasarnya proses pencabutan hak atas tanah melalui *Bill of Right* Amandemen Kelima berdasarkan pada asas *eminent domain* atau kewenangan mutlak menguasai tanah. Melalui asas tersebut pemerintah dapat mencabut hak-hak tanah masyarakat melalui prosedur yang berkeadilan. Hal ini berbeda dengan sistem *zoning* dimana badan *zoning* akan melakukan penafsiran dan pertimbangan-pertimbangan terkait penyerahan ganti kerugian terhadap pelepasan tanah guna pembangunan kepentingan umum, adapun pertimbangan dasar sistem *zoning* ini

adalah zona peruntukan kawasan dan rencana pembangunan pemerintah.<sup>192</sup>

## 2. Negara Malaysia

Negara Malaysia pada penerapan hukum pengadaan tanah dalam perkembangannya berada secara absolut dalam penguasaan pemerintah. Sehingga pelaksanaan dari pada akuisisi dan kompensasi dalam pengadaan tanah guna kepentingan umum secara mutlak juga berada di tangan pemerintah, hal itu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960. Hal ini pada perkembangannya kerap kali mengakibatkan terjadinya ketidakadilan terhadap masyarakat asli baik dalam persoalan ganti kerugian pengadaan tanah yang melibatkan tanah milik perorangan maupun tanah adat. Sementara tanah adat sendiri dalam peraturan Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960 tidak diatur dengan jelas, hal itu mengakibatkan banyak ketidakadilan ekologis bagi masyarakat adat di Malaysia.<sup>193</sup>

Hal ini terjadi dikarenakan paradigma pemerintah Malaysia melihat bahwa adanya eksistensi hak akan tanah adat dikarenakan adanya izin dari negara untuk mendiami tanah negara sebagai tanah adat, sehingga ketika negara membutuhkan tanah tersebut maka masyarakat adat wajib mengembalikannya kepada pemerintah selaku

---

<sup>192</sup>Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 113-115.

<sup>193</sup>Soedjarwo Marsoem, Wahyono Adi, dan Pieter G. Manopo, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Rnebook, Jakarta, 2015, hlm. 118-121.

perpanjangan tangan dari negara. berbagai masalah tersebut menjadi semakin rumit dikarenakan tidak adanya definisi ganti kerugian atau kompensasi yang jelas dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960 serta tidak ada juga besaran ganti kerugian yang jelas di dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960. Sehingga kerap kali pelaksanaan pembebasan lahan merugikan masyarakat, apabilamasyarakat tidak setuju dengan kemauan pemerintah yang otoriter tersebut maka pemerintah mengajukan juri ata abritor atau wasit atau penengah untuk berhadapan dengan masyarakat yang tidak sepakat dengan keputusan terkait kompensasi yang dibuat oleh pemerintah.<sup>194</sup>

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Anuar Alias, S. N. Kamaruzzaman, dan M. D. Nasir Daud, terdapat berbagai macam kelamahan dalam regulasi hukum ganti kerugian pada pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum di Malaysia, kelemahan-kelemahan tersebut ialah:<sup>195</sup>

1. Otoritas yang berwenang tidak pernah mengumumkan rencana akuisisi. Hal ini akan menimbulkan jual beli tanah secara spekulasi di antara para pihak yang memiliki kepentingan;
2. Tidak independennya penilai tanah yang ditunjuk oleh pengadilan;

---

<sup>194</sup>*Loc, cit.*

<sup>195</sup>*Ibid*, hlm. 122-123.

3. Tanah yang telah diambil alih oleh pemerintah kerap kali dibiarkan terbengkelai selama waktu yang cukup lama;
4. Kompensasi dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960 tidak memperhitungkan dampak berupa kerugian ekonomi dan penghasilan dari masyarakat yang kehilangan lahan tanahnya akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum; dan
5. Sulitnya akses keadilan bagi masyarakat terdampak.

### 3. Negara Jepang

Pada perkembangannya di negara Jepang rencana pengembangan lahan di perkotaan telah dilakukan sepuluh tahun sebelum adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.<sup>196</sup> Wilayah kota baru yang direncanakan selama sepuluh tahun terdiri dari kawasankalangan urban yang memilih hidup ke wilayah perkoataan dan wialayah lainnya berfungsi sebagai wialayah pengendali pertumbuhan kalangan urban yang pindah ke kota baru tersebut.<sup>197</sup> Hal ini termasuk dalam hal lahan yang difungsikan untuk fasilitas umum seperti jalan tol,

---

<sup>196</sup>Pada dasarnya pengadaan tanah yang berkeadilan sangat dibutuhkan di wilayah perkotaan, hal ini dikarenakan semakin terbatasnya tata ruang perkotaan yang ada. Lihat: Mirda Aprilia Aeni Mafiroh Dan Umar Ma'Ruf, *Pelaksanaan Ganti kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Banjir Kanal Timur Di Kelurahan Terboyo Kulon Kecamatan Genuk Kota Semarang*, Prociding Konferensi Ilmiah Mahasiswa UNISSULA 2, Semarang, 18 Oktober 2019, hlm. 455.

<sup>197</sup>World Bank, *Case Study Land Readjustment In Japan*, Diunduh melalui worldbank.org pada 21 April 2020.

sehingga jarang terjadi alih fungsi lahan pemukiman menjadi lahan yang dibangun fasilitas umum.

## **B. Rekonstruksi Nilai Terkait Penanganan Sengketa Pertanahan**

### **1. Negara Hukum di Indonesia dan Hukum Pertanahan Indonesia**

#### **a. Tujuan Hukum Pertanahan Nasional**

Keberadaan Pancasila sebagai dasar negara pada Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat terlihat jelas, Hal ini ditunjukkan dengan bunyi dari pada Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut menjalankan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Hal ini jelas telah melahirkan konsekuensi bahwa di negara Indonesia Hak Asasi Manusia seluruh golongan masyarakat diakui, dihargai, dan dilindungi. Guna mewujudkan hal itu maka negara Indonesia menganut sistem demokrasi Pancasila yang mana menjadikan hukum sebagai landasannya.

Dengan kata lain bahwa Pancasila merupakan penuntun bagi negara untuk mewujudkan konsep negara hukum yang demokratis, agamais, serta humanis.

Kedudukan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* atau oleh Nawiasky disebut dengan *Staatsfundamentalnorm* sekaligus sebagai *rechtsidee* atau cita hukum, menimbulkan konsekuensi bahwa pembuatan segala peraturan hukum hingga pelaksanaannya harus sesuai dengan segala nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada dapat pula disimpulkan bahwa Pancasila juga merupakan sumber dari segala sumber politik hukum di Indonesia. Pernyataan tersebut sesuai dengan pandangan dari Mahfud M.D. yang menyatakan bahwa:<sup>198</sup>

Dari berbagai definisi politik hukum tersebut dapatlah dibuat rumusan sederhana bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara.....pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara-cara tertentu.

Berdasarkan penjelasan dari Mahfud M. D. di atas dapat dinyatakan bahwa politik hukum pada dasarnya merupakan arah

---

<sup>198</sup>Moh. Mahfud M. D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 15-16.

pembangunan hukum yang berpijak pada sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita negara dan bangsa.<sup>199</sup> Adapun tujuan negara yang berangkat dari cita-cita masyarakat bangsa telah tersimpulkan di dalam kelima sila Pancasila. Sehingga dengan kata lain penyelenggaraan politik hukum berlandaskan pada kelima sila Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Persatuan Indonesia.

Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Politik hukum yang berlandaskan pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa artinya politik hukum harus berlandaskan pada nilai moral Ketuhanan. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab artinya politik hukum yang ada harus mampu menjamin penghargaan dan perlindungan bagi hak-hak asasi manusia secara non-diskriminatif.

Politik hukum harus berlandaskan nilai Persatuan Indonesia artinya politik hukum harus mampu mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan segala ikatan primordialnya masing-masing.

---

<sup>199</sup> Pada dasarnya hampir tidak ada perbedaan antara cita-cita negara dan tujuan negara, Namun dalam konteks politik hukum Mahfud M. D. membedakan dua hal tersebut, menurut Mahfud M. D. cita-cita merupakan semangat yang bersemayam di dalam hati masyarakat, sedangkan tujuan negara adalah pernyataan konstitutif yang harus dijadikan arah atau orientasi penyelenggaraan negara. Lihat: Moh. Mahfud M. D., *op, cit*, hlm. 17.

Politik hukum yang berlandaskan nilai Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan artinya politik hukum harus mampu menciptakan kekuasaan negara yang berada di bawah kekuasaan rakyat atau dengan kata lain politik hukum harus mampu menciptakan negara yang demokratis dimana kekuasaan terbesar berada di tangan rakyat (demokrasi kerakyatan). Kemudian yang terakhir bahwa politik hukum harus berlandaskan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia artinya politik hukum harus mampu menciptakan masyarakat yang berkeadilan sosial yang mampu menciptakan keadilan bagi kalangan masyarakat lemah baik di sektor sosial maupun pada sektor ekonomi, sehingga tidak terjadi penindasan antara kalangan masyarakat *power full* dengan masyarakat marjinal.<sup>200</sup>

Berbagai nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila tersebut kemudian terkongkritisasi dalam tujuan negara yang tertuang pada Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;

---

<sup>200</sup>*Ibid*, hlm. 16.

- b. Memajukan Kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sehingga jelas juga bahwa politik hukum haruslah berlandaskan pada keempat prinsip yang terkandung di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Berkaitan dengan hal tersebut Mahfud M. D. menyatakan bahwa:<sup>201</sup>

Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah “alat” yang berkerja dalam “sistem hukum” tertentu untuk mencapai “tujuan” negara atau “cita-cita” masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu pembahasan mengenai politik hukum nasional harus didahului dengan penegasan tentang tujuan negara.

Berdasarkan pendapat dari Mahfud M. D. tersebut jelaslah bahwa Pancasila merupakan landasan serta sumber dari segala sumber bagi politik hukum nasional. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan serta Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 memuat berbagai cita-cita bangsa Indonesia yang merupakan *rechtsidee* yaitu menciptakan negara yang mampu menciptakan keadilan sosial dengan berlandaskan nilai moral Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan melalui demokrasi gotong-royong bukan melalui

---

<sup>201</sup>*Ibid*, hlm. 17.

demokrasi barat. Guna mewujudkan hal tersebut jelas dibutuhkan negara hukum Pancasila.

Menurut Padmo Wahyono negara hukum Pancasila adalah negara hukum yang berakar dari asas kekeluargaan yang dimana kepentingan sosial yang paling utama namun dengan tetap menghargai dan mengakui serta melindungi hak kemanusiaan perorangan. Sejalan dengan pandangan Wahyono tersebut Muhammad Tahir Azhary menambahkan kembali asas kerukunan dalam pemikiran terkait negara hukum Pancasila yang berakar pada asas kekeluargaan. Sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara akan tetap menjunjung tinggi nilai kebersamaan dan kekeluargaan yang mana hal itu membuat kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi satu keastuan yang tidak terpisahkan, sehingga dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara akan mampu terwujud upaya dalam mempertahankan persatuan bangsa dan kesatuan wilayah NKRI.<sup>202</sup>

Kemudian menurut Philipus M. Hadjon elemen-elemen dari negara hukum Pancasila terdiri dari:<sup>203</sup>

- a. Keserasian hubungan antara rakyat dan negara yang berlandaskan pada kerukunan;

---

<sup>202</sup>Sarja, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafamedia, Yogyakarta, 2016, hlm. 67-68.

<sup>203</sup>*Ibid*, hlm. 68-69.

- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antar hak dan kewajiban.

Sehingga jelas bahwa negara hukum di Indonesia merupakan negara hukum Pancasila yang selain berlandaskan pada hukum juga berlandaskan pada norma tertinggi yaitu Pancasila. Termasuk didalamnya hukum pertanahan nasional yang seharusnya berlandaskan Pancasila yang bertujuan tidak lain mewujudkan hal-hal sebagaimana yang dinyatakan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Berkenaan dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Kaelan menyatakan bahwa:<sup>204</sup>

Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu sumber dari segala sumber hukum dalam negara Indonesia. Sebagai suatu sumber dari segala sumber hukum secara objektif merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan, serta watak bangsa Indonesia.

Kemudian berkaitan dengan tujuan hukum, Sri Endah menyarakan bahwa:<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup>Kaelan, *op, cit*, hlm. 77.

<sup>205</sup> Sri Endah Wahyuningsih, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang, 2013, hlm. 68.

Sekiranya yang dicita-citakan oleh hukum nasional adalah sistem hukum Pancasila, maka sepatutnyalah dikaji dan dikembangkan hukum yang mengandung nilai-nilai Pancasila artinya hukum yang berorientasi pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, hukum yang berorientasi pada nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, hukum yang berlandaskan pada nilai Persatuan, dan hukum yang dijiwai oleh nilai Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Sejalan dengan pandangan dari Sri Endah di atas,

Notonagoro menyatakan bahwa:<sup>206</sup>

Tolok ukur filsafat praktis hukum nasional Indonesia adalah Pancasila yang merupakan abstraksi dari nilai-nilai luhur masyarakat Indonesia yang didalamnya terkandung cita-cita bangsa yaitu masyarakat yang adil dan makmur baik secara materiil maupun spritual, dan kehidupan masyarakat Indonesia seutuhnya.

Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa:<sup>207</sup>

Pembangunan hukum merupakan upaya membangkitkan kembali nilai-nilai yang hidup di masyarakat, untuk kemudian dikaji secara mendalam sebagai bahan penyusunan hukum nasional, jelas merupakan kewajiban dunia akademik. Sungguh suatu hal yang sangat ironik apabila kebanyakan lulusan fakultas hukum lebih banyak memahami dan menguasai nilai-nilai hukum yang hidup dikalangan bangsanya sendiri. Terlebih lagi apabila dia merasa asing bahkan secara tidak sadar telah memusuhi bahkan membunuhnya.

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyatakan:<sup>208</sup>

Bahwa pembaharuan hukum pada hakikatnya merupakan upaya reorientasi dan reevaluasi dari nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik, sosio-kultur yang melandasi dan

---

<sup>206</sup> *Ibid*, hlm. 69.

<sup>207</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Regulasi Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang, 1984, hlm. 125.

<sup>208</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Regulasi Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2013, hlm. 32.

memberi isi terhadap muatan-muatan normatif dan substantif hukum yang dicita-citakan.

Barda Nawawi Arief menyatakan:<sup>209</sup>

Sistem hukum nasional di samping hendaknya dapat menunjang pembangunan nasional dan kebutuhan pergaulan internasional, juga harus bersumber dan tidak mengabaikan nilai-nilai dan aspirasi yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat, nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat itu dapat bersumber atau digali dari nilai-nilai hukum adat atau nilai-nilai hukum agama.

Adapun tujuan dari hukum pertanahan nasional adalah:<sup>210</sup>

- 1) Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Pertanahan Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- 2) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan.
- 3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya

#### **b. Tujuan Hukum Menurut Islam**

Tujuan hukum menurut Islam pada dasarnya diatur dalam prinsip *maqsid al-Syariah*, pada prinsip *maqsid al-Syariah*

---

<sup>209</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Regulasi Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 117.

<sup>210</sup>Widhi Handoko, *Regulasi Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Jogjakarta, 2014, hlm. 37.

dijelaskan bahwa hukum harus mampu melindungi lima hal, adapun lima hal tersebut adalah:<sup>211</sup>

- 1) Agama;
- 2) Akal;
- 3) Jiwa;
- 4) Harta benda;
- 5) Keturunan.

Kemudian mewujudkan keadilan, keadilan menurut Islam dalam hal ini adalah mempersamakan sesuatu dengan hal yang lainnya baik secara nilai maupun secara ukuran sehingga tidak berat sebelah atau berpihak anantara satu dengan yang lainnya. Selanjutnya adil juga memiliki makna berpihak kepada kebenaran.<sup>212</sup>

Pada dasarnya Allah SWT disebut sebagai “Yang Maha Adil dan Bijaksana terhadap hamba-Nya, artinya bahwa segala perbuatan manusia tidak akan mempengaruhi keadilan Allah SWT, baik dan buruknya perbuatan manusia justru akan menerima balannya sendiri-sendiri. Hal ini dapat terlihat dalam Quran Surat 41 Ayat 46 yang menyatakan bahwa “barangsiapa yang mengerjakan amal yang saleh maka pahalanya untuk dirinya dan barang siapa yang mengerjakan perbuatan jahat, maka

---

<sup>211</sup>*Ibid*, hlm. 48.

<sup>212</sup>*Ibid*, hlm. 51.

dosanya untuk dirinya sendiri, dan tidak sekali-kali Rabb-mu menganiaya hamba-hamba-Nya”.<sup>213</sup>Sementara itu *Jumhur Ulama* sepakat menyatakan bahwa seluruh sahabat Nabi SAW adalah adil dan tidak perlu dibahas keadilan para sahabat Nabi SAW yang dapat dilihat dalam periwayatan Hadist.<sup>214</sup>

Berdasarkan berbagai macam penjelasan yang ada di atas terlihat jelas bahwasannya terjadi suatu keterkaitan erat antara tujuan hukum menurut Islam, tujuan hukum pertanahan, dan tujuan hukum dalam konteks tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945. keterkaitan tersebut yaitu keterkaitan dalam hal kesamaan dalam adanya amanat baik pada tujuan hukum menurut Islam, menurut hukum pertanahan, dan hukum nasional bahwa nilai agama dan kemnusiaan serta kedilan perlu diserap dalam politik hukum nasional, dengan kata lain bahwa politik hukum nasional perlu bertumpu pada Pancasila yang merupakan kristalisasi dari amanat-amanat tersebut yang lahir dari budaya dan nilai-nilai masyarakat secara dinamis. Termasuk dalam hal ini ialah politik hukum dan regulasi hukum terkait pengadaan tanah serta ganti kerugian tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

---

<sup>213</sup>Tohaputra Ahmad, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya*, CV. As Syifa, Semarang, 2000, hlm. 185.

<sup>214</sup>*Ibid*, hlm. 1072

## **2. Rekonstruksi Nilai Hukum terkait Penanganan Sengketa Pertanahan**

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwasannya tujuan dari berhukum adalah hendak melindungi hak-hak asasi segenap bangsa Indonesia serta hendak menjamin terselenggaranya hukum yang berkeadilan melalui demokratisasi negara Indonesia. Hal tersebut kemudian diwujudkan salah satunya melalui politik hukum terkait pengadaan tanah serta ganti kerugian pada pembangunan guna kepentingan umum.

### **a. Dampak Secara Psikologis**

Berdasarkan penelitian yang didapatkan, terlihat jelas bahwasannya masyarakat secara psikologis tidak ingin hidup terpisah-pisah antar komunitas masyarakat yang telah hidup bersama dalam waktu yang sangat lama.

Sehingga dengan adanya pembebasan lahan guna pembangunan untuk kepentingan umum mengakibatkan masyarakat suatu wilayah harus pindah dan hidup di lingkungan baru dengan komunitas komunitas baru yang dimana nilai kekeluargaan layaknya pada masyarakat paguyuban harus berganti menjadi kehidupan masyarakat yang patembayan atau masyarakat perkotaan dimana nilai yang ada sebagian besar nilai individual akibat tidak mengenalnya santar masyarakat secara mendalam.

Sementara itu adanya ketidakjelasan batasan waktu pelunasan ganti kerugian dalam pengadaan tanah pada pembangunan guna kepentingan umum secara psikologis juga berdampak negatif, hal itu dikarenakan masyarakat yang merasa tanahnya terkena ganti kerugian sebagian besar secara emosional merasa bahwa tidak adanya kepastian pembayaran ganti kerugian merupakan hal yang tidak adil.

Hal ini terlihat pada dampak pengerjaan jalan tol di Desa Sidogemah yang mana masyarakat belum seluruhnya menerima ganti kerugian harus menanggung kebisingan serta pencemaran debu pembongkaran beberapa bangunan dan pengerjaan beberapa sarana serta pra-sarana dari pihak kontraktor. Hal ini jelas secara psikologi mengakibatkan perasaan tidak percaya terhadap pemerintah karena merasa pemerintah selama ini hanya mempertimbangkan kepentingan negara semata tanpa melihat kepentingan publik dan privat dari masyarakat akan tanah.<sup>215</sup>

b. Dampak Secara Ekonomi

Selain dampak psikologis, adanya pembebasan lahan dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum juga berdampak pada ekonomi masyarakat terdampak. Dengan berpindahnya tempat tinggal akibat adanya pembebasan lahan,

---

<sup>215</sup>Asror, Wawancara Pribadi Dengan Masyarakat Desa Sidogemah, Wawancara Dilakukan Pada 12 Februari 2020.

maka masyarakat yang semua telah mampu secara mapan memiliki usaha di suatu tempat harus mencari kembali sumber pendapatan baru di tempat baru yang mana belum tentu usaha miliknya mampu berkembang layaknya di tempat asalnya yang terkena pembebasan lahan akibat pembangunan untuk kepentingan umum.

c. Dampak Terkait Penataan Ruang Pemukiman

Adanya perpindahan massal masyarakat terdampak dari adanya pembebasan lahan akibat pembangunan untuk kepentingan umum pada perkembangannya akan mengakibatkan perpindahan masyarakat secara besar-besaran, hal ini mengakibatkan adanya pembukaan lahan-lahan baru untuk pemukiman masyarakat tersebut. Keadaan demikian mengakibatkan persoalan pemekaran pemukiman yang bisa jadi akan mengakibatkan persoalan disorientasi zonasi peruntukan kawasan dalam tata ruang wilayah yang ada di perkotaan maupun di pedesaan. Hal demikian dapat mengancam ketersediaan ruang hijau dan kawasan pangan lestari. Hal ini dapat terlihat pada wilayah Manggihan, Genuk, Kota Semarang. Manggihan adalah suatu kawasan yang memiliki ruang hijau cukup luas, namun dengan adanya pembebasan lahan di Desa Sidogemah maka masyarakat dengan jumlah cukup besar berpindah dan bermukim serta mendirikan perumahan di wilayah Manggihan tersebut. Hal

ini dikhawatirkan akan mengurangi kawasan resapan di wilayah Karang Roto.<sup>216</sup>

d. Dampak Perpindahan Pemukiman Secara Terpaksa

Berdasarkan pembahasan di atas maka terlihat jelas bahwa persoalan psikologi serta ekonomi masyarakat menunjukkan bahwa masyarakat secara sosiologis terpaksa harus berpindah ke wilayah lain, hal ini akan mengakibatkan pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Perpres No. 158 Tahun 2015 tidak mampu mewujudkan keadilan.

Pada perkembangannya setiap proyek besar yang melakukan perubahan besar terhadap pola penggunaan tanah, air, dan sumber daya alam lainnya dapat mengakibatkan dampak besar yang mampu merugikan masyarakat dalam hal pemberdayaan sumber daya ekonomi, ekologis, serta penggunaan sarana dan pra-sarana umum yang mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh kehidupan golongan masyarakat di Indonesia.

Adapun selain dampak-dampak sebagaimana telah penulis jelaskan di atas, terdapat dampak lain dalam hal pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum menurut Michael M. Cernea yaitu:<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup>Andi, Wawancara Dengan Masyarakat Manggian, Wawancara Dilakukan Pada 20 April 2020.

<sup>217</sup>Michael M. Cernea, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank, Washington DC, 1990, hlm. 5.

- 1) Adanya sengketa terkait kepemilikan lahan yang mana pada perkembangannya sering kali pejabat administrasi setempat seperti Camat dan Lurah kerap kali menyerahkan dokumen kepemilikan lahan yang tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan, hal ini akibat di wilayah Desa masyarakat marjinal sering kali menjadi bahan diskriminasi para tokoh dan perangkat pemerintah yang ada;
- 2) Hilangnya akses masyarakat dalam memanfaatkan lingkungan yang sehat dan layak serta kekayaan Sumber Daya Alam yang ada di dalamnya;
- 3) Menurunnya kualitas lingkungan akibat pengalihan fungsi tanah karena adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum telah mengakibatkan rusaknya kawasan hijau dan pangan lestari, hal ini jelas akan mengakibatkan akses masyarakat untuk dapat hidup sehat akan terkesampingkan;
- 4) Adanya peralihan fungsi lahan menjadi suatu fasilitas umum seperti jalan tol akan mengakibatkan dampak pada luas dan fungsi lahan sekitarnya yang merupakan pemukiman masyarakat.

Hal ini menunjukkan bahwa hukum tidak berada di ruang hampa dan selalu berkaitan dengan kepentingan-kepentingan

yang ada di masyarakat yang dinamis. Pandangan ini sejalan dengan pendapat dari Talcot Parson.

Parsons menyatakan bahwa dalam sudut pandang sosiologi masyarakat dipandang hidup dalam rangkaian satu kesatuan sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain. Pandangan Parson tersebut dikembangkan dari model perkembangan sistem organisasi yang terdapat dalam biologi dimana teori tersebut berdasar pada asumsi bahwa semua elemen harus berfungsi agar masyarakat dapat menjalankan fungsinya dengan baik.<sup>218</sup>

Sebagai suatu sistem, teori tersebut menempatkan hukum sebagai salah satu sub sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Di samping hukum, terdapat sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem yang dimaksud adalah budaya, politik, dan ekonomi. Budaya membahas mengenai dengan nilai-nilai yang dianggap luhur dan mulia, dan oleh karena itu mesti dipertahankan. Sub sistem ini berfungsi mempertahankan pola-pola ideal dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada aturan-aturan sebagai aturan main bersama (*rule of the game*). Fungsi utama sub sistem ini mengkoordinir dan mengontrol segala penyimpangan agar sesuai dengan aturan main. Politik bersangkut paut dengan kekuasaan

---

<sup>218</sup> Bernard Raho, SVD, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2007, hlm.48.

dan kewenangan. Tugasnya adalah pendayagunaan kekuasaan dan kewenangan untuk mencapai tujuan. Sedangkan ekonomi menunjuk pada sumber daya materiil yang dibutuhkan menopang sistem. Tugas sub sistem ekonomi adalah menjalankan fungsi adaptasi berupa kemampuan menguasai sarana-sarana dan fasilitas untuk kebutuhan sistem.<sup>219</sup>

Empat sub sistem itu, selain sebagai realitas yang melekat pada masyarakat, juga serentak merupakan tantangan yang harus dihadapi tiap unit kehidupan sosial. Hidup matinya sebuah masyarakat ditentukan oleh berfungsi tidaknya tiap sub sistem sesuai tugas masing-masing. Untuk menjamin itu, hukumlah yang ditugaskan menata keserasian dan gerak sinergis dari tiga sub sistem yang lain itu. Inilah yang disebut fungsi integrasi dari hukum dalam Teori Parsons.<sup>220</sup> Adapun skema konfigurasi sub-sub sistem berdasarkan Teori Sibernetika Parsons di atas dapat digambarkan sebagai berikut:<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup>Bernard L. Tanya, dkk. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 152.

<sup>220</sup>*Loc. Cit.*

<sup>221</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Cetakan Ketujuh 2012*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 135.

**(Bagan II: Konfigurasi Sub-Sub Sistem Berdasarkan Teori Sibernetik Parsons)**

Sub-Sub Sistem	Fungsi – Fungsi Primer	Arus- Arus Informasi
Budaya	Mempertahankan Pola	<p>Tingkat Informasi tinggi (kontrol)</p> <p>Hirarki faktor-faktor yang mengontrol</p> <p>Hirarki faktor-faktor yang mengondisikan</p> <p>Tingkat energi tinggi (kondisi)</p>
Sosial	Integrasi	
Politik	Mengejar Tujuan	
Ekonomi	Adaptasi	

Sumber:

Sumber : Satjipto Rahardjo dalam Ilmu Hukum Cetakan Ketujuh 2012

Keadaan demikian mengakibatkan regulasi terkait pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum tidak sesuai dengan amanat dari Pancasila. Sehingga regulasi pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan kepentingan umum harus mampu kembali mewujudkan amanat Pancasila yang tidak lain adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam hal pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti kerugian guna

pembangunan kepentingan umum, adapun cara mewujudkan hal tersebut ialah dengan:

- 1) Melindungi kehidupan dan kesejahteraan masyarakat yang terdampak baik dari segi ekonomi, psikologis, lingkungan maupun fasilitas penunjang kepentingan peribadatan;
- 2) Melakukan pendampingan dan pengarahan serta pengembangan kepada masyarakat untuk mampu kembali mandiri secara potensi ekonomi, sosial dan budaya di tempat pemukiman baru pasca terjadinya perpindahan penduduk akibat adanya pengadaan tanah guna pembngunn untuk kepentingan umum; dan
- 3) Membuat suatu master plan atau rencana induk terkait pengembangan konsep pembangunan baik dari aspek pembangunan nasional mapun menejemen dampak dari pembangunan serta perencanaan anggaran yang menjadi satu kesatuan dengan rencana induk pembangunan tersebut.

Pendapat penulis tersebut sejalan dengan pandangan dari Michael M. Cernea yang menyatakan bahwa keadilan dalam pelaksanaan pemukiman kembali akibat adanya pembebasan lahan dalam hal pengadaan lahan guna embangunan untuk

kepentingan umum ialah melalui langkah-langkah kongkret yang antara lain yaitu:<sup>222</sup>

- 1) Melindungi kehidupan dan kesejahteraan mereka yang dipindahkan;
- 2) Mengurangi dan mengatasi kerugian potensi ekonomi yang diderita kelompok yang terkena dampak dan ekonomi daerah serta wilayah;
- 3) Membantu mengembangkan potensi ekonomi, sosial dan budaya kelompok masyarakat yang terkena dampak.

Sehingga dengan langkah-langkah kongkret tersebut diharapkan mampu terwujud keadilan khususnya keadilan dalam konteks negara hukum Pancasila yang mengamanatkan terbentuknya keserasian hubungan antara rakyat dan negara yang berlandaskan pada kerukunan, hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir dan keseimbangan antar hak dan kewajiban dalam regulasi ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.

Sehingga pelaksanaan dari ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum tidak hanya

---

<sup>222</sup>Michael M. Carnea, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank, Washington DC, 1990, hlm. 5-10.

berpijak pada kepentingan negara namun juga berpijak pada kepentingan masyarakat yang terdiri dari:

- 1) Kepentingan Beragama;
- 2) Kepentingan Pendidikan;
- 3) Kepentingan Kesehatan;
- 4) Kepentingan Psikologis;
- 5) Kepentingan Ekonomi; dan
- 6) Kepentingan Keseimbangan Ekologis dan Lingkungan.

Guna mewujudkan hal tersebut maka perlu dibuat kemitraan yang terdiri dari elemen:

1. Kementerian Pertanahan dan Tata Ruang;
2. POLRI;
3. Kejaksaan;
4. Kementerian Komunikasi dan Informatika;
5. Kementerian Dalam Negeri;
6. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
7. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
8. Kementerian Perindustrian;
9. Kementerian PPN/Bappenas;
10. Lembaga Swadaya Masyarakat dan Lembaga Riset;
11. Media Masa.

Kemitraan ini bertujuan mengawasi jalannya administrasi terkait kepemilikan tanah dan melakukan pengawasan terkait status lahan yang

berpotensi menimbulkan konflik, serta melakukan advokasi, sosialisasi, serta edukasi terkait konsep kepemilikan tanah serta adanya konsep fungsi sosial tanah dan makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah. Sehingga konflik pertanahan dapat dihindari sejak awal. Lembaga kemitraan ini juga terletak di instansi kantor pertanahan diseluruh wilayah Indonesia sebagai wadah dalam mencegah terjadinya Kolusi Korupsi dan Nepotisme yang dapat mengakibatkan rusaknya birokrasi terkait pertanahan dan dapat berpotensi mengakibatkan konflik pertanahan. Untuk itu setiap elemen yang tergabung di dalamnya perlu mendalami dan memiliki pengalaman dan pengetahuan hukum pertanahan yang baik.

Selain lembaga kemitraan perlu adanya formulasi kitab undang-undang hukum pidana yang mana hal itu akan mampu mewujudkan pengaturan sistem peradilan pidana pertanahan yang benar-benar holistik dan jelas, sehingga jenis-jenis perbuatan dan kesalahan yang dilakukan dapat dengan mudah ditentukan sebagai perbuatan pidana atau tidak, mengingat saat ini lapangan hukum pidana juga lahir dari lapangan hukum pertanahan. Hal ini sebagai dampak dinamika sosial masyarakat yang tidak hanya bertumpu pada perbuatan umum saja namun sudah menjurus pada perbuatan pertanahan sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan manusia akan tanah di era disrupsi saat ini. Guna mencegah sumiritas hukum di ruang sosial yang dinamis maka keterlibatan sarana digital sangat dibutuhkan dalam hal ini. Sehingga berbagai produk hukum materil dan formil terkait konflik pertanahan, baik dalam skala pidana maupun perdata atau tata usaha negara dan administrasi birokrat harus

sudah memuat pengaturan mengenai media digital sebagai sarana hukum dalam mewujudkan ketertiban sosial. Adapun sistem pencegahan dan penanggulangan konflik yang dimaksudkan ialah dengan cara:

1. Melakukan identifikasi dan pemetaan sejak dini, wilayah-wilayah yang memiliki lahan dengan potensi sengketa tinggi, sedang dan rendah;
2. Melakukan pendataan perihal perkembangan data eksisting tanah di masyarakat;
3. Melakukan kajian tata ruang perihal peruntukan zonasi Kawasan lahan;
4. Melakukan kajian hukum terkait status lahan yang berpotensi menjadi objek konflik pertanahan;
5. Melakukan Focus Group Discussion (FGD) dengan elemen masyarakat terkait;
6. Membuat tempat penampungan aspirasi masyarakat terkait lahan yang berpotensi menjadi objek konflik pertanahan;
7. Melakukan kajian terhadap aspirasi masyarakat;
8. Melakukan FGD terkait pembahsan rumusan masalah dari kajian yang ada;
9. Menetapkan penentuan kawasan lahan dengan status hak menguasai tanah di atasnya, termasuk lahan yang termasuk tanah adat;
10. Melakukan asesment terhadap para pihak yang memang secara sah memiliki lahan yang tumpang tindih dengan lahan milik pemerintah,

misalnya saja Kawasan masyarakat hukum adat, sepanjang diakui dan dapat dibuktikan dengan hukum yang berlaku;

11. Menentukan Langkah pencegahan dan penaggulangan konflik pertanahann;
12. Membentuk lembaga penanggulangan dan penyelesaian sengketa pertanahann di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan desa;
13. Melakukan sosialisasi tentang kedudukan lahan dari kajian hukum dan sosial di masyarakat;
14. Melakukan ganti kerugian terhadap para pihak yang telah diasesment dan ditentukan berhak atas ganti kerugian tanah;
15. Menciptakan system mediasi dan advokasi terhadap masyarakat terdampak;
16. Melakukan Tindakan penegakan hukum yang tegas bila dibutuhkan guna meredam konflik pertanahan yang telah terjadi.

### **C. Rekonstruksi Norma Penyelesaian Sengketa Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan**

Guna mewujudkan berbagai macam hal tersebut maka dilakukan rekonstruksi terhadap beberapa ketentuan hukum. Ketentuan hukum yang direkonstruksi meliputi;

- 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

Ketentuan pidana terkait dengan pelanggaran terhadap hak pemegang hak milik atas tanah belum di atur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria. Sehingga perlu

ditambahkan ketentuan pidana pada Pasal 52 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria terkait pelanggaran pidana yang dapat merugikan pihak pemegang hak milik atas tanah yang sah. Sehingga Pasal 52 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria menjadi:

- (1) Barangsiapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-
- (2) Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam pasal 19, 22, 24, 26, ayat (1), 46, 47, 48, 49, ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.
- (3) Setiap pihak yang melanggar ketentuan Pasal 20 secara melawan hukum dan tanpa hak dipidana 4 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.
- (4) Tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.

2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Keterlibatan masyarakat serta tranparansi informasi terkait ganti rugi pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum tidak diatur secara jelas di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Berdasarkan kenyataan

tersebut perlu dilakukan transparansi terhadap Pasal 7 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sehingga menjadi:

- (1) Pendanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan oleh Menteri.
- (2) Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara teknis dilaksanakan oleh satuan kerja di lingkungan Kementerian Keuangan yang melaksanakan tugas dan fungsi manajemen aset negara dengan menerapkan pengelolaan keuangan badan layanan umum.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pendanaan oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pelaksanaan tugas dan fungsi oleh satuan kerja di lingkungan Kementerian Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.
- (4) Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai dengan juga mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak.

3 Peraturan Menteri Pertanahan Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

Pada ketentuan hukum ini tidak dimuat adanya upaya pencegahan konflik, ketentuan ini hanya memuat penyelesaian pasca terjadinya konflik pertanahan. Sehingga perlu ditambahkan ketentuan Pasal 4A terkait upaya pencegahan oleh pemerintah. Ketentuan Pasal 4A Peraturan Menteri Pertanahan Dan Tata Ruang/ Kepala Badan

Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016

Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan berbunyi:

- (1) Kementerian bekerja sama dengan Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintah Desa melakukan upaya preventif dalam mencegah terjadinya konflik pertanahan.
- (2) Upaya preventif yang dimaksud terdiri dari:
  - a. Mewujudkan sistem informasi pertanahan yang transparan dan berbasis digital,
  - b. Melakukan pengawasan dan mendata sejak dini terkait status lahan yang berpotensi menciptakan konflik,
  - c. Melakukan evaluasi terhadap lahan yang berpotensi mengakibatkan konflik pertanahan.
  - d. Melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait status tanah yang dimiliki oleh masyarakat,
  - e. Mewujudkan program pendaftaran tanah secara masal di masyarakat,
  - f. Menciptakan kemitraan dengan institusi penegak hukum serta pemerintah daerah dan institusi lain yang berkaitan dengan sengketa pertanahan dalam membentuk wadah advokasi masyarakat terkait konflik pertanahan.

**(Tabel II: Rekonstruksi Norma)**

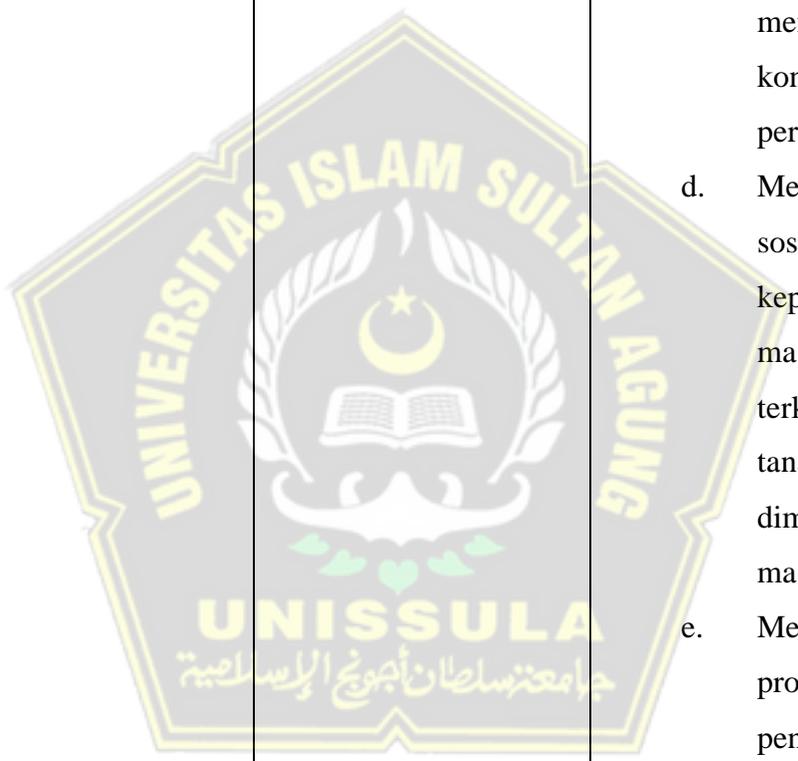
KETENTUAN SEBELUM DIREKONSTRUKSI	KELEMAHAN-KELEMAHAN DARI KETENTUAN YANG ADA	KETENTUAN SETELAH DI REKONSTRUKSI
Pasal 52 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria:	Ketentuan pidana terkait dengan pelanggaran terhadap hak pemegang hak milik atas tanah belum	(1) Barangsiapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan

<p>(1) Barangsiapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-</p> <p>(2) Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam pasal 19, 22, 24, 26, ayat (1), 46, 47, 48, 49, ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.</p> <p>(3) Tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.</p>	<p>di atur dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria</p>	<p>selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-</p> <p>(2) Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam pasal 19, 22, 24, 26, ayat (1), 46, 47, 48, 49, ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.</p> <p>(3) Setiap pihak yang melanggar ketentuan Pasal 20 secara melawan hukum dan tanpa hak dipidana 4 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.</p> <p>(4) Tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.</p>
<p>Pasal 7 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi</p>	<p>Dalam ketentuan ini keterlibatan masyarakat dalam menentukan harga ganti kerugian</p>	<p>(1) Pendanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan oleh Menteri.</p>

<p>Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional:</p> <p>(1) Pendanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan oleh Menteri.</p> <p>(2) Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara teknis dilaksanakan oleh satuan kerja di lingkungan Kementerian Keuangan yang melaksanakan tugas dan fungsi manajemen aset negara dengan menerapkan pengelolaan keuangan badan layanan umum.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pendanaan oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pelaksanaan tugas dan fungsi oleh satuan kerja di lingkungan Kementerian Keuangan</p>	<p>sangat tidak jelas dan hal ini jelas juga bertentangan dengan Pasal 37 Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012, maka dalam ketentuan ini perlu ditegaskan pula adanya pertimbangan akan hasil musyawarah dengan masyarakat. Sehingga Pasal 7 perlu ditambahkan Ayat 4 yang menegaskan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembayaran ganti kerugian tanah guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.</p>	<p>(2) Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara teknis dilaksanakan oleh satuankerja di lingkungan Kementerian Keuangan yang melaksanakan tugas dan fungsi manajemen aset negara dengan menerapkan pengelolaan keuangan badan layanan umum.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pendanaan oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pelaksanaan tugas dan fungsi oleh satuan kerja di lingkungan Kementerian Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.</p> <p>(4) Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai dengan juga</p>
---	---	--

<p>sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.</p>		<p>mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak.</p>
<p>Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanaha.</p>	<p>Pada ketentuan hukum ini tidak dimuat adanya upaya pencegahan konflik, ketentuan ini hanya memuat penyelesaian pasca terjadinya konflik pertanahan. Sehingga perlu ditambahkan ketentuan Pasal 4A terkait upaya pencegahan oleh pemerintah. Ketentuan Pasal 4A Peraturan Menteri Pertanahan Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.</p>	<p>(1) Kementerian bekerja sama dengan Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintah Desa melakukan upaya preventif dalam mencegah terjadinya konflik pertanahan.</p> <p>(2) Upaya preventif yang dimaksud terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Mewujudkan sistem informasi pertanahan yang transparan dan berbasis digital,</li> <li>b. Melakukan pengawasan dan mendata sejak dini terkait status lahan yang</li> </ol>

		<p>berpotensi menciptakan konflik,</p> <p>c. Melakukan evaluasi terhadap lahan yang berpotensi mengakibatkan konflik pertanahan.</p> <p>d. Melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait status tanah yang dimiliki oleh masyarakat,</p> <p>e. Mewujudkan program pendaftaran tanah secara masal di masyarakat,</p> <p>f. Menciptakan kemitraan dengan institusi penegak hukum serta</p>
--	--	--



		<p>pemerintah daerah dan institusi lain yang berkaitan dengan sengketa pertanahan dalam membentuk wadah advokasi masyarakat terkait konflik pertanahan.</p>
--	--	---



## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Simpulan

1. Regulasi penyelesaian konflik pertanahan belum mampu mewujudkan keadilan, hal ini dikarenakan penyelesaian konflik masih didasarkan dengan paradigma penegakan hukum pasca terjadinya konflik pertanahan. Hal ini tidak jarang mengakibatkan kerugian bagi kalangan yang tidak terwujudkan keinginannya atau bagi para pihak yang telah memenuhi izin namun tetap harus berhadapan dengan pihak oknum masyarakat yang mencari penghidupan dari konflik yang timbul.
2. Kelemahan terkait regulasi penyelesaian konflik pertanahan saat ini terdiri dari kelemahan substansi berupa tidak lengkapnya pengaturan terkait pencegahan konflik pertanahan, hal ini dapat terlihat dengan tidak adanya ancaman bagi pihak yang memicu konflik pertanahan dalam Pasal 52 UU No. 5 Tahun 1960, serta ketiadaan transparansi dan keterlibatan masyarakat terkait penentuan ganti untung terhadap pengadaan lahan, serta ketiadaan mekanisme penyelesaian sengketa dan pencegahan sengketa pertanahan dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2016. Secara struktur ialah tidak progresifnya lembaga pertanahan dan tata ruang dalam memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat terkait sistem kepemilikan tanah. Secara kultur yaitu masyarakat tidak paham hukum dan hanya melandasi kepemilikan tanah dengan pandangan turun temurun yang tidak dapat

dipertanggungjawabkan secara hukum, keadaan demikian kemudian dimanfaatkan oknum masyarakat untuk mencari keuntungan ekonomi dari adanya konflik pertanahan tersebut.

3. Rekonstruksi nilai yang dilakukan ialah dengan jalan melakukan reorientasi regulasi dan pelaksanaan regulasi pencegahan dan penanganan sengketa pertanahan yang berbasis pada amanat Pancasila serta Alinea Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rekonstruksi norma yang dilakukan ialah dengan merekonstruksi Pasal 52 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria sehingga menjadi:

- 1) Barangsiapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-
- 2) Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam pasal 19, 22, 24, 26, ayat (1), 46, 47, 48, 49, ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.
- 3) Setiap pihak yang melanggar ketentuan Pasal 20 secara melawan hukum dan tanpa hak dipidana 4 tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.
- 4) Tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Kemudian Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2020 sehingga menjadi:

- 1) Pendanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dilaksanakan oleh Menteri.
- 2) Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara teknis dilaksanakan oleh satuan kerja di lingkungan Kementerian Keuangan yang melaksanakan tugas dan fungsi manajemen aset

negara dengan menerapkan pengelolaan keuangan badan layanan umum.

- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pendanaan oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pelaksanaan tugas dan fungsi oleh satuan kerja di lingkungan Kementerian Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.
- 4) Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai dengan juga mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak.

Kemudian menambahkan Pasal 4A pada Permen ATR No. 11 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa:

- (1) Kementerian bekerja sama dengan Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintah Desa melakukan upaya preventif dalam mencegah terjadinya konflik pertanahan.
- (2) Upaya preventif yang dimaksud terdiri dari:
  - a. Mewujudkan sistem informasi pertanahan yang transparan dan berbasis digital,
  - b. Melakukan pengawasan dan mendata sejak dini terkait status lahan yang berpotensi menciptakan konflik,
  - c. Melakukan evaluasi terhadap lahan yang berpotensi mengakibatkan konflik pertanahan.
  - d. Melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait status tanah yang dimiliki oleh masyarakat,
  - e. Mewujudkan program pendaftaran tanah secara masal di masyarakat,
  - f. Menciptakan kemitraan dengan institusi penegak hukum, serta
  - g. Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3)

Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai dengan juga pemerintah daerah dan institusi lain yang berkaitan dengan sengketa pertanahan dalam membentuk wadah advokasi masyarakat terkait konflik pertanahan.

Kemudian melakukan rekonstruksi secara struktur hukum dengan membentuk kemitraan dinas-dinas terkait dan masyarakat:

1. Kementerian Pertanahan dan Tata Ruang;
2. POLRI;
3. Kejaksaan;
4. Kementerian Komunikasi dan Informatika;
5. Kementerian Dalam Negeri;
6. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
7. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
8. Kementerian Perindustrian;
9. Kementerian PPN/Bappenas;
10. Lembaga Swadaya Masyarakat dan Lembaga Riset;
11. Media Masa.

Kemitraan ini bertujuan mengawasi jalannya administrasi terkait kepemilikan tanah dan melakukan pengawasan terkait status lahan yang berpotensi menimbulkan konflik, serta melakukan advokasi, sosialisasi, serta edukasi terkait konsep kepemilikan tanah serta adanya konsep fungsi sosial tanah dan makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah. Sehingga konflik pertanahan dapat dihindari sejak awal. Lembaga kemitraan ini juga terletak di instansi kantor pertanahan

diseluruh wilayah Indonesia sebagai wadah dalam mencegah terjadinya Kolusi Korupsi dan Nepotisme yang dapat mengakibatkan rusaknya birokrasi terkait pertanahan dan dapat berpotensi mengakibatkan konflik pertanahan. Untuk itu setiap elemen yang tergabung di dalamnya perlu mendalami dan memiliki pengalaman dan pengetahuan hukum pertanahan yang baik.

Selain lembaga kemitraan perlu adanya formulasi kitab undang-undang hukum pidana yang mana hal itu akan mampu mewujudkan pengaturan sistem peradilan pidana pertanahan yang benar-benar holistik dan jelas, sehingga jenis-jenis perbuatan dan kesalahan yang dilakukan dapat dengan mudah ditentukan sebagai perbuatan pidana atau tidak, mengingat saat ini lapangan hukum pidana juga lahir dari lapangan hukum pertanahan. Hal ini sebagai dampak dinamika sosial masyarakat yang tidak hanya bertumpu pada perbuatan umu saja namun sudah menjurus pada perbuatan pertanahan sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan manusia akan tanah di era disrupsi saat ini. Guna mencegah sumiritas hukum di ruang sosial yang dinamis maka keterlibatan sarana digital sangat dibutuhkan dalam hal ini. Sehingga berbagai produk hukum materil dan formil terkait konflik pertanahan, baik dalam skala pidana maupun perdata atau tata usaha negara dan administrasi birokrat harus sudah memuat pengaturan mengenai media digital sebagai sarana hukum dalam mewujudkan ketertiban sosial.

## B. Saran

1. Bagi masyarakat perlu kiranya secara pro aktif mendaftarkan tanah yang dianggap miliknya baik tanah waris maupun tanah yang diperolehnya dari hasil pendapatannya melalui jual beli tanah.
2. Bagi pemerintah perlu kiranya diatur regulasi terkait informasi, edukasi, dan advokasi tentang konflik pertanahan secara jelas dan transparan. Serta perlu diubahnya ketentuan Pasal 52 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2020, serta menambahkan ketentuan mekanisme pencegahan konflik pertanahan pada Permen ATR Nomor 11 Tahun 2016.
3. Perlu dibuat kemitraan sebagai wujud rekonstruksi nilai dalam persoalan hukum konflik pertanahan, kemitraan tersebut terdiri dari elemen:
  1. Kementerian Pertanahan dan Tata Ruang;
  2. POLRI;
  3. Kejaksaan;
  4. Kementerian Komunikasi dan Informatika;
  5. Kementerian Dalam Negeri;
  6. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
  7. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
  8. Kementerian Perindustrian;
  9. Kementerian PPN/Bappenas;

10. Lembaga Swadaya Masyarakat dan Lembaga Riset;
11. Media Masa.

Kemitraan ini bertujuan mengawasi jalannya administrasi terkait kepemilikan tanah dan melakukan pengawasan terkait status lahan yang berpotensi menimbulkan konflik, serta melakukan advokasi, sosialisasi, serta edukasi terkait konsep kepemilikan tanah serta adanya konsep fungsi sosial tanah dan makna kepentingan umum dalam pengadaan tanah.

### **C. Implikasi Kajian**

#### **1. Implikasi Teoritis**

Implikasi secara teoritis yaitu perlu adanya pembahasan lebih dalam kembali terkait ketidakadilan dari penyelesaian sengketa pertanahan saat ini, adapun pembahasan tersebut perlu dikaji dengan pendekatan dan kajian baru yang dapat penulis katakan sebagai kajian studi pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan secara yuridis sosio-filosofis. Maksudnya ialah pembahasan terkait pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan yang ada agar dapat terlaksana secara holistik baik secara normatif maupun sosiologis-filosofis untuk kemudian ditemukan solusinya secara *ius cnsstitutum*.

#### **2. Implikasi Praktis**

Secara praktis perlu kiranya diatur regulasi terkait informasi, edukasi, dan advokasi tentang konflik pertanahan secara jelas dan transparan. Serta perlu diubahnya ketentuan Pasal 52 Undang-Undang Pokok

Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2020, serta menambahkan ketentuan mekanisme pencegahan konflik pertanahan pada Permen ATR Nomor 11 Tahun 2016. Kemudian perlu pula dibuat lembaga kemitraan sebagai wujud rekonstruksi nilai dalam persoalan hukum konflik pertanahan, kemitraan tersebut terdiri dari elemen:

1. Kementerian Pertanahan dan Tata Ruang;
2. POLRI;
3. Kejaksaan;
4. Kementerian Komunikasi dan Informatika;
5. Kementerian Dalam Negeri;
6. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
7. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
8. Kementerian Perindustrian;
9. Kementerian PPN/Bappenas;
10. Lembaga Swadaya Masyarakat dan Lembaga Riset;
11. Media Masa.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A. Garner, Bryan, 2009, *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*, West, St. Paul
- Abdulrahman, 1994, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI
- Darus Badruzaman, Mariam, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung
- Dirdjosisworo, Soedjono, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Endah Wahyuningsih, Sri, 2013, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang
- Fuady, Munir, 1999, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktik*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Hans Kelsen, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta
- Handoko, Widhi, 2014, *Regulasi Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Jogjakarta
- Kadir Muhammad, 2004, Abdul, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Kelsen, Hans, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta
- L. Tanya, Bernard, dkk., 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta
- Lexi J. Moleong, 2007, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- M. Carnea, Michael, 1990, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank, Washington DC

- Mahfud M. D, Moh., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta
- Mahmud Marzuki, Peter, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta
- Marsoem, Soedjarwo, Adi, Wahyono, dan G. Manopo, Pieter, 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Rnebook, Jakarta
- Mansyur, Ali, 2010, “ *Pranata Hukum dan Penegakannya di Indonesia*”, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang
- Nawari Arief, Barda, 1984, *Beberapa Aspek Regulasi Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang
- \_\_\_\_\_, 2013, *Bunga Rampai Regulasi Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang
- Nawiasky, Hans, 1948, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Cetakan 2, Benziger, Einseideln / Zurich / Koln
- Panitia Buku 20 Tahun Indonesia Merdeka Jilid V, Jakarta, (Tanpa Tahun)
- Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2012, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Raho, Bernard, SVD, 2007, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta
- S. Hutagalung, Arie, 2001, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, Diklat DDN, Jakarta
- S.W. Sumardjono, Maria, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta
- Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafamedia, Yogyakarta
- Sitorus, Oloan dan Limbong, Dayat, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Regulasi Tanah Indonesia*, Yogyakarta
- Sitorus, O., C. Sitepu, dan Sauni, H., 1995, *Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Dasa Media Utama, Jakarta

- Soekanto, Soerjono dan Siti Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Jakarta, Press,
- Soedjono Dirdjosisworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sutedi, Adrian, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Utsman, Sabian, 2007, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Zaman, Nurus, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung

## **B. Undang-Undang**

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (b) Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Pertanahan;
- (c) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1996 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan;
- (d) Undang-Undang Nomer 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1996 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan;
- (e) Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah;
- (f) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Benda Milik Negara Dan/Atau Daerah;
- (g) Peraturan Menteri Negara Pertanahan/Kepala Pertanahan Nasional Nomer 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya; dan

- (h) Peraturan Menteri Negara Pertanahan/Kepala Pertanahan Nasional Nomer 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

### C. Internet

[https://kbr.id/nasional/01-2020/kpa\\_korban\\_konflik\\_lahan\\_meningkat\\_sepanjang\\_2019/101852.html](https://kbr.id/nasional/01-2020/kpa_korban_konflik_lahan_meningkat_sepanjang_2019/101852.html), diakses pada 12 Mei 2020.

<https://nasional.tempo.co/read/1330772/kpa-catat-9-konflik-pertanahan-terjadi-selama-masa-pandemi-covid-19>, diakses pada 12 Mei 2020.

[https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/96\\_PUU-XIV\\_2016.pdf](https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/96_PUU-XIV_2016.pdf),  
Diakses pada 12 Mei 2020.

[file:///C:/Users/Userwin10/Downloads/putusan\\_33\\_g.plw\\_2008\\_ptun-bdg\\_20201002.pdf](file:///C:/Users/Userwin10/Downloads/putusan_33_g.plw_2008_ptun-bdg_20201002.pdf), diakses pada 12 Mei 2020.

### D. Jurnal

<https://properti.kompas.com/read/2016/03/23/191811421/Inilah.Pemenang.Lelang.Jalan.Tol.Batang-Semarang>, diunduh pada 23 Maret 2019

The Globe Journal, *Undang-Undang Pengadaan Tanah Bara Efektif 2012*, 27 Desember 2012, diunduh pada tanggal 4 Mei 2019

Roosdiono & Partners, *Undang-Undang Pertanahan Yang Baru*, diunduh pada tanggal 2 Mei 2019

<http://nasional.kompas.com/>, Diakses pada 12 Mei 2020

World Bank, *Case Study Land Readjustment In Japan*, Diunduh melalui [worldbank.org](http://worldbank.org) pada 21 April 202

