

**REKONSTRUKSI REFORMA AGRARIA DALAM
IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK
PEMBANGUNAN BERDASARKAN NILAI KEADILAN**



Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang
Ilmu Hukum Pada Universitas Islam Sultan Agung
(UNISSULA)

Diuji dan Dipertahankan Pada Tanggal.....

Oleh:

Subhan Zein SGN, SH.,M.H

PDIH. 10301900141

جامعة سلطان أجونغ الإسلامية

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

2022

LEMBAR PENGESAHAN

REKONSTRUKSI REFORMA AGRARIA DALAM
IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK
PEMBANGUNAN BERDASARKAN NILAI KEADILAN

Oleh

Subhan Zein SGN, SH.,M.H
PDIH. 10301900141

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum.
Proposal Ini Telah disetujui Oleh Promotor dan Co- Promotor Pada Tanggal
Seperti Tertera Dibawah Ini

Semarang,2022

Promotor

Co-Promotor

Prof. Dr. H. Gunarto, SH, SE, Akt, MHum
NIDN.0605036205

Dr.H. Umar Ma'ruf, S.H.,C.N., M.Hum
NIDN.....

UNISSULA

جامعة سلطان Agung الإسلامية

Mengetahui

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



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

NIDN.0621057002

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan dischutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Subhan Zein Sgn, S.H.,M.H
NIM. 10301900141

MOTTO

*"Siapa pun yang mengerjakan kebaikan seberat zarrah,
niscaya dia akan melihatnya dalam buku catatan amalnya lalu
dia akan menerima pahala atasnya." (Q.S Al-Zalzalah: 7)*



PERSEMBAHAN

- **Istri dan Anakku;**
- **Saudara-Saudaraku;**
- **Bangsa dan Negaraku.**



KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT. atas rahmat dan hidayah-Nya yang senantiasa diperuntukkan kepada hamba-hamba-Nya. Salawat dan salam kepada Rasulullah SAW. dan sahabat-sahabatnya serta orang-orang yang mengikuti risalahnya.

Dalam penyusunan disertasi ini yang berjudul “Rekonstruksi Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Berdasarkan Nilai Keadilan”, penulis menghadapi berbagai kesulitan karena terbatasnya kemampuan penulis dan rumitnya objek pembahasan. Akan tetapi, berkat bantuan dan motivasi yang tiada henti dari berbagai pihak, penulisan disertasi ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu, penulis patut menyampaikan ucapan terima kasih kepada mereka yang telah membantu secara moral maupun material kepada penulis, khususnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan selaku Promotor yang telah memberikan bimbingan dan dorongan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini;
2. Dr. Bambang Tri Bawono S.H., M.H Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang
3. Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M.H., selaku Kaprodi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang

4. Dr.H. Umar Ma'ruf, S.H.,C.N., M.Hum selaku CoPromotor yang dengan penuh ketulusan, kesabaran, dan telah berkenan meluangkan waktu memberikan bimbingan kepada penulis untuk segera 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

Subhan Zein SGN, SH.,M.H
NIM : 10301900141

Abstrak

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang disandingkan dengan Proyek Strategis Nasional menjadi tidak kompatibel dengan UU PLP2B sebelumnya. Tujuan penelitian ini pertama, untuk menganalisis dan menemukan reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan. Kedua, untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan. Ketiga untuk merekonstruksi reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan yang berdasarkan nilai keadilan.

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme dengan metode pendekatan yuridis sosiologis untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder dan data primer dengan menemukan kenyataan hukum yang dialami di lapangan serta metode deskriptif kualitatif, yakni dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh gambaran yang komperhensif, dimana nantinya data akan dipaparkan secara deskriptif.

Berdasarkan hasil penelitaian disertasi ini, ditemukan bahwa reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan karena UU Cipta Kerja mengubah pasal 44 ayat (2) UU PLP2B, akan semakin memperlebar celah dan legalisasi alih fungsi lahan dan tidak sesuai dengan semangat reforma agrarian. Kelemahan reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan yakni segi struktur hukum, tumpang tindihnya pengeluaran suatu keputusan dari instansi-instansi yang berhubungan langsung dengan pertanahan dan reforma agrarian. segi subtansi hukum Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum diatur dalam UU Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, membuat konflik agrarian semakin meningkat. Ketiga segi kultur hukum yakni Kehadiran proyek strategis nasional di suatu daerah membuat Konflik antara masyarakat dalam berbagai kepentinganya masing-masing. Rekonstruksi reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan yang berdasarkan nilai keadilan yakni Bagian Ketiga Pelindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasal 124 ayat (2) Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Pembangunan, Kepentingan Umum, Agraria

Abstract

Procurement of land for development in the public interest which is accompanied by a National Strategic Project is not compatible with the previous PLP2B Law. The purpose of this study is first, to analyze and find agrarian reform in the implementation of land acquisition for development that has not been fair. Second, to analyze and find the weaknesses of agrarian reform in the implementation of land acquisition for development that has not been fair. Third, to reconstruct agrarian reform in the implementation of land acquisition for development based on the value of justice.

This study uses a constructivism paradigm with a sociological juridical approach to solving research problems by examining secondary data and primary data by finding legal realities experienced in the field as well as qualitative descriptive methods, namely where the data obtained is then arranged systematically so that a comprehensive picture will be obtained. where later the data will be presented descriptively.

Based on the results of research on this dissertation, it was found that agrarian reform in the implementation of land acquisition for development has not been fair because the Job Creation Law changed article 44 paragraph (2) of the PLP2B Law, where the phrase 'and/or National Strategic Projects' (PSN) was added. where the addition of the word PSN shows how contradictory the government is because it will further widen the loophole and legalize land conversion and is not in accordance with the spirit of agrarian reform. Weaknesses of agrarian reform in the implementation of land acquisition for development have not been fair, namely in terms of legal structure, overlapping issuance of a decision from agencies directly related to land and agrarian reform. in terms of legal substance Amendments to Law no. 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Public Interest is regulated in the Job Creation Law and Government Regulation no. 19 of 2021 concerning the Implementation of Land Procurement for Public Interest, has made agrarian conflicts escalate. The three aspects of legal culture namely the presence of a national strategic project in an area creates conflict between communities in their respective interests. Reconstruction of Agrarian Reform in the Implementation of Land Acquisition for Development Based on the Value of Justice, namely. Reconstruction of Agrarian Reform in the Implementation of Land Procurement for Development Based on the Value of Equity, namely Part Three Protection of Sustainable Food Agricultural Land Article 124 paragraph (2) In the case of public interest, Sustainable Food Agricultural Land as referred to in paragraph (1) can be converted, and implemented according with the provisions of laws and regulations.

Keywords: Development, Public Interest, Agrarian

RINGKASAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan pembangunan infrastruktur secara masif yang dilakukan negara ini berpedoman pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (3) berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Berdasar pasal tersebut, didapati bahwa konsep menguasai negara yang mana negara sebagai badan penguasa berhak mengatur kepemilikan tanah, hubungan orang dengan tanah, dan kegunaan tanah agar tercapai kemakmuran rakyat yang sejalan dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Percepatan dan pelanjutan pembangunan infrastruktur di Indonesia merupakan salah satu bagian dari Prioritas Kerja Presiden Periode Jokowi Periode 2019-2024. Dalam rangka pelaksanaan proyek strategis Presiden Joko Widodo telah menandatangani Perpres Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Berdasarkan Pasal 1 angka 1, orientasi proyek strategis nasional adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pertumbuhan dan pembangunan yang merata.

Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional, terdiri dari:

Tabel 1.1

Daftar Proyek Strategis Nasional

Sumber: Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP)

No	Infrastruktur Strategis Nasional	Jumlah Proyek
1	Bendungan	60
2	Jalan raya	52
3	Kawasan Industri	24
4	Jalan kereta api	19

5	Bandar Udara	17
6	Pelabuhan	13
7	Air Minum	8
8	Gedung	7
9	Oil dan Gas	6
10	Industri	6
11	Perumahan	3
12	Jangkauan <i>Broudband</i>	3
13	Pertanian/kelautan	3
14	Energi	2
15	Air Limbah	1
16	Tanggul Banjir	1
17	Pariwisata	1
JUMLAH		226

Regulasi yang mengatur pengadaan tanah sudah ada sejak tahun 1990-an. Pada tahun 1993, guna menjalankan kegiatan pengadaan tanah, pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres RI) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kemudian pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum.

Pada tahun 2012, kebijakan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Namun terjadi perubahan dalam undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Tetapi tidak

menghapus ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Karena pada dasarnya hanya menambah dan merubah beberapa isi pasal saja. Jadi Undang-Undang Cipta Kerja ini hanya mengatur secara khusus terkait dengan penambahan pasal-pasal baru yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Namun mencabut Peraturan Presiden Nomor 71 th 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan menggantinya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Proyek strategis nasional, pemerintah memegang prinsip berdasarkan menguasai negara dan kepentingan umum, mengingat bahwa pembangunan infrastruktur ini harus didukung dengan luas tanah yang besar. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mengungkapkan, sekitar 50 persen proses pengadaan lahan untuk Proyek Strategis Nasional (PSN) 2021 diwarnai konflik agraria. Konflik agraria akibat PSN itu meliputi sektor infrastruktur dan properti. Jika dikaitkan dengan luas pengadaan tanah yang dibutuhkan pemerintah untuk menjalankan PSN di tahun 2021, maka luasan wilayah konflik tersebut mencapai 49,8 persen dari total luasan kebutuhan PSN. Problem utamanya adalah tanah-tanah yang menjadi target pengadaan tanah untuk PSN ataupun Kawasan Ekonomi Khusus itu tumpang tindih dengan tanah dan lahan pertanian serta kebun masyarakat.

Kekhawatiran akan konversi lahan pertanian yang semakin tinggi karena adanya perubahan regulasi atas perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dimana dulu perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam UU PLP2B sekarang diubah dengan UU Cipta Kerja, dimana justru akan semakin memperburuk nasib petani. Penerapannya akan semakin didegradasi dan alih fungsi lahan pertanian pada pelaksanaannya akan semakin difasilitasi

dalam klaster 8 UU Cipta Kerja. Tanah pertanian masyarakat akan semakin menyusut, begitu juga dengan jumlah petani pemilik tanah dan petani penggarap akan semakin berkurang jumlahnya, akibat kehilangan alat produksi yang utama yakni tanah. Argumentasi tersebut didukung dimana frasa Proyek Strategis Nasional (PSN) yang ada dalam UU Cipta Kerja. Penulis menilai bahwa adanya penambahan kata PSN dalam UU Cipta Kerja tersebut menunjukkan betapa kontradiktifnya pemerintah dengan regulasi yang sebelumnya. Sebab dengan alasan Proyek Strategi Nasional, alih fungsi lahan pertanian dapat dengan mudah dilakukan.

Proyek Strategis Nasional disandingkan dengan kepentingan umum menjadi tidak kompatibel dengan UU PLP2B sebelumnya, hal tersebut terlihat dari orientasi keduanya yang secara substansi, UU PLP2B sebelumnya jelas melindungi hak masyarakat. Pengalihfungsian yang hanya dapat dilaksanakan jika diorientasikan untuk kepentingan umum menjadi lemah posisinya ketika pemerintah juga memasukan Proyek Strategis Nasional sebagai syarat dapat dialihfungsikan-nya sebuah lahan. Selain itu kenyataan bahwa adanya UU PLP2B saja konflik mengenai penyusutan terhadap lahan pertanian sudah tak terkendali, hal tersebut tentunya akan semakin parah ketika UU Cipta Kerja di berlakukan secara substansi. Kebijakan yang diubah dengan UU Cipta Kerja tersebut akan semakin memperlebar celah dan legalisasi alih fungsi lahan. UU Cipta Kerja justru mengkhianati tujuan utama dari UUPA.

Berbagai kemudahan diberikan dalam rangka alih fungsi lahan untuk kepentingan umum terhadap lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah dengan menghapus empat (4) syarat utama. Seperti adanya kajian kelayakan strategis, penyusunan rencana alih fungsi lahan, dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik serta disediakan lahan pengganti yang dialihfungsikan. Penghapusan ini berdampak pada penyusutan lahan pertanian.

Keempat persyaratan yang sudah ada sebelumnya saja masih belum mampu menekan laju penyusutan lahan pertanian apalagi ketika

persyaratan ini dihapuskan dan hanya digantikan dengan kalimat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seharusnya keempat persyaratan yang sudah ada sebelumnya lebih dipertajam dan didukung dengan persyaratan tambahan agar menghindari penyusutan lahan pertanian dengan mengatas-namakan unsur kepentingan umum. Ketika persyaratan berkaitan dengan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang sudah diakomodir secara terperinci kemudian dihapuskan, bagaimana dengan nasib jumlah lahan pertanian yang kian hari menyusut. Bagaimana pula dengan nasib para petani Indonesia kemudian menyerahkan begitu saja lahan pertanian yang memang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian dialihfungsikan demi infrastruktur setelah adanya perubahan Pasal 44 Ayat (2) UU PLP2B sebagaimana telah diubah dalam UU Cipta Kerja.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas, penulis merasa perlu diteliti lebih dalam disertasi terkait “Rekonstruksi Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Berdasarkan Nilai Keadilan”.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan?
2. Apa kelemahan-kelamahan reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan?
3. Bagaimanakah rekonstruksi reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan yang berdasarkan nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan menemukan reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelamahan reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan.

3. Untuk merekonstruksi reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan yang berdasarkan nilai keadilan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menemukan teori baru di dalam ilmu hukum khususnya dalam pengayakan konsep-konsep pembaharuan hukum yang berkaitan dengan rekonstruksi reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi sebagai data permulaan yang bisa digunakan sebagai tindak lanjut di dalam bidang kajian yang sama.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi untuk pembuatan Undang-undang yang berhubungan dengan rekonstruksi rekonstruksi reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi terhadap masyarakat yang berhubungan dengan permasalahan penemuan hukum yang berkaitan dengan reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan..

E. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Penelitian disertasi menggunakan paradigma *konstruktivisme*, yaitu paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas dan ilmu pengetahuan.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan penelitian hukum ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, 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.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam 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. Jenis dan Sumber Data Penelitian

1) Data Primer

Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara mendalam yakni suatu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada informan. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi atau keterangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Wawancara dilakukan dengan narasumber:

- a) Dewi Kartika Sekretaris Jenderal KPA
- b) Dalli Kusnadi Kepala Bidang Tata Ruang Bappeda Karawang

2) Data Sekunder

1) Bahan Hukum Primer

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

- e) Peraturan Presiden Nomor 86 tahun 2018 Tentang Reforma Agraria;
 - f) Keputusan Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 77/KEP-7.1/III/2012 Tahun 2012 Tentang Praksis Reforma Agraria;
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- a) Kepustakaan, buku serta literatur;
 - b) Karya Ilmiah;
 - c) Referensi-Referensi yang relevan.
- 3) Bahan Hukum Tersier
- a) Kamus hukum; dan
 - b) Ensiklopedia.
5. Teknik Pengumpulan Data
- a. Wawancara
Wawancara dilakukan penulis dengan narasumber dari Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaharuan Agraria Dewi Sartika dan Dalli Kusnadi Kepala Bidang Tata Ruang Bappeda Karawang.
 - b. Studi Kepustakaan
Adapun pustaka yang menjadi acuan adalah buku-buku, literatur, surat kabar, catatan atau tabel, kamus, peraturan perundangan, maupun dokumen yang berhubungan dengan permasalahan dalam penulisan hukum ini.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang diperlukan dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap. 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.

F. Hasil Penelitian

1. Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Belum Berkeadilan.

a. Regulasi Pengadaan tanah Untuk Pembangunan

UUD NRI Tahun 1945 melalui Pasal 33 ayat (3) mengatur pemanfaatan sumber daya alam, salah satunya tanah, dalam peningkatan kemakmuran rakyat Indonesia. Amanah tersebut diwujudkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 yang memuat pokok-pokok hukum pertanahan Indonesia, namun masih diperlukan pengaturan lebih lanjut sebagai pedoman pelaksanaan UUPA.

Berkaitan dengan nilai dan fungsi tanah, pada UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan secara eksplisit diatur dalam Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa secara keseluruhan hak atas tanah terkandung fungsi sosial yang selanjutnya menjadi dasar atas kewajiban pelepasan hak atas tanah seseorang sewaktu-waktu apabila tanah tersebut dikonversi dan/atau dilakukan pengaturan sehubungan dengan pelaksanaan fungsi sosial tersebut.

Hal ini menjadi permulaan ide adanya pengadaan tanah bagi pembangunan yang bertujuan untuk banyak orang atau kepentingan umum, yang dalam hal ini telah diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum dan selanjutnya setelah diundangkan untuk aturan lengkapnya. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan telah disampaikan kembali dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan umum tadi mengutamakan tanah yang pengadaannya diaktualisasikan dengan memprioritaskan adanya prinsip yang termaktub pada

Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 dan aturan berkaitan tanah nasional, diantaranya prinsip kemanusiaan, kemanfaatan, keadilan, kesepakatan, kepastian, keterbukaan, keikutsertaan, kesejahteraan, berkelanjutan, dan keselarasan sangat sinkron digunakan nilai-nilai berbangsa dan bernegara. Pembangunan untuk kepentingan umum mengancam dan tidak memperbolehkan menyimpang dari koridor Pancasila, Selain itu, diperlukan penegakan aturan secara tegas yang berkaitan dengan semua peraturan lain yang mengatur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau untuk kepentingan seluruh warga negara Indonesia.

b. Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Belum Berkeadilan

Catatan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mengungkapkan, sepanjang 2021 dari 52 kasus konflik agraria di sektor infrastruktur, 38 kasus di antaranya disebabkan proyek strategis nasional (PSN). Angka ini melonjak 123 persen dari tahun sebelumnya. Pemicunya adalah target percepatan eksekusi proyek yang ditopang oleh regulasi pemerintah.

Jenis pembangunan infrastruktur penyebab konflik dimulai dari pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol, bendungan, pelabuhan, kereta api, kawasan industri, pariwisata, hingga pengembangan kawasan ekonomi khusus (KEK). Sementara proyek strategis nasional di sektor properti terjadi 40 kasus konflik agraria dengan luas 11.466 hektar. Jika dikaitkan dengan target pemerintah mengenai luasan pengadaan tanah di 2021, maka luas lahan konflik 11 ribu ini mencapai 41 persen dari total luasan tanah yang dibutuhkan PSN. Artinya, proses pengadaan, pembebasan tanah, dan ganti kerugian yang sudah dilakukan pemerintah mencapai 41 persen ini keseluruhannya mengalami konflik agraria.

Dewi mengatakan, Presiden Jokowi seperti menggelar karpet merah bagi penggusuran besar-besaran. Berbagai regulasi dirancang untuk memudahkan proses pengadaan dan pembebasan tanah, yang berujung pada praktik perampasan tanah warga. Salah satunya dengan melabeli proyek-proyek tersebut sebagai kepentingan umum, yang rupanya pengusaha besar dan perusahaan multinasional berada di baliknya. Problem utamanya adalah tanah-tanah yang menjadi target pengadaan tanah untuk, tanda kutip, kepentingan umum infrastruktur, tersebut tumpang tindih dengan tanah dan lahan pertanian masyarakat.

Konsorsium Pembaruan Agraria mengungkap selama 2021 pihaknya mencatat terjadi 207 kasus letusan konflik agraria yang bersifat struktural. Ratusan konflik itu berlangsung di 32 provinsi dan tersebar di 507 desa dan kota. Konflik ini berdampak pada 198.895 kepala keluarga (KK) dengan luasan tanah berkonflik seluas 500.062 hektar. Dari sisi jumlah, memang ini mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya yang berjumlah 241. Meski secara jumlah kasus menurun, kata Dewi, laporan KPA mencatat terjadi kenaikan konflik agraria yang sangat signifikan di sektor pembangunan infrastruktur. Kenaikan itu sebesar 73 persen.

Menurut Dewi, jika diakumulasi, sepanjang dua tahun pandemi, telah terjadi 448 peristiwa konflik agraria di 902 kampung dan desa di Indonesia. Jika dihitung setiap bulannya, maka rata-rata, ada 18 letusan konflik terjadi di setiap bulannya. Artinya, ini menunjukkan bahwa konflik agraria terjadi semakin masuk ke wilayah-wilayah permukiman padat, kewilayah masyarakat bermukim, di mana masyarakat telah menguasai, mengusahakan dan mengelola tanah.

Merujuk pada catatan akhir tahun KPA, Jawa Timur menduduki peringkat pertama provinsi dengan jumlah konflik

agraria terbanyak. Setidaknya terdapat 30 kejadian konflik agraria dengan luas lahan yang disengketakan mencapai 54.573 hektar terjadi di Jawa Timur. Disusul dengan provinsi Jawa Barat dengan 17 kejadian konflik. Letusan konflik tersebut terjadi di atas lahan seluas 8597,834 hektar. Di posisi ketiga, Provinsi Riau menduduki kejadian sebanyak 16 konflik seluas 21.564,55 hektar dan mengorbankan 359 KK. Peningkatan pesat letusan konflik agraria di tiga provinsi ini sebagian besarnya disebabkan oleh proyek pembangunan infrastruktur dan kawasan industri melalui proyek strategis nasional yang dirancang Presiden Joko Widodo.

Tabel 1.2
Data 3 (tiga) Provinsi Terbanyak Kasus Konflik Agraria Akibat PSN
Sumber: CATAHU KPA 2021

Provinsi	Program PSN
Jawa Timur	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan tol Kediri-Kertosono; • Tol Tulungagung-Kediri; • Pembangunan Tol Ring Road Sukodadi yang tersambung dengan Bandara Kediri; • Pembangunan KEK JIPE di Gresik, dan pembangunan bendungan Semantok.
Jawa Barat	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan Tol Jakarta-Cikampek II; • Tol Cisumdawu; • Tol Cimanggis-Cibitung; • Proyek kereta api cepat Jakarta-Bandung; • Pembangunan MNC Lido City di Kabupaten Bogor dan Sukabumi.
Riau	<ul style="list-style-type: none"> • Konflik agraria di kehutanan dengan lima kasus, dan akibat

	pembangunan infrastruktur satu kasus.
--	---------------------------------------

Usaha pembangunan oleh pemerintah yang semakin tinggi, maka semakin dibutuhkan juga perlindungan dan pengendalian terhadap eksistensi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak cukup dengan UUPA, sebab alih-fungsi lahan tidak mungkin berhenti seketika, maka pemerintah membuat ketentuan melalui Undang-Undang No.41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan atau PLP2B sebagai bentuk kebijakan tentang perlindungan Lahan Pertanian, yang menjadi kekuatan baru bagi pemerintah dalam menekan angka alih-fungsi lahan yang kian naik setiap tahunnya.

Dalam realisasi UU Cipta Kerja, UULP2B justru masuk dalam klaster pengadaan tanah untuk investasi, infrastruktur dan proyek strategis nasional. Pasal 124A ayat (2) UUCK: kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandarudara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagaralam, serta pembangkit dan jaringan listrik. Merujuk pada penjelasan tersebut, maka produksi pangan tidak masuk dalam kepentingan umum, meskipun pangan merupakan hajat hidup umat manusia. Pangan juga tidak termasuk dalam Proyek Strategis Nasional.

Tabel 1.3
Perbandingan Pasal 44 UULP2B dengan UU Cipta Kerja
Sumber: Penulis

UU PLP2B	UU Cipta Kerja
Pasal 44	Pasal 124 angka 1

<p>ayat (1): Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.</p> <p>ayat (2): Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.</p> <p>ayat (3): Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat: a. dilakukan kajian kelayakan strategis; b. disusun rencana alih fungsi lahan; c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.</p> <p>ayat (4): Dalam hal terjadi bencana sehingga pengalihan fungsi lahan untuk infrastruktur tidak dapat ditunda, persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan</p>	<p>Pasal 44</p> <p>ayat (1): Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.</p> <p>ayat (2): Dalam hal untuk kepentingan umum dan/atau Proyek Strategis Nasional, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>ayat (3): Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat: a. dilakukan kajian kelayakan strategis; b. disusun rencana alih fungsi lahan; c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.</p> <p>ayat (4): Dalam hal terjadi bencana sehingga pengalihan fungsi lahan untuk infrastruktur tidak dapat ditunda, persyaratan sebagaimana</p>
--	---

<p>huruf b tidak diberlakukan.</p> <p>ayat (5): Penyediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan untuk infrastruktur akibat bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan.</p> <p>ayat (6): Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p>	<p>dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b tidak diberlakukan.</p> <p>ayat (5): Penyediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan untuk infrastruktur akibat bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan.</p> <p>ayat (6): Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
---	---

Berdasarkan data yang diambil penulis dari Badan Pusat Statistik jumlah rumah tangga usaha pertanian menurut provinsi dan golongan luas lahan yang dikuasai, 2018 dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.4

Jumlah rumah tangga usaha pertanian menurut provinsi dan golongan luas lahan yang dikuasai 2018

Sumber: Badan Pusat Statistik

No	Provinsi	Golongan Luas Lahan yang Dikuasai (Ha)			
		< 0,50	0,50 – 0,99	1,00 – 1,99	2,00 – 2,99
1	Aceh	366.283	133.743	135.589	46.230
2	Sumatera Utara	725.482	279.453	272.813	98.744
3	Sumatera Barat	338.426	144.268	134.243	46.141
4	Riau	130.191	71.825	171.658	139.816

5	Jambi	87.673	46.298	140.668	106.296
6	Sumatera Selatan	145.779	168.852	369.960	209.958
7	Bengkulu	46.353	47.904	111.865	56.244
8	Lampung	501.489	350.640	321.166	103.935
9	Kepulauan Bangka Belitung	49.052	27.817	42.786	21.924
10	Kepulauan Riau	45.765	1.244	12.997	5.976
11	DKI Jakarta	14.475	354	212	14
12	Jawa Barat	2.528.743	437.356	200.919	48.526
13	Jawa Tengah	3.618.041	604.898	195.534	32.517
14	DI Yogyakarta	438.105	43.262	10.715	1.303
15	Jawa Timur	4.055.438	759.781	270.142	48.684
16	Banten	420.270	102.733	54.541	11.847
17	B a l I	263.705	78.215	36.277	6.972
18	Nusa Tenggara Barat	419.669	103.471	86.283	32.096
19	Nusa Tenggara Timur	351.220	217.089	176.193	47.180
20	Kalimantan Barat	117.989	106.101	174.474	121.318
21	Kalimantan Tengah	61.664	33.966	70.694	50.598
22	Kalimantan Selatan	182.408	108.983	108.497	39.969
23	Kalimantan Timur	67.188	23.328	46.586	34.732
24	Kalimantan Utara	17.271	4.514	9.536	7.028
25	Sulawesi Utara	85.216	54.403	75.011	26.851

26	Sulawesi Tengah	99 485	84 557	136 140	60 148
27	Sulawesi Selatan	393 766	236 402	234 308	85 951
28	Sulawesi Tenggara	92 177	57 114	92 982	46 562
29	Gorontalo	49 937	24 639	36 537	14 768
30	Sulawesi Barat	66 669	40 238	48 417	23 674
31	Maluku	87 803	31 886	36 271	14 422
32	Maluku Utara	24 877	21 305	52 584	22 658
33	Papua Barat	63 355	8 755	9 378	3 151
34	Papua	301 466	32 938	29 843	11 369
Jumlah		16 257 430	4 498 332	3 905 819	1 627 602

Jumlah petani kecil (petani yang menguasai kurang dari 0,5 ha lahan per keluarga) Pada Sensus Pertanian 2018 (SP2018) jumlah petani kecil nasional 16,2 juta keluarga (SP2018) selama 10 tahun meningkat 3,8 juta keluarga. Di pulau Jawa, dari setiap empat petani, tiga adalah petani kecil. Selain itu, data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa pada tahun 2010 luas areal usaha tani padi hanya 12,870 juta ha, menyusut 0,1% dari sebelumnya 12,883 juta ha (2009). Secara keseluruhan, luas lahan pertanian, termasuk nonberas, tahun 2010 diperkirakan mencapai 19,814 juta ha, menurun 13% dibandingkan tahun 2009 yang mencapai 19,853 juta ha. Kondisi seperti ini, tentunya berdampak pada kehidupan petani yang terus memburuk. Selain jumlah petani kecil semakin meningkat, jumlah rumah tangga petani juga menurun. Hal ini terbukti dari hasil Sensus Pertanian (SP) 2013 yang menunjukkan penurunan dari tahun ke tahun jumlah rumah tangga petani sejak 2003, tiap tahunnya rata-rata menurun 1,75%. Pada tahun 2003 terdapat 31.170.100 rumah

tangga petani menjadi 26.126.200 rumah tangga pada tahun 2013, sehingga selama 10 tahun terakhir jumlah rumah tangga petani menurun 4.043.900. 19 Sedangkan data survey Pertanian Antar Sensus tahun 2018 jumlah rumah tangga petani 27.682.117. Sehingga selama 5 tahun terakhir dari tahun 2013-2018 jumlah rumah tangga petani naik sejumlah 1.555.917. Data ini tentunya sangat positif, mungkin dikarenakan adanya program reforma agraria dengan redistribusi tanah kepada masyarakat. Hanya saja, pertumbuhan jumlah rumah tangga petani ini jangan sampai terpuruk kembali dengan adanya UU Cipta Kerja. Seperti yang terjadi pada periode 2003-2018 dimana pertumbuhan jumlah petani menurun karena masifnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum lahirnya UU Pengadaan Tanah.

Selain itu, kewajiban menyediakan tanah pengganti bagi petani juga terhapus. Termasuk menghapus kewajiban menyediakan tanah pengganti bagi petani terdampak. Berdasarkan Laporan Kementerian Pertanian tahun 2020 terkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) menyebutkan, luas lahan baku sawah, baik beririgasi maupun non irigasi, mengalami penurunan rata-rata seluas 650 ribu hektar per tahun. Artinya, jika laju cepat konversi tanah pertanian ini tidak dihentikan, bahkan difasilitasi UU Cipta Kerja, maka tanah pertanian masyarakat akan semakin menyusut. Begitu pula jumlah petani pemilik tanah dan petani penggarap akan semakin berkurang jumlahnya akibat kehilangan alat produksinya yang utama yakni tanah dan mata pencaharian petani akan semakin tergerus. Yang menjadi sorotan yaitu tambahan kategori kepentingan umum untuk pengadaan tanah. Tambahan ini dikhawatirkan akan memperparah konflik agraria. Pasal 123 angka 1 dan 2 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 8 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pengadaan

Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah). Pasal ini menambah empat poin kategori pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Keempat kategori baru itu adalah kawasan industri minyak dan gas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan pariwisata, dan kawasan lain yang diprakarsai atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN dan BUMD serta kawasan lain yang belum diatur dalam UU Cipta Kerja diatur dengan PP.

Ketentuan tersebut dapat mempermudah proses alih fungsi lahan pertanian dan berpotensi merugikan kelompok petani. Proses alih fungsi lahan dipermudah, akan memperparah konflik agraria, ketimpangan kepemilikan lahan, praktik perampasan dan pengusuran tanah yang mengatasnamakan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. UU Cipta Kerja akan memperparah konflik agraria, ketimpangan, perampasan, pengusuran tanah masyarakat.

Pada perspektif Pancasila selaras dengan dogma hukum yang menempatkan manusia sebagai pusat dari berbagai modus pengaturan dan tujuan pengaturan itu sendiri. Namun kiranya yang harus dipahami adalah bahwa dalam perspektif Hukum Pancasila memiliki perbedaan perspektif menjelaskan manusia sebagaimana dogma-dogma hukum barat yang hingga kini sayangnya masih menjadi anutan dalam hukum Indonesia.

Pada pemahaman nilai-nilai Pancasila yang menjadi kepribadian kita itu pun dapat disampaikan bahwa manusia yang berkepribadian seyogyanya akan mampu melaksanakan hidup dan kehidupannya secara lebih baik. Kepribadian itu akan termanifestasikan dari kesadaran rahsa (rasa terdalamnya atau puncak kesadarannya) akan membuatnya mencapai pada dimensi Ketuhanan sebagai causa prima terjadinya segenap unsur dan tatanan semesta raya.

Pemahaman itu tidak lain melalui mengerti dan paham makna “Merah Putih” menjadi perspektif yang mengantarkan pemahaman terhadap Pancasila. MerahPutih adalah jati diri manusia sehingga Sang founding father menjadikan bendera nasional sekaligus simbol negara. Esensi ajaran dari Merah-Putih adalah perihal manusia itu sendiri, yaitu merah adalah raga dan putih adalah suksma. Ketika suksma masuk dan menyatu dengan raga manusia maka ada nyawanya itulah identitas dari hidupnya manusia yang tercipta dan hidup menurut kodrat Tuhan Yang Maha Esa (Sang Pencipta).

Ketika manusia yang sudah berkepribadian seperti itu maka dia sadar akan jati dirinya yang sejati sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Inilah dasar pemahaman sebagai perspektif memahami sila-sila Pancasila yang tidak ansich sebagaimana urutan sila-silanya, melainkan dimulai dari sila kedua adanya manusia yang sadar akan kemanusiaannya. Manusia yang sudah paham “Merah Putih” sebagai jati dirinya akan sadar asalnya-penciptaannya, keberadaannya di alam semesta. Dia memahami dan akan bersifat adil, berperilaku penuh adab (beradab) yang dalam konteks historis penyusunan Sila-Sila Pancasila telah menempatkan Tuhan lebih tinggi daripada dirinya (pada sila pertama).

Manusia-manusia Indonesia yang sudah mengenal siapa dirinya dan mengenal Tuhan sebagai Pencipta dengan seluruh sifat-sifat Ketuhanan hanya ada atau memiliki keinginan rasa bersatu yang menimbulkan persatuan. Adapun yang disatukan adalah rahsa (rasa terdalamnya) sebagai manusia pada tiap-tiap individu manusianya (sila ketiga).

Adanya berbagai atau banyaknya manusia yang bersatu memerlukan tatanan (musyawarah dan perwakilan). Sila keempat adalah tatanan sebagai konsekuensi adanya persatuan. Tatanan yang terbentuk atas landasan kesadaran manusia Indonesia yang

didasari sila kesatu, kedua dan ketiga akan mengarah pada keadilan sosial (sila kelima) sebagai sesuatu keniscayaan yang logis.

Uraian pada bagian ini tentunya bermaksud memberikan sebuah perspektif solusi. Sebentuk solusi yang berangkat dari kondisi nyata adanya hambatan yang senantiasa atau seringkali dijumpai dalam perolehan tanah untuk pembangunan infrastruktur, maupun yang terjadi pada modus perolehan tanah untuk keperluan lainnya. Tataran solusi yang pada intinya justru sebagai jawaban dari refleksi gagalnya tatanan hukum yang diasumsikan sistematis-logis-adil.

Pada tujuannya pemberlakuan hukum (undang-undang) secara ideal sudah terdapat di dalamnya format susunan, substansi dan arah implementasi dan implikasinya. Khususnya berkenaan dengan persoalan yang dibicarakan ini sudah dijelaskan dalam bagian kedua di muka. Singkatnya tujuan akhirnya keadilan sosial tidak atau masih belum tercapai, malah jelas masih menjadi “hambatan” bagi program PSN.

2. Kelemahan-Kelamahan Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Belum Berkeadilan.

Kelemahan reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan yakni:

- a. segi struktur hukum, tumpang tindihnya pengeluaran suatu keputusan dari instansi-instansi yang berhubungan langsung dengan pertanahan dan reforma agrarian.
- b. segi substansi hukum Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum diatur dalam UU Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Perubahan ini memperluas instrumen pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap Kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diperakarsai

dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah. Kawasan Ekonomi Khusus, industri, pariwisata, ketahanan pangan dan/atau pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

- c. segi kultur hukum yakni Kehadiran proyek strategis nasional di suatu daerah membuat Konflik antara masyarakat dalam berbagai kepentingannya masing-masing.
3. Rekonstruksi Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Yang Berdasarkan Nilai Keadilan

a. Politik hukum pengadaan tanah di Indonesia

Politik hukum pertanahan di Indonesia sendiri bertujuan agar dapat selaras dengan hukum agrarian yang telah berlaku sesuai kearifan hukum umum, dan khusus bagi Indonesia dan keadaan masyarakat yang dinilai dengan kepentingan dan kebutuhannya yang menjadi pedoman dalam perkembangan agraria sehingga dapat diperolehnya lapangan agraria yang terbangun dengan baik. Nilai yang diciptakan sebagai pondasi atas tindakan keagrariaan merupakan nilai tertinggi dalam tatanan kehidupan berbangsa bernegara di Indonesia yang akan menciptakan suatu kerangka utuh dan tidak dapat dipisah, yaitu Pancasila. Secara hirarkis adanya UUD 1945 yang menjadi dasar hukum formal di Indonesia, mengatur penyusunan hukum pertanahan nasional yang secara eksplisit diatur dalam UndangUndang RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UU tersebut sebagai dasar hukum pokok untuk penyusunan peraturan perundangundangan dalam pengaturan pertanahan yang berhubungan dengan perkara bumi, udara, air, ruang angkasa, dan seluruh kekayaan yang ada di dalamnya. Tujuan politik hukum pertanahan nasional yaitu untuk dapat memberi perlindungan kepada masyarakat Indonesia, dapat menciptakan kemajuan masyarakat yang sejahtera,

menciptakan kecerdasan dalam kehidupan berbangsa, serta turut serta dalam pelaksanaan ketertiban dunia sebagaimana kemerdekaan Indonesia, menciptakan kedamaian dan sosial masyarakat yang berkeadilan, didasarkan atas arahan politik hukum pertanahan nasional yang tidak terlepas dari tujuannya yakni untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia, dan itu tidak bertentangan dan selaras dengan amanah tujuan yang dimaksudkan di dalam UUD 1945.

Sebagai pondasi hukum pertanahan di Indonesia, UUPA tentu mempunyai ketidaksempurnaan dalam mengakomodir pengaturan substansi norma dari seluruh sumber daya agraria, akan tetapi UUPA bisa menaruh dasar yang konsisten atas asas-asas hukum atau ketentuan-ketentuan pokok yang kemudian menjadikannya sebagai landasan dalam penyusunan perundang-undangan pada aspek perhutanan pertambangan, serta sumber daya air termasuk kekayaan alam lainnya, bersamaan dengan masifnya pengaturan pelaksanaan dalam aspek pertanahan. Hal-hal yang dijelaskan di atas sesungguhnya telah sesuai dengan kelima sila Pancasila yang tertuang dalam Pasal 1-15 UUPA.

Kaitannya dengan kepentingan orang banyak dalam hal pembangunan yang berhubungan dengan pengadaan tanah, kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang memberikan perubahan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, namun hal ini belum dapat memberikan perubahan besar terhadap pandangan penilaian ganti kerugian yang adil dan layak yang menjadi salah satu problematika dalam pengadaan tanah. Munculnya konsep *omnibus law* diharapkan bisa meminimalisir konflik pertanahan akibat tumpang tindihnya regulasi lebih tepat, cepat, dan efisien dari tingkat pusat hingga daerah. Adanya 11 perubahan dalam UU Cipta Kerja yang berkaitan dengan pengadaan tanah,

perubahan tersebut dianggap mempunyai dampak negatif, sebab dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan dan konflik agraria.

b. Perbandingan Pengadaan Tanah Dengan Berbagai Negara

Tabel 1.5
Perbandingan Tanah Berbagai Negara
Sumber: Penulis

Keterangan	Singapura	Malaysia	China
Landasan Hukum	<i>Land Acquisition Act 41 of 1966</i>	Akta Pengambilan Tanah 196	<i>“the People’s Republic of China Assignment and Transfer of Use Rights of State Owned Land in Urban Areas Temporary Regulations, 1990 (PRCLUR)</i>
Kedudukan Negara	Apabila seorang Presiden menyatakan bahwa suatu tanah diperuntukan untuk kepentingan publik, maka pernyataan tersebut harus diumumkan pada berita negara (Gazette), dan pejabat yang berwenang (Collektor) harus menyampaikan pengumuman tersebut pada tempat-tempat yang dianggap perlu	Negara bagian, pemerintah daerah, atau pejabat negara mempunyai kewenangan berdasarkan undangundang untuk menguasai tanah untuk kepentingan umum. Termasuk pula tanah-tanah yang dimiliki oleh kerajaan, dimana dapat dilepaskan pemerintah untuk dipergunakan sebagai pembangunan fasilitas umum	Negara memiliki seutuhnya atas tanah yang dimiliki, Masyarakat bersifat menyewa dengan batas waktu tertentu, dan bilamana masa sewa sudah habis maka dapat dilakukan perpanjangan. Terkait masa yang berlaku yaitu untuk lahan perumahan 70 tahun, untuk lahan industri 50 tahun, untuk lahan pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, kesehatan dan olahraga 50 tahun; lahan untuk bisnis,

			wisata dan hiburan: 40 tahun, lahan untuk digunakan komprehensif atau lainnya 50 tahun.
Jenis Pembangunan Untuk fasilitas Umum	Pembangunan perumahan, sarana transportasi, infrastruktur energi, tempat wisata, pengembangan sektor ekonomi, pembangunan tempat Pendidikan,	enis pembangunan dibagi menjadi 3 yaitu Pertama, maksud umum, yaitu untuk kegunaan berbentuk umum seperti rumah sakit, atau klinik, tempat rekreasi, tempat ibadat, gedung serba guna dan seumpamanya. Kedua, untuk maksud yang bermanfaat untuk pembangunan ekonomi negara atau kepada umum apakah secara keseluruhannya atau hanya bagiannya saja; Ketiga, untuk maksud dijadikan kawasan pertambangan, penempatan, pertanian, perdagangan dan industri	Kepentingan negara atau penggunaan militer. Lahan untuk infrastruktur dan program-program untuk kepentingan umum perkotaan, Infrastruktur perkotaan termasuk suplai air dan drainase, perlindungan lingkungan, penyediaan tenaga listrik, telekomunikasi, gas batubara, jalan dan jembatan, pemadam kebakaran dan keamanan public program untuk kebaikan publik meliputi fasilitas pendidikan, budaya dan kebersihan perkotaan. Lahan untuk proyek-proyek dukungan kunci nasional seperti energi, lalu lintas dan air pemeliharaan. Lahan untuk tujuan lain yang ditentukan oleh

			undang-undang dan peraturan administrasi.
Bentuk Ganti Rugi	Nominal uang	Uang, pergantian tanah, pemukiman	Pembayaran dengan sejumlah uang
Faktor yang mempengaruhi Nilai ganti kerugian	Nilai pasar tanah saat diumumkan pengambilan hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan turunnya penghasilan pemegang hak	Nilai pasar tanah	Meletakkan prinsip-prinsip luas kompensasi

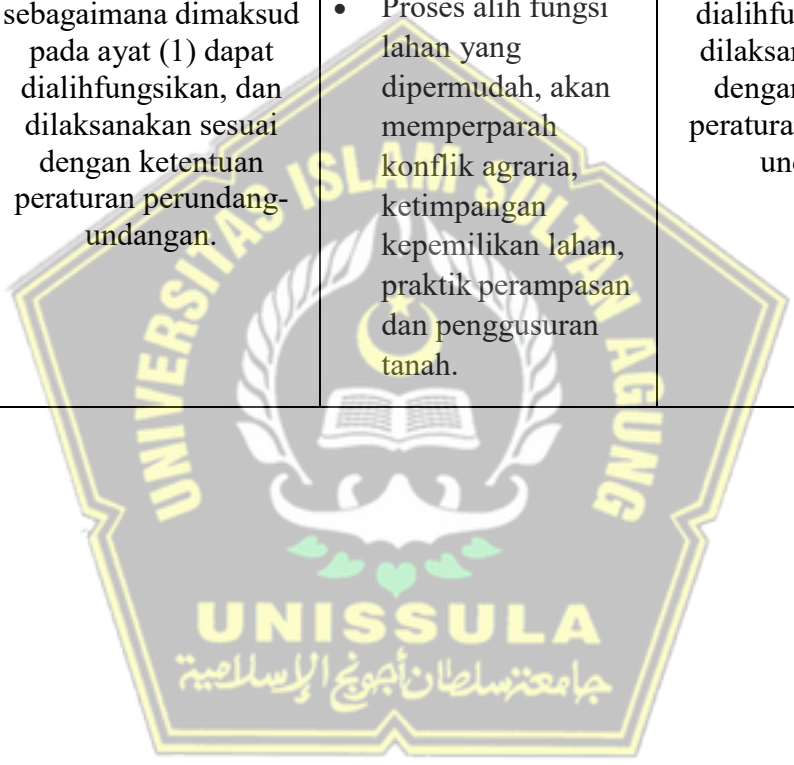
c. Rekonstruksi Nilai

Dinamika pembangunan fisik infrastruktur proyek strategis nasional akan menimbulkan perbedaan nilai-nilai dan kepentingan dengan arah tujuan awal rencana tata ruang sekaligus dengan harapan rakyat pemilik tanah. Sekalipun secara bersamaan ketiganya mengarah pada satu titik ‘keadilan sosial’ sebagaimana proyeksi akhir Pancasila dan Hukum Pancasila. Jadi pengadaan tanah untuk pembangunan harus mencerminkan nilai memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tanahnya digunakan untuk program pembangunan.

d. Rekonstruksi Norma

Tabel 1.6
Rekonstruksi UU Cipta Kerja
Sumber: Penulis

Sebelum Direkonstruksi	Kelemahan	Setelah Direkonstruksi
<p>Bagian Ketiga Pelindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan</p> <p>Pasal 124 ayat (2)</p> <p>Dalam hal untuk kepentingan umum dan/atau Proyek Strategis Nasional, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ketentuan tersebut dapat mempermudah proses alih fungsi lahan pertanian dan berpotensi merugikan kelompok petani serta bertentangan dengan reforma agrarian. • Proses alih fungsi lahan yang dipermudah, akan memperparah konflik agraria, ketimpangan kepemilikan lahan, praktik perampasan dan penggusuran tanah. 	<p>Bagian Ketiga Pelindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan</p> <p>Pasal 124 ayat (2)</p> <p>Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.</p>



SUMMARY

A. Background

The implementation of massive infrastructure development carried out by this country is guided by Article 33 of the 1945 Constitution paragraph (3) which reads "Earth and water and the natural resources contained therein are controlled by the state and used for the greatest prosperity of the people". Based on this article, it is found that the concept of controlling the state in which the state as the ruling body has the right to regulate land ownership, the relationship between people and land, and land use in order to achieve people's prosperity which is in line with Article 2 of Law Number 5 of 1960 concerning Agrarian Principles.

The acceleration and continuation of infrastructure development in Indonesia is one part of the President's Work Priorities for the Jokowi Period 2019-2024. In the context of implementing strategic projects, President Joko Widodo has signed Presidential Regulation Number 109 of 2020 concerning the Third Amendment to Presidential Regulation Number 3 of 2016 concerning Implementation of National Strategic Projects. Based on Article 1 point 1, the orientation of the national strategic project is to increase people's welfare through equitable growth and development.

Regulation of the Coordinating Minister for Economic Affairs of the Republic of Indonesia Number 7 of 2021 concerning Changes to the List of National Strategic Projects, consisting of:

Table 1.1

List of National Strategic Projects

Source: Committee for the Acceleration of Providing Priority Infrastructure (KPPIP)

No	National Strategic Infrastructure	Number of Projects
1	Dam	60
2	Road	52
3	Industrial Area	24
4	Railway	19

5	<i>Airport</i>	17
6	<i>Harbor</i>	13
7	<i>Drinking water</i>	8
8	<i>Building</i>	7
9	<i>Oil and Gas</i>	6
10	<i>Industry</i>	6
11	<i>Housing</i>	3
12	<i>Reach Broudband</i>	3
13	<i>Agriculture/marine</i>	3
14	<i>Energy</i>	2
15	<i>Wastewater</i>	1
16	<i>Flood Embankment</i>	1
17	<i>Tourist</i>	1
<i>TOTAL</i>		226

Regulations governing land acquisition have existed since the 1990s. In 1993, in order to carry out land acquisition activities, the government issued Presidential Decree of the Republic of Indonesia (Keppres RI) Number 55 of 1993 concerning Land Acquisition for the Implementation of Development for Public Interests. Then the government issued Presidential Regulation (Perpres) Number 36 of 2005 concerning Land Acquisition for the Implementation of Development for the Public Interest and Presidential Regulation Number 65 of 2006 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 36 of 2005 concerning Land Acquisition for the Implementation of Development in the Public Interest.

In 2012, the policy regarding land acquisition for development in the public interest was regulated in Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Public Interests and its implementing regulations, namely Presidential Regulation Number 71 of 2012 concerning Implementation of Land Acquisition for Development in the Public Interest. However, there has been a change in Law Number 11 of

2020 concerning Job Creation. But it does not remove the provisions in Law Number 2 of 2012 concerning Land Procurement for Public Interests. Because basically it only adds and changes some of the contents of the article. So this Job Creation Law only specifically regulates the addition of new articles related to land acquisition for public purposes. However, revoke Presidential Regulation Number 71 of 2012 concerning the Implementation of Land Acquisition for Development for Public Interest and replace it with Government Regulation Number 19 of 2021 concerning Implementation of Land Acquisition for Development for Public Interest, as implementing regulations for Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation.

As a national strategic project, the government adheres to principles based on controlling the state and the public interest, bearing in mind that this infrastructure development must be supported by a large land area. The Consortium for Agrarian Reform (KPA) revealed that around 50 percent of the land acquisition process for the 2021 National Strategic Project (PSN) was marred by agrarian conflict. Agrarian conflict consequences PSN This includes the infrastructure and property sectors. If it is related to the area of land acquisition required by the government to run PSN in 2021, the area of the conflict area will reach 49.8 percent of the total area required for PSN. The main problem is that the lands that are targeted for land acquisition for PSN or Special Economic Zones overlap with land and agricultural land as well as community gardens.

Concerns about the conversion of agricultural land are increasing due to changes in regulations for the protection of sustainable food agricultural land. Where previously the legal protection for sustainable food agricultural land as stipulated in the PLP2B Law is now being changed by the Job Creation Law, which will only worsen the fate of farmers. Its application will be increasingly degraded and the conversion of agricultural land functions will be increasingly facilitated in cluster 8 of the Job Creation Law. The

community's agricultural land will decrease, so will the number of land-owning farmers and sharecroppers, due to the loss of the main means of production, namely land. This argument is supported by the phrase National Strategic Project (PSN) in the Job Creation Law. The author believes that the addition of the word PSN to the Job Creation Law shows how contradictory the government is with the previous regulations. This is because for reasons of the National Strategy Project, the conversion of agricultural land can easily be carried out.

National Strategic Projects juxtaposed with the public interest are incompatible with the previous PLP2B Law, this can be seen from the orientation of the two, which in substance, the previous PLP2B Law clearly protected people's rights. The conversion which can only be carried out if it is oriented to the public interest becomes weak in its position when the government also includes a National Strategic Project as a condition for the conversion of a land. Apart from that, the fact that even with the PLP2B Law, conflicts regarding depreciation of agricultural land have gotten out of control, this will of course get worse when the Job Creation Law is substantially enacted. The policy that was changed with the Job Creation Law will further widen the loophole and legalize land conversion. The Job Creation Law actually betrays the main objective of the UUPA.

Various facilities are provided in the context of land conversion for public purposes to land that has been designated as Sustainable Food Agricultural Land by removing four (4) main requirements. Such as strategic feasibility studies, preparation of plans for land conversion, freeing of ownership rights from owners and providing replacement land for the conversion. This deletion has an impact on shrinking agricultural land.

The four pre-existing requirements are still unable to reduce the rate of depreciation of agricultural land, especially when these requirements are abolished and only replaced with sentences implemented in accordance with applicable laws and regulations. The

four pre-existing requirements should have been sharpened and supported with additional requirements in order to avoid depreciation of agricultural land in the name of public interest. When the requirements relating to the conversion of Sustainable Food Agricultural Land which have been accommodated in detail are then abolished, what about the fate of the number of agricultural lands which are decreasing day by day. What about the fate of Indonesian farmers and then handing over agricultural land which had already been designated as agricultural land to be converted for infrastructure after the amendment to Article 44 Paragraph (2) of the PLP2B Law as amended in the Job Creation Law.

Based on the description of the background of the problems above, the author feels the need to examine more deeply in a dissertation related to "Reconstruction of Agrarian Reform in the Implementation of Land Acquisition for Development Based on the Value of Equity"."

B. Problem Formulation

- 1. Why is agrarian reform in the implementation of land acquisition for development not fair?*
- 2. What are the weaknesses of agrarian reform in the implementation of land acquisition for development that is not yet fair?*
- 3. How is the reconstruction of agrarian reform in the implementation of land acquisition for development based on the value of justice?*

C. Research purposes

- 1. To analyze and find agrarian reform in the implementation of land acquisition for development has not been fair.*
- 2. To analyze and find the weaknesses of agrarian reform in the implementation of land acquisition for development that has not been fair.*
- 3. To reconstruct agrarian reform in the implementation of land acquisition for development based on the value of justice.*

D. Benefits of research

1. Theoretical Benefits

The results of this study are expected to find new theories in the science of law, especially in the screening of legal reform concepts related to the reconstruction of agrarian reform in the implementation of land acquisition for development.

2. Practical Benefits

- a. *The results of this study are expected to provide recommendations as preliminary data that can be used as follow-ups in the same field of study.*
- b. *The results of this study are expected to provide recommendations for making laws related to the reconstruction of agrarian reform in the implementation of land acquisition for development.*
- c. *The results of this study are expected to provide recommendations to the community related to the problem of finding laws relating to agrarian reform in the implementation of land acquisition for development.*

E. Research methods

1. Research paradigm

Dissertation research uses a paradigm constructivism, namely the paradigm which is almost the antithesis of the notion that places observation and objectivity in discovering a reality and knowledge.

2. Approach Method

The approach method used in this legal research is a sociological juridical approach, an approach by seeking information through direct interviews with informants empirically first and then proceed with conducting research on secondary data found in literature studies through theoretical steps.

3. Research Specifications

The specification of the research used in this study is qualitative research, namely legal research with the media of

interviews empirically with several informants, the interview aims to dig deeper into what the researcher wants to know by digging deeper into information from existing sources with dialectical exchanges between researchers and informants.

4. Types and Sources of Research Data

a. Data Primer

This primary data is collected by conducting in-depth interviews, which is a way to obtain information by asking the informants directly. This interview was conducted to obtain information or information related to the problem under study. Interviews were conducted with informants:

- 1) Dewi Kartika Secretary General of KPA*
- 2) Dalli Kusnadi Head of Spatial Planning for Bappeda Karawang*

b. Data Seconds

1) Primary Legal Materials

- a) The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia;*
- b) Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations;*
- c) Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation;*
- d) Government Regulation Number 19 of 2021 concerning Implementation of Land Acquisition for Development in the Public Interest; and) Presidential Regulation Number 86 of 2018 Concerning Agrarian Reform;*
- e) Decree of the Head of the National Land Agency Number 77/KEP-7.1/III/2012 of 2012 concerning the Praxis of Agrarian Reform;*

2) Secondary Legal Materials

- a) Libraries, books and literature;*
- b) Scientific work;*
- c) Relevant References.*

3) Tertiary Legal Materials

- a) *legal dictionaries; and*
- b) *Encyclopedia.*

5. *Data Collection Techniques*

a. *Interview*

Interview conducted author with sources from the Secretary General of the Consortium for Agrarian Reform Dewi Sartika and Dalli Kusnadi Head of the Spatial Planning Division of Bappeda Karawang.

b. *Library Studies*

The literature that is used as a reference is books, literature, newspapers, notes or tables, dictionaries, laws and regulations, as well as documents related to problems in the writing of this law.

6. *Data analysis method*

The method of data analysis required in this study was carried out qualitatively, comprehensively and completely. Data analysis means describing data qualitatively in orderly, coherent, logical, non-overlapping, and effective sentences, so as to facilitate understanding of the results of the analysis. Comprehensive means in-depth data analysis from various aspects according to the scope of research. Complete means that no part is forgotten, everything has been included in the analysis.

F. *Research result*

1. *Agrarian Reform in the Implementation of Land Procurement for Unequitable Development.*

a. *Land Procurement Regulations for Development*

The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia through Article 33 paragraph (3) regulates the utilization of natural resources, one of which is land, in increasing the prosperity of the Indonesian people. This mandate is embodied in the Basic Agrarian Law (UUPA) Number 5 of 1960 which contains the main principles of Indonesian land law, but further

regulation is still needed as a guideline for the implementation of the UUPA.

With regard to the value and function of land, UUPA Number 5 of 1960 and explicitly stipulated in Article 6 UUPA states that overall land rights contain a social function which then becomes the basis for the obligation to relinquish one's land rights at any time if the land is converted and / or arrangements are made in connection with the implementation of the social function.

This was the beginning of the idea of land acquisition for development aimed at many people or the public interest, which in this case has been regulated in the Law of the Republic of Indonesia Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development in the public interest and furthermore after promulgation for the full regulations . Law of the Republic of Indonesia Number 11 of 2020 concerning Job Creation and has been resubmitted by Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 19 of 2021 concerning Implementation of Land Acquisition for Development in the Public Interest. Development aimed at the public interest prioritizes land whose procurement is actualized by prioritizing the principles contained in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and regulations relating to national land, including the principles of humanity, benefit, justice, agreement, certainty, openness, participation, welfare, sustainable, and in harmony with the values of nation and state. Development for the public interest condemns and does not allow deviating from the Pancasila corridor. In addition, it is necessary to strictly enforce rules relating to all other regulations governing land acquisition for development in the public interest or for the benefit of all Indonesian citizens.

b. *Agrarian Reform in the Implementation of Land Procurement for Unequitable Development*

The Year End Notes of the Agrarian Reform Consortium (KPA) revealed that throughout 2021 out of 52 cases of agrarian conflicts in the infrastructure sector, 38 of them were caused national strategic project (PSN). This figure jumped 123 percent from the previous year. The trigger is the target of accelerating project execution which is supported by government regulations.

The type of infrastructure development that causes conflict starts from land acquisition for the construction of toll roads, dams, ports, railways, industrial areas, tourism, to the development of special economic zones (KEK). While national strategic projects in the property sector occurred 40 cases of agrarian conflict with an area of 11,466 hectares. When linked to the government's target regarding the area of land acquisition in 2021, the area of 11,000 conflicted lands is 41 percent of the total land area required by PSN. This means that 41 percent of the processes of procurement, land acquisition and compensation that have been carried out by the government have all experienced agrarian conflicts.

Dewi said President Jokowi was like rolling out the red carpet for large-scale evictions. Various regulations are designed to facilitate the process of land acquisition and acquisition, which leads to practiceconfiscation of people's land. One of them is by labeling these projects as public interest, which apparently big businessmen and multinational companies are behind it. The main problem is that the lands that are the target of land acquisition for, quote unquote, public infrastructure interests, overlap with community land and agricultural land.

The Agrarian Reform Consortium revealed that during 2021 it recorded 207 cases of structural agrarian conflict

eruptions. The hundreds of conflicts took place in 32 provinces and spread across 507 villages and cities. This conflict affected 198,895 households (KK) with a conflict land area of 500,062 hectares. In terms of numbers, this has indeed decreased compared to the previous year which amounted to 241. Even though the number of cases has decreased, said Dewi, the KPA report noted that there had been a very significant increase in agrarian conflicts in the infrastructure development sector. The increase was 73 percent.

According to Dewi, if accumulated, during the two years of the pandemic, there have been 448 incidents of agrarian conflicts in 902 villages and villages in Indonesia. If you count every month, then on average, there are 18 conflict eruptions every month. That is, this shows that agrarian conflicts are happening more and more densely populated areas, the area where the community lives, where the community already controls, cultivates and manages the land.

Referring to KPA's year-end records, East Java was ranked first as the province with the highest number of agrarian conflicts. There were at least 30 incidents of agrarian conflict with a disputed land area of 54,573 hectares occurring in East Java. Followed by West Java province with 17 incidents of conflict. The eruption of the conflict occurred over an area of 8597.834 hectares. In third position, Riau Province occupied 16 incidents of conflict covering an area of 21,564.55 hectares and sacrificed 359 families. The rapid increase in the eruption of agrarian conflicts in these three provinces was largely due to infrastructure and industrial area development projects through a national strategic project designed by President Joko Widodo.

*Table 1.2
Data from 3 (three) Provinces with the Most Cases of Agrarian Conflict
Due to PSN*

Source: CATAHU KPA 2021

<i>Province</i>	<i>Program PSN</i>
<i>East Java</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Construction of the Kediri-Kertosono toll road;</i> • <i>Tulungagung-Kediri Toll Road;</i> • <i>Development of the Sukodadi Ring Road Toll Road which is connected to Kediri Airport;</i> • <i>Construction of JIPE SEZ in Gresik, and construction of the Semantok dam.</i>
<i>West Java</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Construction of the Jakarta-Cikampek II Toll Road;</i> • <i>Cisumdawu Highway;</i> • <i>Cimanggis-Cibitung Toll Road;</i> • <i>Jakarta-Bandung fast train project;</i> • <i>Development of MNC Lido City in Bogor and Sukabumi Regencies.</i>
<i>Riau</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Agrarian conflicts in forestry with five cases, and as a result of infrastructure development one case.</i>

Development efforts by the government are getting higher, the need for protection and control over the existence of Sustainable Food Agricultural Land is not enough with the BAL, because the conversion of land functions cannot stop instantly, so the government makes provisions through Law No. 41 of 2009 concerning Protection of Sustainable Food Agricultural Land or PLP2B as a form of policy regarding the protection of Agricultural Land, which is a new force for the government in

reducing the number of land conversions that are increasing every year.

In the realization of the Job Creation Law, UULP2B is actually included in the land acquisition cluster for investment, infrastructure and national strategic projects. Article 124A paragraph (2) UUCK: public interest is the interest of the majority of the community which includes interests for the construction of public roads, reservoirs, dams, irrigation, drinking water or clean water, drainage and sanitation, irrigation buildings, ports, airports, stations and roads railways, terminals, public safety facilities, nature reserves, as well as power plants and networks. Referring to this explanation, food production is not included in the public interest, even though food is a necessity for human life. Food is also not included in the National Strategic Project.

Table 1.3
Comparison of Article 44 UULP2B with the Job Creation Act
Source: Author

UU PLP2B	UU Cipta Kerja
<p style="text-align: center;">Article 44</p> <p>paragraph (1): Land that has been designated as Sustainable Food Agricultural Land is protected and prohibited from being converted.</p> <p>paragraph (2): In the case of public interest, the Sustainable Food Agricultural Land as referred to in paragraph (1) can be converted, and implemented in accordance with the provisions of the legislation.</p> <p>paragraph (3): Land conversion that has been designated as Sustainable Food Agriculture Land for the public interest as</p>	<p style="text-align: center;">Article 124 point 1</p> <p style="text-align: center;">Article 44</p> <p>paragraph (1): Land that has been designated as Sustainable Food Agricultural Land is protected and prohibited from being converted.</p> <p>paragraph (2): In the event that for the public interest and/or a National Strategic Project, the Sustainable Food Agricultural Land as referred to in paragraph (1) can be converted, and implemented in accordance with the provisions of laws and regulations.</p> <p>paragraph (3): Land conversion</p>

<p><i>referred to in paragraph (2) can only be carried out under the following conditions: a. conducting strategic feasibility studies; b. a land function change plan is drawn up; c. freed of ownership rights from the owner; and D. provided replacement land for the converted Sustainable Food Agricultural Land.</i></p> <p><i>paragraph (4): In the event of a disaster so that the transfer of land use for infrastructure cannot be postponed, the requirements as referred to in paragraph (3) letters a and b shall not apply.</i></p> <p><i>paragraph (5): Provision of replacement land for sustainable food agricultural land which has been converted for infrastructure due to the disaster as referred to in paragraph (4) shall be carried out no later than 24 (twenty four) months after the conversion of functions is carried out.</i></p> <p><i>paragraph (6): Exemption of ownership of land rights that are converted as referred to in paragraph (3) letter c is carried out by providing compensation in accordance with the provisions of laws and regulations</i></p>	<p><i>that has been designated as Sustainable Food Agriculture Land for the public interest as referred to in paragraph (2) can only be carried out under the following conditions: a. conducting strategic feasibility studies; b. a land function change plan is drawn up; c. freed of ownership rights from the owner; and D. provided replacement land for the converted Sustainable Food Agricultural Land.</i></p> <p><i>paragraph (4): In the event of a disaster so that the transfer of land use for infrastructure cannot be postponed, the requirements as referred to in paragraph (3) letters a and b shall not apply.</i></p> <p><i>paragraph (5): Provision of replacement land for sustainable food agricultural land which has been converted for infrastructure due to the disaster as referred to in paragraph (4) shall be carried out no later than 24 (twenty four) months after the conversion of functions is carried out.</i></p> <p><i>paragraph (6): Exemption of ownership of land rights that have been converted as referred to in paragraph (3) letter c is carried out by providing compensation in accordance with the provisions of the laws and regulations.</i></p>
---	---

Based on data taken by the authors from the Central Bureau of Statistics, the number of agricultural households by province and class of land area controlled, 2018 is explained in the table below:

Table 1.4

Number of agricultural business households by province and class of land area controlled 2018

Source: Central Bureau of Statistics

No	Province	Class Size of Land Controlled (Ha)			
		< 0,50	0,50 – 0,99	1,00 – 1,99	2,00 – 2,99
1	Aceh	366.283	133.743	135.589	46.230
2	North Sumatera	725.482	279.453	272.813	98.744
3	West Sumatera	338.426	144.268	134.243	46.141
4	Riau	130.191	71.825	171.658	139.816
5	Jambi	87.673	46.298	140.668	106.296
6	South Sumatera	145.779	168.852	369.960	209.958
7	Bengkulu	46.353	47.904	111.865	56.244
8	Lampung	501.489	350.640	321.166	103.935
9	Bangka Belitung Island	49.052	27.817	42.786	21.924
10	Riau Island	45.765	1.244	12.997	5.976
11	DKI Jakarta	14.475	354	212	14
12	West Java	2.528.743	437.356	200.919	48.526
13	Central Java	3.618.041	604.898	195.534	32.517
14	DI Yogyakarta	438.105	43.262	10.715	1.303
15	East Java	4.055.438	759.781	270.142	48.684
16	Banten	420.270	102.733	54.541	11.847
17	B a l I	263.705	78.215	36.277	6.972
18	West Nusa Tenggara	419.669	103.471	86.283	32.096
19	East Nusa Tenggara	351.220	217.089	176.193	47.180
20	West Kalimantan	117.989	106.101	174.474	121.318
21	Central	61.664	33.966	70.694	50.598

	<i>Kalimantan</i>				
22	<i>South Borneo</i>	182 408	108 983	108 497	39 969
23	<i>East Kalimantan</i>	67 188	23 328	46 586	34 732
24	<i>North Kalimantan</i>	17 271	4 514	9 536	7 028
25	<i>North Sulawesi</i>	85 216	54 403	75 011	26 851
26	<i>Central Sulawesi</i>	99 485	84 557	136 140	60 148
27	<i>South Sulawesi</i>	393 766	236 402	234 308	85 951
28	<i>Southeast Sulawesi</i>	92 177	57 114	92 982	46 562
29	<i>Gorontalo</i>	49 937	24 639	36 537	14 768
30	<i>West Sulawesi</i>	66 669	40 238	48 417	23 674
31	<i>Maluku</i>	87 803	31 886	36 271	14 422
32	<i>North Maluku</i>	24 877	21 305	52 584	22 658
33	<i>West Papua</i>	63 355	8 755	9 378	3 151
34	<i>Papua</i>	301 466	32 938	29 843	11 369
	<i>TOTAL</i>	16 257 430	4 498 332	3 905 819	1 627 602

The number of small farmers (farmers who control less than 0.5 ha of land per family) In the 2018 Agricultural Census (SP2018) the number of small farmers nationally was 16.2 million families (SP2018) for 10 years, an increase of 3.8 million families. On the island of Java, out of every four farmers, three are smallholders. In addition, data from the Central Statistics Agency (BPS) show that in 2010 the area of rice farming was only 12.870 million ha, a decrease of 0.1% from the previous 12.883 million ha (2009). Overall, the area of agricultural land, including non-rice, in 2010 is estimated to reach 19.814 million ha, a decrease of 13% compared to 2009 which reached 19.853

million ha. Conditions like this, of course, have an impact on the lives of farmers who continue to get worse. In addition to the increasing number of small farmers, the number of farming households has also decreased. This is evident from the results of the 2013 Agricultural Census (SP) which showed a decline from year to year in the number of farming households since 2003, each year an average decrease of 1.75%. In 2003 there were 31,170,100 farming households to 26,126,200 households in 2013, so that during the last 10 years the number of farming households decreased by 4,043,900. 19 Meanwhile, data from the 2018 Inter-Census Agriculture survey showed that the number of farmer households was 27,682,117. So that during the last 5 years from 2013-2018 the number of farming households increased by 1,555,917. This data is of course very positive, perhaps due to the existence of an agrarian reform program with land redistribution to the people. It's just that the growth in the number of farming households should not be pushed back by the Job Creation Law. As happened in the 2003-2018 period where the growth in the number of farmers decreased due to massive land acquisition for public purposes prior to the issuance of the Land Acquisition Law.

In addition, the obligation to provide replacement land for farmers is also eliminated. Including removing the obligation to provide replacement land for affected farmers. Based on the 2020 Ministry of Agriculture Report regarding the Protection of Sustainable Food Agricultural Land (LP2B), it is stated that the area of raw rice fields, both irrigated and non-irrigated, has decreased by an average of 650 thousand hectares per year. This means that if the rapid rate of conversion of agricultural land is not stopped, and even facilitated by the Job Creation Law, the community's agricultural land will shrink even more. Likewise, the number of land-owning farmers and sharecroppers will

decrease in number due to the loss of their main means of production, namely land, and the livelihoods of farmers will be further eroded. The highlight is the additional category of public interest for land acquisition. This addition is feared to exacerbate agrarian conflicts. Article 123 numbers 1 and 2 of the Job Creation Law amending Article 8 and Article 10 of Law Number 12 of 2012 concerning Land Procurement for Development in the Public Interest (Land Procurement Law). This article adds four points to the category of land acquisition for the development of public interests. The four new categories are oil and gas industrial areas, special economic zones, industrial areas, tourism areas and other areas initiated or controlled by the central government, regional governments, BUMN and BUMD as well as other areas that have not been regulated in the Job Creation Law. pp.

These provisions can facilitate the process of conversion of agricultural land and have the potential to harm farmer groups. The process of land conversion is facilitated, which will exacerbate agrarian conflicts, inequality in land ownership, practices of land grabbing and eviction in the name of land acquisition for the development of public interests. The Job Creation Law will exacerbate religious conflicts, inequality, expropriation, eviction of community land.

From the perspective of Pancasila, it is in line with the legal dogma which places humans at the center of various modes of regulation and the goals of the regulation itself. However, what must be understood is that from a legal perspective, Pancasila has a different perspective on explaining human beings as western legal dogmas, which until now, unfortunately, are still a role model in Indonesian law.

In understanding the Pancasila values that become our personality, it can also be conveyed that humans with

personality should be able to carry out their lives and lives better. This personality will be manifested from rahsa consciousness (his deepest feeling or peak of consciousness) will make him reach the dimension of Godhead as the prime cause of the occurrence of all the elements and orders of the universe.

This understanding is none other than understanding and understanding the meaning of "Red and White" as a perspective that leads to an understanding of Pancasila. Merah Putih is human identity so that the founding father made the national flag as well as a symbol of the country. The essence of the teachings of Merah-Putih is about humans themselves, namely red is the body and white is the soul. When the soul enters and unites with the human body, there is a soul, that is the identity of human life which is created and lives according to the nature of God Almighty (the Creator).

When a human being has such a personality, he is aware of his true identity as a creature created by God. This is the basis of understanding as a perspective of understanding the precepts of Pancasila which are not ansich as the order of the precepts, but starts from the second precept of the existence of humans who are aware of their humanity. Humans who already understand "Red and White" as their identity will be aware of their origins-creation, their existence in the universe. He understands and will be fair, behave in a civilized manner, which in the historical context of the formulation of the Pancasila Precepts has placed God higher than himself (in the first precept).

Indonesian people who already know who they are and know God as the Creator with all the attributes of God only exist or have a desire for a sense of unity which creates unity. As for what is united is the rahsa (the deepest feeling) as a human being in each individual human being (the third precept).

The existence of various or many people who unite requires order (deliberation and representation). The fourth precept is order as a consequence of unity. The order formed on the basis of Indonesian human awareness which is based on the first, second and third precepts will lead to social justice (fifth precept) as a logical necessity.

The description in this section certainly intends to provide a solution perspective. A solution that departs from real conditions where there are obstacles that are always or often encountered in land acquisition for infrastructure development, as well as those that occur in land acquisition mode for other purposes. The level of solutions which in essence is precisely the answer to the reflection of the failure of the legal order which is assumed to be systematic-logical-just.

For the purpose of enactment of law (statute) ideally it already contains the format, substance and direction of implementation and its implications. Particularly with regard to the issues discussed, this has been explained in the second part above. In short, the ultimate goal of social justice has not been or has not been achieved, in fact it is clear that it is still an "obstacle" for the PSN program.

2. The Weaknesses of Agrarian Reform in the Implementation of Land Procurement for Unequitable Development.

Weaknesses of agrarian reform in the implementation of land acquisition for development have not been fair, namely:

- a. In terms of legal structure, there is overlap in the issuance of decisions from agencies directly related to land affairs and agrarian reform.*
- b. in terms of legal substance Amendments to Law no. 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Public Interest is regulated in the Job Creation Law and Government Regulation no. 19 of 2021 concerning Implementation of Land Procurement for*

Public Interests. This change expands the land acquisition instrument for public interest to the Upstream and Downstream Oil and Gas Industrial Estates which are initiated and/or controlled by the Central Government, Regional Governments, State-Owned Enterprises, and Regional-Owned Enterprises. Special Economic Zones, industry, tourism, food security and/or technology development initiated and/or controlled by the Central Government, Regional Government, State Owned Enterprises, or Regional Owned Enterprises.

c. in terms of legal culture, namely the presence of a national strategic project in an area creates conflict between communities in their respective interests.

3. Reconstruction of Agrarian Reform in the Implementation of Land Acquisition for Development Based on the Value of Justice

a. The legal politics of land acquisition in Indonesia

The politics of land law in Indonesia itself aims to be in harmony with the agrarian law that has been in effect in accordance with general legal wisdom, and specifically for Indonesia and the condition of society which is assessed by its interests and needs which serve as guidelines in agrarian development so that well-developed agrarian fields can be obtained. The value that is created as the foundation for agrarian actions is the highest value in the order of life as a nation-state in Indonesia which will create a complete and inseparable framework, namely Pancasila. Hierarchically, the 1945 Constitution which forms the basis of formal law in Indonesia regulates the formulation of national land law which is explicitly regulated in the Republic of Indonesia Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations (UUPA). The law serves as the main legal basis for drafting laws and regulations in land management related to land, air, water,

space and all the assets contained therein. The political goals of national land law are to be able to provide protection to the people of Indonesia, to be able to create progress for a prosperous society, to create intelligence in the life of the nation, and to participate in the implementation of world order such as Indonesian independence, to create a peaceful and socially just society, based on political direction. The national land law is inseparable from its objective, which is to create prosperity for all Indonesian people, and that is not contrary to and in line with the mandate of the objectives set out in the 1945 Constitution.

As the foundation of land law in Indonesia, the UUPA certainly has imperfections in accommodating the regulation of the substance of norms of all agrarian resources, however, the UUPA can lay a consistent basis on legal principles or basic provisions which then make it the basis for drafting legislation. in the forestry and mining aspects, as well as water resources including other natural resources, along with the massive implementation arrangements in the land aspect. The things described above are actually in accordance with the five Pancasila precepts contained in Articles 1-15 of the UUPA.

Its relation to the interests of the people in terms of development related to land acquisition, the presence of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation which provides for amendments to Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition for Development in the Public Interest, but this has not been resolved. provide a major change to the view of evaluating fair and proper compensation which is one of the problems in land acquisition. The emergence of the concept law to all is expected to minimize land conflicts due to overlapping regulations that are more precise, fast and efficient from the central to the regional levels. There were 11 changes in the Job Creation Law related to land acquisition, these changes are

considered to have a negative impact, because they can cause environmental damage and agrarian conflicts.

b. Comparison of Land Acquisition with Various Countries

Table 1.5
Land Comparison of Various Countries
Source: Author

Information	Singapura	Malaysia	China
Legal Foundation	Land Acquisition Act 41 of 1966	Akta Pengambilan Tanah 196	“the People’s Republic of China Assignment and Transfer of Use Rights of State Owned Land in Urban Areas Temporary Regulations, 1990 (PRCLUR)
Country Position	If a President states that a land is designated for the public interest, then this statement must be announced in the state news (Gazette), and the authorized official (Collector) must deliver the announcement at the places deemed necessary	State, local government, or state officials have statutory powers to acquire land for public use. This also includes land owned by the kingdom, which the government can relinquish to be used for the construction of public facilities	The state fully owns the land they own, the community is renting with a certain time limit, and when the lease period is up, it can be extended. Regarding the validity period, namely 70 years for residential land, 50 years for industrial land, 50 years for education, science and technology, culture, health and sports land; land for business, tourism and entertainment: 40 years, land for comprehensive or other uses 50 years.

<p><i>Type of Development For Public facilities</i></p>	<p><i>Construction of housing, transportation facilities, energy infrastructure, tourist attractions, development of the economic sector, construction of educational sites,</i></p>	<p><i>Types of development are divided into 3 namely First, general purpose, namely for general uses such as hospitals or clinics, recreation areas, places of worship, multi-purpose buildings and the like. Second, for purposes that are beneficial to the country's economic development or to the general public, whether in whole or only in part; Third, for the purpose of making it a mining, placement, agriculture, trade and industrial area</i></p>	<p><i>State interests or military use. Land for infrastructure and programs for urban public use, Urban infrastructure including water supply and drainage, environmental protection, electricity supply, telecommunications, coal gas, roads and bridges, fire fighting and public security programs for the public good including educational, cultural facilities and urban cleanliness. Land for national key support projects such as energy, traffic and water conservancy. Land for other purposes determined by laws and administrative regulations.</i></p>
<p><i>Forms of Compensation</i></p>	<p><i>Money denomination</i></p>	<p><i>Money, change of land, settlement</i></p>	<p><i>Payment with a certain amount of money</i></p>
<p><i>Factors Affecting Compensation Value</i></p>	<p><i>The market value of the land at the time of the announcement of the acquisition of land rights, losses due to division of</i></p>	<p><i>Land market value</i></p>	<p><i>Laying out the broad principles of compensation</i></p>

	<i>certain land parcels and a decrease in the income of the right holders</i>		
--	---	--	--

c. *Value Reconstruction*

The dynamics of the physical development of national strategic infrastructure projects will create differences in values and interests with the direction of the original spatial plan as well as with the expectations of the people who own the land. Even though simultaneously all three lead to a point of 'social justice' as the final projection of Pancasila and Pancasila Law. So land acquisition for development must reflect the value of meeting basic needs and increasing the welfare of the people whose land is used for development programs.

d. *Norm Reconstruction*

*Table 1.6
Reconstruction of the Job Creation Law
Source: Author*

<i>Before Reconstruction</i>	<i>Weakness</i>	<i>After Reconstruction</i>
<p><i>Part Three Protection of Sustainable Food Agricultural Land</i></p> <p><i>Article 124 paragraph (2)</i></p> <p><i>In the case of public interest and/or National Strategic Projects, Sustainable Food Agricultural Land as referred to in paragraph (1) can be converted, and implemented in accordance with the provisions of laws and regulations</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <i>These provisions can facilitate the process of conversion of agricultural land and have the potential to harm farmer groups and conflict with agrarian reform.</i> <i>The process of land conversion which is facilitated will exacerbate agrarian conflicts, inequality of land ownership, practices of land grabbing and</i> 	<p><i>Part Three Protection of Sustainable Food Agricultural Land</i></p> <p><i>Article 124 paragraph (2)</i></p> <p><i>In the case of public interest, the Sustainable Food Agricultural Land as referred to in paragraph (1) can be converted, and implemented in accordance with the provisions of the legislation.</i></p>

	<i>eviction.</i>	
--	------------------	--



DAFTAR ISI

<i>COVER</i>	1
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iii
MOTTO	iv
PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
Abstrak	viii
<i>Abstract</i>	ix
RINGKASAN	x
<i>SUMMARY</i>	xxxvii
DAFTAR ISI	lxiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Kerangka Konseptual	8
1. Rekonstruksi	8
2. Reforma Agraria	10
3. Pengadaan Tanah	13
4. Kepentingan Umum	17
5. Keadilan	18
F. Kerangka Teoritik	21
1. Teori Keadilan Pancasila Sebagai <i>Grand Theory</i>	21
2. Teori sistem Hukum Sebagai <i>Middle Ranged Theory</i>	23

3. Teori Hukum Progresif Sebagai <i>Applied Theory</i>	24
G. Metode Penelitian.....	27
1. Paradigma Penelitian	27
2. Metode Pendekatan.....	28
3. Spesifikasi Penelitian.....	28
4. Jenis dan Sumber Data Penelitian.....	28
5. Teknik Pengumpulan Data.....	30
6. Metode Analisis Data.....	31
H. Kerangka Pemikiran Disertasi.....	32
I. Orisinalitas Disertasi	33
J. Sistematika Penulisan Disertasi	38
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	40
A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Agraria	40
1. Tinjauan tentang Hukum Agraria	40
2. Ruang Lingkup Hukum Agraria	46
3. Asas-asas Hukum Agraria.....	51
B. Tinjauan Umum <i>Land Reform</i> /Reforma Agraria	55
1. Sejarah Awal Reforma Agraria.....	55
2. Definisi <i>Land Reform</i> /Reforma Agraria dan Lahirnya di Indonesia	58
3. Tujuan <i>Landreform</i>	71
C. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah	77
1. Pengertian Hak Atas Tanah	77
2. Macam-macam Hak Atas Tanah.....	80
3. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah.....	84
D. Tinjauan Umum Lahan Pertanian	87

1. Pengertian Lahan Pertanian	87
2. Ruang Lingkup Pertanian	89
3. Perlindungan Pangan Berkelanjutan	90
E. Tinjauan Umum Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	93
1. Pengertian Pengadaan Tanah Menurut Para Ahli dan Hukum	93
2. Asas-asas dalam Pengadaan Tanah.....	95
3. Proses Pengadaan Tanah.....	97
F. Tinjauan Umum Tentang Pembangunan untuk Kepentingan Umum	100
1. Pengertian Kepentingan Umum.....	100
2. Jenis-jenis Pembangunan untuk Kepentingan Umum	102
3. Mekanisme dan Dasar Hukum Pengambilan Tanah Rakyat Untuk Pembangunan.....	104
G. Penerapan Prinsip Keadilan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Prinsip Keadilan Hukum Islam	104
BAB III REFORMA AGRARIA DALAM IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN BELUM BERKEADILAN	122
A. Regulasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan.....	122
2. Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	122
3. PP No 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	127
B. Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Belum Berkeadilan	137
BAB IV KELEMAHAN-KELAMAHAN REFORMA AGRARIA DALAM IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN BELUM BERKEADILAN	154

A. Kelemahan Struktur Hukum	154
B. Kelemahan Subtansi Hukum.....	162
C. Kelemahan Kultur Hukum	168
BAB V REKONSTRUKSI REFORMA AGRARIA DALAM IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN YANG BERDASARKAN NILAI KEADILAN.....	173
A. Pelaksanaan Pangadaan Tanah Untuk Pembangunan di Beberapa Negara	173
1. Singapura	173
2. Malaysia.....	176
3. China.....	179
B. Rekonstruksi Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Yang Berdasarkan Nilai Keadilan	188
1. Politik Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	188
2. Rekontruksi Nilai.....	198
3. Rekontruksi Norma.....	202
BAB VI	214
A. KESIMPULAN.....	214
B. SARAN	215
C. IMPLIKASI	216
DAFTAR PUSTAKA	218

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan pembangunan infrastruktur secara masif yang dilakukan negara ini berpedoman pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (3) berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemikik saja.¹ Berdasar pasal tersebut, didapati bahwa konsep menguasai negara yang mana negara sebagai badan penguasa berhak mengatur kepemilikan tanah, hubungan orang dengan tanah, dan kegunaan tanah agar tercapai kemakmuran rakyat yang sejalan dengan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Percepatan dan pelanjutan pembangunan infrastruktur di Indonesia merupakan salah satu bagian dari Prioritas Kerja Presiden Periode Jokowi Periode 2019-2024. Dalam implementasinya, Pemerintah telah menetapkan proyek-proyek yang masuk kategori proyek strategis nasional, yang tujuannya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka pelaksanaan proyek strategis Presiden Joko Widodo telah menandatangani Perpres Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Berdasarkan Pasal 1

¹ Umar Ma'ruf, *Politik Hukum Hak Menguasai Oleh Negara Terhadap Tanah*, Jurnal Hukum, 2006 hlm. 378

angka 1, orientasi proyek strategis nasional adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pertumbuhan dan pembangunan yang merata.

Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional, terdiri dari:

Tabel 1.1
Daftar Proyek Strategis Nasional
Sumber: Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP)

No	Infrastruktur Strategis Nasional	Jumlah Proyek
1	Bendungan	60
2	Jalan raya	52
3	Kawasan Industri	24
4	Jalan kereta api	19
5	Bandar Udara	17
6	Pelabuhan	13
7	Air Minum	8
8	Gedung	7
9	Oil dan Gas	6
10	Industri	6
11	Perumahan	3
12	Jangkauan <i>Broudband</i>	3
13	Pertanian/kelautan	3
14	Energi	2
15	Air Limbah	1
16	Tanggul Banjir	1
17	Pariwisata	1
JUMLAH		226

Proyek strategis nasional ditujukan untuk kepentingan umum yang ditujukan untuk negara dan rakyat sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Regulasi yang mengatur pengadaan tanah sudah ada sejak tahun 1990-an. Pada tahun 1993, guna menjalankan kegiatan pengadaan tanah, pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres

RI) Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kemudian pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum.

Pada tahun 2012, kebijakan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Namun terjadi perubahan dalam undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Tetapi tidak menghapus ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Karena pada dasarnya hanya menambah dan merubah beberapa isi pasal saja. Jadi Undang-Undang Cipta Kerja ini hanya mengatur secara khusus terkait dengan penambahan pasal-pasal baru yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Namun mencabut Peraturan Presiden Nomor 71 th 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan menggantinya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum, sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Proyek strategis nasional, pemerintah memegang prinsip berdasarkan menguasai negara dan kepentingan umum, mengingat bahwa pembangunan infrastruktur ini harus didukung dengan luas tanah yang besar. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mengungkapkan, sekitar 50 persen proses pengadaan lahan untuk Proyek Strategis Nasional (PSN) 2021 diwarnai konflik agraria. Konflik agraria akibat PSN itu meliputi sektor infrastruktur dan properti. Jika dikaitkan dengan luas pengadaan tanah yang dibutuhkan pemerintah untuk menjalankan PSN di tahun 2021, maka luasan wilayah konflik tersebut mencapai 49,8 persen dari total luasan kebutuhan PSN. Problem utamanya adalah tanah-tanah yang menjadi target pengadaan tanah untuk PSN ataupun Kawasan Ekonomi Khusus itu tumpang tindih dengan tanah dan lahan pertanian serta kebun masyarakat.

Kekhawatiran akan konversi lahan pertanian yang semakin tinggi karena adanya perubahan regulasi atas perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dimana dulu perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam UU PLP2B sekarang diubah dengan UU Cipta Kerja, dimana justru akan semakin memperburuk nasib petani. Penerapannya akan semakin didegradasi dan alih fungsi lahan pertanian pada pelaksanaannya akan semakin difasilitasi dalam klaster 8 UU Cipta Kerja. Tanah pertanian masyarakat akan semakin menyusut, begitu juga dengan jumlah petani pemilik tanah dan petani penggarap akan semakin berkurang jumlahnya, akibat kehilangan alat produksi yang utama

yakni tanah. Argumentasi tersebut didukung dimana frasa Proyek Strategis Nasional (PSN) yang ada dalam UU Cipta Kerja. Penulis menilai bahwa adanya penambahan kata PSN dalam UU Cipta Kerja tersebut menunjukkan betapa kontradiktifnya pemerintah dengan regulasi yang sebelumnya. Sebab dengan alasan Proyek Strategi Nasional, alih fungsi lahan pertanian dapat dengan mudah dilakukan.

Proyek Strategis Nasional yang disandingkan dengan kepentingan umum menjadi tidak kompatibel dengan UU PLP2B sebelumnya, hal tersebut terlihat dari orientasi keduanya yang secara substansi, UU PLP2B sebelumnya jelas melindungi hak masyarakat. Pengalihfungsian yang hanya dapat dilaksanakan jika diorientasikan untuk kepentingan umum menjadi lemah posisinya ketika pemerintah juga memasukan Proyek Strategis Nasional sebagai syarat dapat dialihfungsikan-nya sebuah lahan. Selain itu kenyataan bahwa adanya UU PLP2B saja konflik mengenai penyusutan terhadap lahan pertanian sudah tak terkendali, hal tersebut tentunya akan semakin parah ketika UU Cipta Kerja di berlakukan secara substansi. Kebijakan yang diubah dengan UU Cipta Kerja tersebut akan semakin memperlebar celah dan legalisasi alih fungsi lahan. UU Cipta Kerja justru mengkhianati tujuan utama dari UUPA.

Berbagai kemudahan diberikan dalam rangka alih fungsi lahan untuk kepentingan umum terhadap lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah dengan menghapus empat (4) syarat utama. Seperti adanya kajian kelayakan strategis, penyusunan rencana alih fungsi lahan, dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik serta disediakan

lahan pengganti yang dialihfungsikan. Penghapusan ini berdampak pada penyusutan lahan pertanian.

Keempat persyaratan yang sudah ada sebelumnya saja masih belum mampu menekan laju penyusutan lahan pertanian apalagi ketika persyaratan ini dihapuskan dan hanya digantikan dengan kalimat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seharusnya keempat persyaratan yang sudah ada sebelumnya lebih dipertajam dan didukung dengan persyaratan tambahan agar menghindari penyusutan lahan pertanian dengan mengatas-namakan unsur kepentingan umum. Ketika persyaratan berkaitan dengan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang sudah diakomodir secara terperinci kemudian dihapuskan, bagaimana dengan nasib jumlah lahan pertanian yang kian hari menyusut. Bagaimana pula dengan nasib para petani Indonesia kemudian menyerahkan begitu saja lahan pertanian yang memang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian dialihfungsikan demi infrastruktur setelah adanya perubahan Pasal 44 Ayat 2 UU PLP2B sebagaimana telah diubah dalam UU Cipta Kerja.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas, penulis merasa perlu diteliti lebih dalam terkait “Rekonstruksi Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Berdasarkan Nilai Keadilan”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas maka dapatlah disusun beberapa rumusan masalah yang akan dibahas di dalam disertasi ini. Adapun rumusan masalah yang dimaksudkan ialah:

1. Mengapa reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan?
2. Apa kelemahan-kelemahan reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan?
3. Bagaimanakah rekonstruksi reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan yang berdasarkan nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai beberapa tujuan sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis dan menemukan reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan.
3. Untuk merekonstruksi reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan yang berdasarkan nilai keadilan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik pada tataran teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menemukan teori baru di dalam ilmu hukum khususnya dalam pengayakan konsep-konsep pembaharuan hukum yang berkaitan dengan rekonstruksi reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi sebagai data permulaan yang bisa digunakan sebagai tindak lanjut di dalam bidang kajian yang sama.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi untuk pembuatan Undang-undang yang berhubungan dengan rekonstruksi rekonstruksi reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi terhadap masyarakat yang berhubungan dengan permasalahan penemuan hukum yang berkaitan dengan reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan.

E. Kerangka Konseptual :

1. Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata ‘konstruksi’ yang berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan ‘re’ pada kata konstruksi menjadi ‘rekonstruksi’ yang berarti pengembalian seperti semula.²

Dalam *Black Law Dictionary*, *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*,³ rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau

² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005, hal. 942

³ Bryan A.Garner, *Black' Law Dictionary*, ST. Paul Minn: West Group, 1999, hal. 1278

menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.

B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.⁴

Menurut Kamus *Thesaurus* rekonstruksi (*reconstruction*) memiliki makna *rebuilding, reform, restoration, remake, remodeling, regeneration, renovation, reorganization, re-creation*.⁵

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula.

Untuk 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.

Agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun tersebut.

⁴ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, hlm. 469, Akses 16 September 2018

⁵ *Collins Thesaurus of the English Language-Complete and Unabridged 2nd Edition*

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial tidak hanya dipahami bahwa hukum sebagai alat untuk "memaksakan" kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja. Tetapi, sekarang konsep tersebut diperluas maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Oleh karena itu, perundang-undangan suatu negara melukiskan adanya pengaturan, pengendalian serta pengawasan yang dilakukan oleh negara kepada warga masyarakat umumnya.⁶

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. Reforma Agraria

Secara etimologis, kata agraria berasal dari kata bahasa Latin *ager* yang artinya sebidang tanah (bahasa Inggris *acre*).⁷ Kata bahasa Latin *aggrarius* meliputi arti yang ada hubungannya dengan tanah, pembagian atas tanah terutama tanah umum, bersifat perdesaan.⁸ Kata *reform* merujuk pada perombakan, mengubah dan menyusun atau membentuk kembali sesuatu menuju perbaikan.⁹ Dengan demikian reforma agraria dapat diartikan secara sederhana sebagai penataan

⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Bandung:Penerbit Alumni, 1981, Hal. 153,

⁷ Oswar Mungkasa, *Reforma Agraria Sejarah, Konsep dan Implementasinya*, Buletin Agraria Indonesia Edisi I 2014, hal. 1

⁸ *Ibid.*,

⁹ *Ibid.*,

kembali struktur pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, buruh tani.¹⁰

Pengertian Reforma Agraria sama halnya dengan *Landreform* dan *Agrarian Reform*. Istilah reforma agraria atau agrarian reform tidak kalah populer penggunaannya terutama oleh lembaga-lembaga internasional.¹¹

Gunawan Wiradi mengungkapkan bahwa istilah reforma agraria yang digunakannya mengganti istilah *landreform* dan agrarian reform dengan pengertian sebagai usaha untuk melakukan perombakan struktur penguasaan tanah.¹²

Menurut Michael Lipton, reforma agraria atau *land reform* adalah kegiatan “legislasi yang diniatkan dan benar-benar diperuntukkan redistribusi kepemilikan, (mewujudkan) klaim-klaim, atau hak-hak atas tanah pertanian, dan dijalankan untuk memberi manfaat pada kaum miskin dengan cara meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif mereka, berbanding dengan situasi tanpa legislasi tersebut”¹³

Secara harfiah *reform* berarti perombakan atau perubahan sedangkan *land* artinya tanah. Dengan demikian *landreform* artinya perubahan dasar dari struktur pertanahan. Pengertian dasar dari *landreform* di seluruh negara adalah sama. Namun tujuan dari kegiatan

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Tampil Anshari Siregar, *Undang-undang Pokok Agraria dalam Bagan*, KSHM Fakultas Hukum USU, Medan, 2006, Hal. 7

¹² Soediono M.P Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Gramedia, Jakarta, 1984, Hal 312-313

¹³ Michael Lipton, *Land Reform in Developing Countries. Property Rights and Property Wrong* London: Routledge, 2009, Hal. 328

pelaksanaannya disesuaikan dengan pandangan hidup, keadaan alam dan perkembangan budaya masing-masing bangsa/Negara tersebut.¹⁴

Menurut Cohen, SI, seperti yang dikutip oleh Suardi *Agraria Reform* adalah sebagai upaya yang luas dari pemerintah yang mencakup berbagai kebijakan pembangunan melalui redistribusi tanah, berupa peningkatan produksi, kredit kelembagaan, pajak pertanahan, kebijakan penyakapan dan upah, pemindahan dan pembukaan tanah baru.¹⁵

Reforma agraria tidak semata-mata memberdayakan satu pihak dengan didistribusikannya tanah pada mereka namun dapat juga berarti menidakberdayakan pihak lain sebab diambilnya tanah dari tangan mereka. Sebagaimana dinyatakan, “kebijakan reforma agraria bukan sekedar memberdayakan petani miskin, melainkan juga pada pihak lain, menidakberdayakan para penguasa tanah yang aksesnya dikurangi secara berarti.”¹⁶

Dalam konteks Indonesia, reforma agraria bertujuan sebagai “suatu operasi untuk mengubah struktur penguasaan tanah dan kekayaan alam yang timpang melalui penggunaan kewenangan pemerintahan dalam membuat legislasi, dan kekuasaan membuat legislasi itu berjalan melalui suatu program pemerintah, secara terencana untuk mewujudkan cita-cita konstitusional mewujudkan keadilan sosial bagi mayoritas

¹⁴ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Reforma Agraria Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta, 2007, hal. 75

¹⁵ Boedi harsono, *Undang-undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaan Hukum Agraria Indonesia*, jilid I, Djambatan, Jakarta, 1970, hal 237

¹⁶ Hung-Chao Tai, *Land Reform and Politics: A Comparative Analysis*, Berkeley: University of California Press, Hal. 15

kaum miskin pedesaan”.¹⁷ Dengan demikian reforma agraria adalah mandat konstitusi yang memiliki cita-cita keadilan sosial dan penegakan hak asasi manusia berupa hak sosial dan ekonominya.

3. Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah serangkaian kegiatan menyediakan tanah dengan cara ganti rugi, ada juga yang berpendapat bahwa pengertian pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut. Prosedur yang harus ditempuh adalah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Adapun pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah. Berdasarkan pengertian ini, dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diperlukan adanya suatu kegiatan yang intinya dilakukan melalui musyawarah dengan pemilik tanah untuk melepaskan hubungan hukum antara ia dengan tanah yang dikuasainya.¹⁸

Selanjutnya pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi

¹⁷ Noer Fauzi Rachman, *Land reform dari Masa ke Masa*, Yogyakarta: STPN, 2012, Hal. 1

¹⁸ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, Hal.154.

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, didalam Undang-Undang ini istilah pengadaan tanah merupakan:

Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengertian pengadaan tanah dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah Kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Selanjutnya pada Perpres Nomor 30 Tahun 2015 Perubahan Ketiga atas Perpres 71 Tahun 2012 dan Perpres 148 Tahun 2015 Perubahan Keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 pengadaan tanah berbunyi:

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

Dewasa ini berbagai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan pemerintah, yang salah satunya ialah pembangunan infrastruktur yang tersebar diseluruh wilayah Negara Indonesia. Pembangunan infrastruktur tersebut tentunya juga membutuhkan tanah, sehingga prosedur pengadaan tanah mempunyai peran yang sangat penting untuk mendukung pembangunan infrastruktur nasional tersebut.

Untuk menghadapi permasalahan pembangunan infrastruktur nasional dan peningkatan investasi, maka Pemerintah dan DPR menyetujui Undang-Undang 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-undang tersebut dikenal dengan prinsip omnibus law yang

mana salah satu materi muatannya ialah mengubah Undang-Undang 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dimana untuk melakukan penyederhanaan aturan, penciptaan lapangan kerja, pemberdayaan masyarakat, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan Proyek Strategis Nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja.

Untuk melaksanakan Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tersebut membutuhkan berbagai Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksanaannya. Untuk penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang mencabut aturan pelaksana dari undang- Undang Nomor 2 Tahun 2002 yaitu mencabut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pengertian Pengadaan Tanah atau istilah ”menyediakan” kita mencapai keadaan “ada”, karena didalam upaya ”menyediakan” sudah terselib arti “mengadakan” atau keadaan “ada” itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya kita menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu

yang “tersedia”, sebab sudah “diadakan”, kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut namun tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada satu pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.¹⁹

Pengadaan tanah menurut Imam Koeswahyono sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.²⁰

Adapun pengadaan tanah menurut Maria S.W. Sumardjono menjelaskan tentang pengertian pengadaan tanah yaitu pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum, yang pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.²¹

Berdasarkan rumusan serta definisi-definisi maupun istilah-istilah mengenai pengadaan tanah lahir karena keterbatasan persediaan tanah untuk pembangunan, sehingga untuk memperolehnya perlu

¹⁹ Jhon Salindego,, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan. 3, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1987 Hal. 31-32.

²⁰ Imam Koeswahyono, *Artikel, Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, 2008, Hal.1.

²¹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta,2008, Hal. 280.

dilakukan dengan memberikan ganti-kerugian kepada yang berhak atas tanah itu. Singkatnya, istilah pengadaan tanah dikenal dalam perolehan tanah yang sudah diakui seseorang atau badan hukum dengan suatu hak.²²

Pada pelaksanaannya pengadaan tanah harus sesuai dengan substansi-substansi hukum itu sendiri, yang dimaksud dengan substansi hukum dalam ulasan ini adalah peraturan-peraturan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengatur bagaimana lembaga-lembaga harus berbuat atau bertindak. Bentuknya adalah peraturan, doktrin-doktrin, undang-undang yang mempunyai kekuatan hukum normatif sampai pada tingkat aktualisasi yang diperintahkan, ataupun status formal mereka.²³

4. Kepentingan Umum

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.²⁴

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikentalkan mengenai pengertian kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau

²² Oloan Sitrus, dkk, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*. C.V Dasamedia Utama, Jakarta,1995, Hal.7.

²³ Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media,Yogyakarta, 2007, Hal. 99.

²⁴ Oloan Sitorus Op.,Cit, Hal. 6

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.²⁵

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.

5. 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 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 nilai, norma, budaya, karakter, lingkungan serta

²⁵ Boedi Harsono, Op Cit, Hal 1

pandangan hidup masyarakat. 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.²⁶

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 kreditur dan debitur. Secara ideal hakikat keadilan itu tidak hanya dilihat dari satu pihak saja tetapi harus dilihat dari dua pihak²⁷. Dengan

²⁶ Marwan Effendy, *Teori Hukum, Materi Perkuliahan Program Doktor (S 3)* Dalam Bidang hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2014.

²⁷ Esmi Warassih, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis*, Universitas Diponegoro, Semarang 2011, hal 22.

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.

Aristoteles menyatakan 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. 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.

Hal ini jelas jauh dari keadilan. Pada dasarnya keadilan erat dengan dengan pemenuhan hak secara merata dan tidak tebang pilih, selain itu hak juga meliputi dalam hal ini ialah hak pada segi nilai

ekonomis, yang juga memuat nilai Ketuhanan yang menagamanatkan keseimbangan dalam mewujudkan nilai kemanusiaan dan keadilan sosial bagi seluruh golongan masyarakat melalui demokrasi yang bertumpu pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat Indonesia dengan tetap berpegangan pada nilai kearifan lokal yang lahir dan tumbuh di Indonesia.²⁸ Hal ini tidak hanya diharapkan terwujud dalam formulasi politik hukum yang ada namun juga harus mampu terwujud dalam peradilan terkait persoalan kepailitan sebagai penjabaran dari irah-irah putusan peradilan yang menyatakan Demi Keadilan dan Berdasarkan Ketuhanan.²⁹

F. Kerangka Teoritik :

1. Teori Keadilan Pancasila Sebagai *Grand Theory*:

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

²⁸Amin Purnawan, *Kajian Hukum Jaminan Hak Tanggungan Yang Dilelang Tanpa Proses Permohonan Lelang Eksekusi Ke Ketua Pengadilan Negeri*, Fakultas Hukum Universitas Islam sultan agung, Semarang, 2017, Hal. 10.

²⁹Gunarto, Ansharullah Ida, Jelly Leviza, *The 2nd Proceeding, Indonesia Clean of Corruption in 2020, Comparative Law System of Procurement of Goods an Services around Countries in Asia, Australia and Europe*, UNISSULA Pess, Semarang, 2016.

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 of goverment*) dan kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).³⁰

Secara material-substansial 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 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. Pancasila adalah filsafat yang di warisi dalam budaya

³⁰Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, Hal. 5.

Indonesia yang apabila di cermati dapat di temukan pula di dalam sistem bangsa-bangsa di dunia.³¹

2. Teori sistem Hukum Sebagai *Middle Ranged Theory*:

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa hukum itu terdiri dari komponen struktur, substansi dan kultur.³²

- a. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
- b. Komponen substantif, yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan sebagaimana yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
- c. 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.

³¹ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2017, Hal. 1-10.

³² Esmi Warassih, *Op., Cit*, Hal. 28.

3. Teori Hukum Progresif Sebagai *Applied Theory*:

Progresif adalah kata yang berasal dari bahasa asing (Inggris) yang asal katanya adalah *progress* yang artinya maju. Hukum Progresif berarti hukum yang bersifat maju. Istilah hukum progresif, diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri.

Adapun pengertian hukum progresif, adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.³³

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia. Secara lebih sederhana hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak

³³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004

dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.

Satjipto Rahardjo mencoba menyoroti kondisi di atas ke dalam situasi ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu hukum, meski tidak sedramatis dalam ilmu fisika, tetapi pada dasarnya terjadi perubahan yang fenomenal mengenai hukum yang di rumuskannya dengan kalimat dari yang sederhana menjadi rumit dan dari yang terkotak-kotak menjadi satu kesatuan. Inilah yang disebutnya sebagai pandangan holistik dalam ilmu (hukum). Pandangan holistik tersebut memberikan kesadaran visioner bahwa sesuatu dalam tatanan tertentu memiliki bagian yang saling berkaitan baik dengan bagian lainnya atau dengan keseluruhannya.

Hukum progresif bermakna hukum yang peduli terhadap kemanusiaan sehingga bukan sebatas dogmatis belaka. Secara spesifik hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai hukum yang pro rakyat dan hukum yang berkeadilan. Konsep hukum progresif adalah hukum tidak ada untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya. Oleh karena itu, hukum progresif meninggalkan tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*. Aliran-aliran tersebut hanya melihat ke dalam hukum dan membicarakan serta melakukan analisis ke dalam, khususnya hukum

sebagai suatu bangunan peraturan yang dinilai sebagai sistematis dan logis. Hukum progresif bersifat responsif yang mana dalam responsif ini hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri.³⁴

Progresifisme hukum mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Asumsi yang mendasari progresifisme hukum adalah pertama hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri, kedua hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final, ketiga hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan.

Perbedaan antar ilmu hukum dogmatis dengan teori hukum adalah ilmu hukum positif/dogmatis membahas persoalan hukum dengan beracuan kepada peraturan hukum positif yang berlaku, sehingga bersifat sangat “apa adanya” (*das Sein*), tetapi sebaliknya teori hukum tidak menganalisis hukum dengan acuan kepada hukum positif/dogmatis yang berlaku. Teori hukum mengacu kepada dalil-dalil teoritisnya melalui suatu penalaran yang mendalam, sehingga berbeda dengan ilmu hukum positif, teori hukum lebih melihat hukum sebagai “apa yang semestinya” (*das Sollen*). Dengan perkataan lain, yang dicari oleh ilmu hukum adalah validitas suatu aturan hukum dan tindakan hukum, sedangkan teori hukum lebih mencari kebenaran dan pencapaian keadilan dari suatu aturan atau kaidah hukum.

³⁴ Achmad Roestandi, *Responsi Filsafat Hukum*, Bandung: Armico, 1992, Hal.12

G. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Penelitian disertasi menggunakan paradigma *konstruktivisme*, yaitu paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas dan ilmu pengetahuan. Paradigma sendiri adalah suatu cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Paradigma menunjukkan apa yang penting, absah, dan masuk akal. Paradigma juga bersifat normatif, menunjukkan kepada praktisnya apa yang harus dilakukan tanpa perlu melakukan pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang panjang.

Menurut Ritzer, paradigma membantu merumuskan tentang apa dan bagaimana persoalan harus dipelajari dan mesti dijawab.³⁵ Ada tiga paradigma menurut Ritzer, yakni paradigma fakta sosial (hanya memusatkan perhatian pada struktur makro), definisi sosial (memusatkan perhatian pada tingkatan, interaksi, dan konstruksi sosial dari realitas), dan perilaku sosial (memusatkan perhatian pada perilaku), dan menawarkan “paradigma sosiologi yang integratif”. Kunci paradigma yang terintegrasi adalah mengenai gagasan tingkat-tingkat analisis mikroskopik-makroskopik, dan dimensi objektif-subjektif dari analisis sosial, dimana di tiap ujung mikro-makro dapat dibedakan antara komponen objektif dan subjektif.³⁶

³⁵George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Terjemahan Alimandan, PT. RajaGrafindo Perkasa, Jakarta, 2009, Hal. 7.

³⁶ *Ibid.*

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, 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.³⁷

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam 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. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Untuk memperoleh data yang akurat dan objektif, maka dalam penelitian ini dilakukan 2 (dua) cara pengumpulan data, yaitu data primer dan data sekunder. Data-data tersebut dapat diperoleh melalui:³⁸

a. Data Primer

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara mendalam yakni suatu cara

³⁷ *Ibid*

³⁸ Soerjono Soekanto dan Siti, Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Jakarta : Rajawali Press, 1985, Hal. 35

untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada informan. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi atau keterangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

b. Data Sekunder

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh dari literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian tersebut seperti buku, peraturan Perundang-Undangan maupun dokumen-dokumen dari instansi yang bersangkutan. Studi kepustakaan/data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Landasan yuridis yang berkaitan dengan persoalan Pengadaan tanah pada dasarnya terangkum dalam peraturan perundang-undangan yang terbagi dalam beberapa tingkatan. Adapun bahan hukum yang dimaksud yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

- e) Peraturan Presiden Nomor 86 tahun 2018 Tentang Reforma Agraria;
 - f) Keputusan Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 77/KEP-7.1/III/2012 Tahun 2012 Tentang Praksis Reforma Agraria;
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- a) Kepustakaan, buku serta literatur;
 - b) Karya Ilmiah;
 - c) Referensi-Referensi yang relevan.
- 3) Bahan Hukum Tersier
- a) Kamus hukum; dan
 - b) Ensiklopedia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan sumber data yang dibutuhkan yaitu data primer dan data sekunder, maka metode pengumpulan data dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara merupakan cara yang digunakan memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan.³⁹ Dalam penelitian ini penelitian menggunakan wawancara semi terstruktur yang untuk mengetahui informasi, peneliti memiliki panduan wawancara dan wawancara tak terstruktur di mana wawancara berjalan mengalir

³⁹ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2004), Hal. 95.

sesuai topik atau dikatakan wawancara terbuka.⁴⁰ Wawancara dilakukan penulis dengan narasumber dari Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaharuan Agraria Dewi Sartika dan Dalli Kusnadi Kepala Bidang Tata Ruang Bappeda Karawang.

b. Studi Kepustakaan

Yaitu cara untuk memperoleh data dengan mempelajari data dan menganalisa atas keseluruhan isi pustaka dengan mengkaitkan pada permasalahan yang ada. adapun pustaka yang menjadi acuan adalah buku-buku, literatur, surat kabar, catatan atau tabel, kamus, peraturan perundangan, maupun dokumen yang berhubungan dengan permasalahan dalam penulisan hukum ini.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang diperlukan dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap. Analisis data seperti ini akan menghasilkan produk penelitian hukum yang sempurna.⁴¹ 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

⁴⁰ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2008), Hal. 233

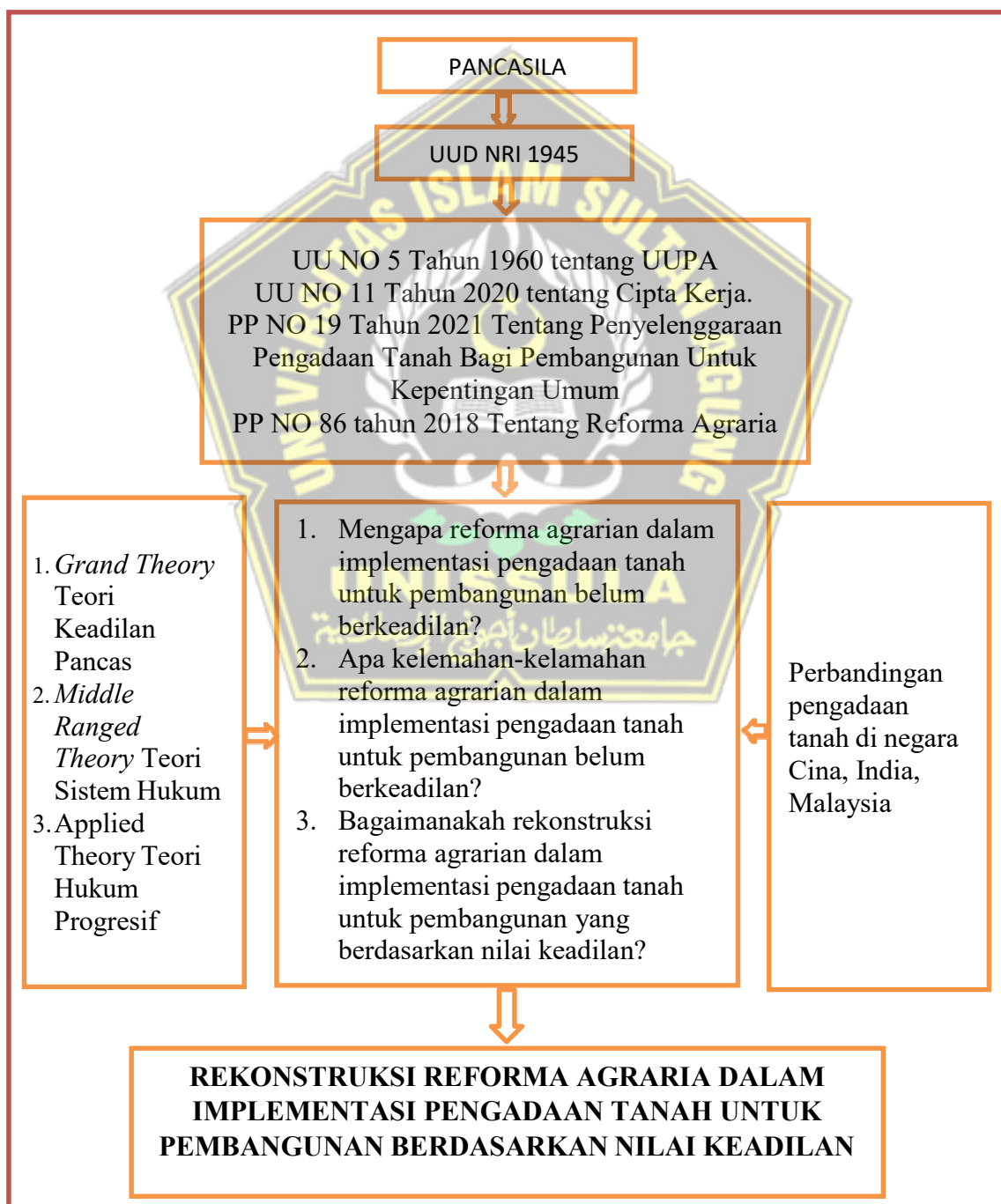
⁴¹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, Hal. 127

logis dan sistematis, lengkap dengan pengambilan kesimpulan atas penelitian yang dilakukan.⁴²

H. Kerangka Pemikiran Disertasi

Kerangka Pemikiran penelitian ini dapat digambarkan skema sebagai berikut:

Tabel 1.2
Kerangka Pemikiran



I. Orisinalitas Disertasi

Orisinalitas sebuah karya, tentu kita tahu bahwa dalam membuat sebuah karya kita haruslah menjaga orisinalitas dari karya kita, terutama pada karya akademik. Orisinalitas merupakan kriteria utama dan kata kunci dari hasil karya akademik terutama pada tingkat doktor. Orisinalitas penelitian bukan sekedar bentuk pernyataan yang menyatakan bahwa penelitian yang dilakukan benar-benar orisinal (*original*), melainkan peneliti harus juga melakukan penelitian terhadap karya ilmiah disertasi yang telah ditulis oleh penelitian sebelumnya. Sepanjang penelusuran yang telah dilakukan, baik secara online maupun mengunjungi beberapa perpustakaan terkemuka di Indonesia, sampai pada saat penelitian dibuat, belum penulis temukan hasil penelitian setara disertasi yang memiliki atau mengkaji secara khusus mengenai Rekonstruksi Reforma Agrarian Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Yang Berdasarkan Nilai Keadilan.

Sebagai bahan perbandingan, dijelaskan beberapa disertasi yang mengkaji permasalahan Reforma Agrarian Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan.

Tabel 1.3
Orisinalitas Disertasi

No	Judul	Penulis	Temuan	Perbedaan Penelitian Disertasi
1	Rekonstruksi Regulasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Nurna Ningsih, SH, MKn Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas	Rekontruksi Pasal 69 ayat (3) dengan memberikan penegasan terhadap jumlah ganti rugi berdasarkan hasil	Penelitian disertasi membahas mengenai kriteria konversi lahan atas nama proyek nasional dan kepentingan umum dan tenggang waktu penyelesaian permohonan penitipan ganti kerugian di

<p>Berdasarkan Nilai Keadilan Pancasila</p>	<p>Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang 2022</p>	<p>penilaian yang tidak hanya sebatas final dan mengikat saja tetapi juga berkekuatan hukup tetap (<i>inkracht</i>); pasal 70 dengan menambahkan ayat untuk memberikan ganti rugi kepada pemilik hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah musnah; pasal 71 dengan menambahkan ketentuan terkait musyawarah yang dilakukan oleh pelaksana pengadaan tanah supaya tetap melibatkan pihak yang berhak beserta pemegang hak atas tanah dan Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 17 tahun 2021 dengan menambahkan ketentuan terkait jenis penggantian kerugian</p>	<p>pengadilan</p>
---	---	---	-------------------

			terhadap tanah musnah berupa bentuk lain yang disepakati kedua belah pihak yang berupa tanah huruk/padas sampai dengan rata kembali.	
2	Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional	SUPRIYADI, SH.,M.Kn Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang 2021	Merujuk pada alasan yang dikemukakan oleh peneliti, dimana ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana pasal yang direkonstruksi terdapat pada ketentuan pasal-pasal yang menjadi ruh dari Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. Adapun pasal yang direkonstruksi adalah Pasal 1 ayat (10), Pasal 63 ayat (1), Pasal 65 ayat (1), Pasal 66 ayat (1), (2),	Penelitian disertasi membahas mengenai kriteria konversi lahan atas nama proyek nasional dan kepentingan umum dan tenggang waktu penyelesaian permohonan penitipan ganti kerugian di pengadilan

			(3), dan (4), Pasal 68 ayat (3), serta Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2).	
3	Rekonstruksi Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Kasus di Desa Lemah Ireng Kabupaten Semarang).	Iga Gangga Santi Dewi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang 2016	Realitas berlakunya kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak konsisten dengan peraturan perundangan yang berlaku yakni Penjelasan Pasal 33 huruf (f) UU No. 2 tahun 2012 (UUPT tahun 2012) tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mengatur tentang ganti rugi non fisik. Putusan pemerintah P2T tentang penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah belum mencerminkan keadilan sosial karena tidak menilai ganti	Penelitian disertasi membahas mengenai kriteria konversi lahan atas nama proyek nasional dan kepentingan umum dan tenggang waktu penyelesaian permohonan penitipan ganti kerugian di pengadilan

			<p>rugi non fisik yang telah diatur dalam peraturan pengadaan tanah yang berlaku juga tidak memperhatikan nilai-nilai yang ada di masyarakat (nilai ekonomi, sosial dan budaya). konstruksi baru kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum berorientasi pada hukum progresif dengan mengakomodir sila ke-5 Pancasila dan asas keadilan dan keterbukaan dalam UU No. 2 Tahun 2012 . Studi ini merekomendasikan perlunya judicial review terhadap Pasal 33 huruf (f), Pasal 42 ayat 1 jo Pasal 43 UU No. 2 Tahun 2012.</p>	
--	--	--	---	--

J. Sistematika Penulisan Disertasi

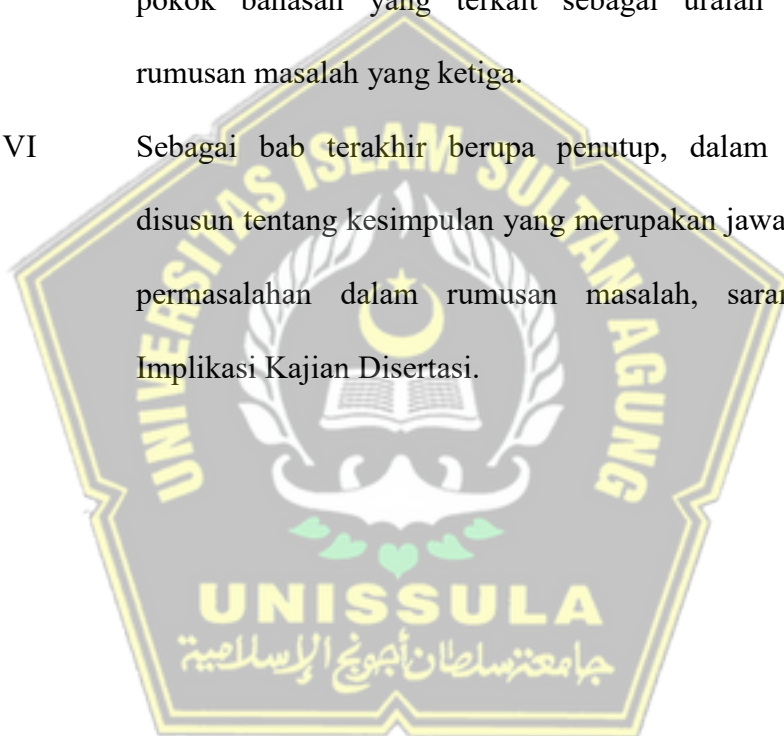
Sesuai dengan sistematika penulisan disertasi maka disertasi dengan judul “Rekonstruksi Reforma Agrarian Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Yang Berdasarkan Nilai Keadilan” disusun sistematis dalam enam bab, yaitu sebagai berikut:

- BAB I Pendahuluan, dalam bab ini di uraikan tentang tentang: Latar Belakang Masalah; Rumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Kegunaan Penelitian; Kerangka Konseptual; Kerangka Teori; Kerangka Pemikiran; Metode Penelitian; Originalitas Disertasi; serta Sistematika Penulisan.
- BAB II Tinjauan Pustaka, dalam bab ini menguraikan tentang teori-teori yang berhubungan dengan materi penelitian, dari teori tersebut dimaksudkan untuk memberi gambaran dan pandangan secara umum tentang materi penelitian akan digunakan sebagai landasan dasar analisis.
- BAB III Bab ini merupakan analisis dan pembahasan dari rumusan masalah yang pertama terkait dengan reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan, dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan rumusan masalah yang pertama
- BAB IV Bahasan pada bab ini menguraikan pokok bahasan dari rumusan masalah kedua yakni mengenai kelemahan-kelemahan reforma agrarian dalam implementasi

pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan, dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan rumusan masalah yang kedua.

BAB V Bahasan pada bab ini menguraikan pokok bahasan dari rumusan masalah ketiga yakni rekonstruksi reforma agrarian dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan yang berdasarkan nilai keadilan. dengan sub pokok bahasan yang terkait sebagai uraian bahasan rumusan masalah yang ketiga.

BAB VI Sebagai bab terakhir berupa penutup, dalam bab ini disusun tentang kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan dalam rumusan masalah, saran, serta Implikasi Kajian Disertasi.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Agraria

1. Tinjauan tentang Hukum Agraria

Sebelum memaparkan mengenai hukum agraria, akan disinggung terlebih dahulu mengenai istilah agraria. Istilah agraria atau sebutan agraria dikenal dalam beberapa bahasa. Dalam bahasa Belanda, dikenal dengan kata *akker* yang berarti tanah pertanian, dalam bahasa Yunani kata *agros* yang juga berarti tanah pertanian.⁴³ Dalam bahasa Latin, *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* berarti perladangan, persawahan dan pertanian.⁴⁴ Dalam bahasa Inggris, *agrarian* berarti tanah untuk pertanian.⁴⁵ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian.⁴⁶ Dalam *Black Law Dictionary* arti agraria adalah segala hal yang terkait dengan tanah, atau kepemilikan tanah terhadap suatu bagian dari suatu kepemilikan tanah (*agraria is relating to land, or land tenure to a division of landed property*).⁴⁷

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

⁴³ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2009, Hal 1

⁴⁴ Prent K Adisubrata, J. Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Latin Indonesia*, Semarang: Yayasan Kanisius, 1960. Hal 6

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia: Edisi Ketiga*, Cetakan Keempat, Jakarta: Balai Pustaka, 2007, Hal 13

⁴⁷ Bryan A. Gardner, *Black's Law Dictionary: Eighth Edition*, USA: West Publishing Co, 2004, Hal 73

Nomor 2043), atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan landasan hukum tanah nasional tidak memberikan definisi atau pengertian mengenai istilah agraria secara tegas. Walaupun UUPA tidak memberikan definisi atau pengertian secara tegas tetapi dari apa yang tercantum dalam konsideran, pasal-pasal dan penjelasannya dapat disimpulkan bahwa pengertian agraria dan hukum agraria dipakai dalam arti yang sangat luas.⁴⁸ Pengertian agraria meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.⁴⁹

Dalam pengertian yang disebutkan dalam pasal 48 UUPA bahkan meliputi juga ruang angkasa, yaitu ruang diatas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu. Dari uraian dalam UUPA maka yang dimaksud dengan agraria adalah pengertian agraria yang luas, tidak hanya mengenai tanah semata tetapi meliputi bumi air, ruang angkas, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Adapun pengertian bumi adalah meliputi permukaan bumi, tubuh bumi, dibawahnya, serta yang berada dibawah air. Permukaan bumi yang dimaksud, disebut juga sebagai tanah. Dapat disimpulkan bahwa pengertian tanah adalah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut.⁵⁰

⁴⁸ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, Hal 6

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ Boedi Harsono, *Loc. Cit.*

Pengertian-pengertian mengenai agraria secara umum berkaitan dengan tanah atau tanah pertanian karena dari istilah yang muncul dalam bahasa latin yang hampir sama penyebutannya dengan Agraria yakni *Agrarius* yang berarti tanah untuk pertanian. Dapat dipahami tentunya mengingat pada saat itu tanah begitu luasnya dan hanya digunakan sebagai tempat untuk pertanian, karena saat itu yang menyangkut mengenai tanah dan yang perlu diatur adalah tanah pertanian. Tanah Pertanian pada saat itu adalah faktor terpenting dari kegiatan ekonomi. Istilah agraria dalam bahasa Inggris yakni Agrarian lebih luas lagi yakni tanah dan yang berkaitan dengan tanah dan juga terdapat pengertian bahwa tanah juga didefinisikan sebagai tanah untuk penghunian dalam bidang perumahan. Pengertian dalam bahasa Inggris lebih luas dari pengertian sebelumnya yang digunakan dalam bahasa latin. Hal ini dikarenakan dalam perkembangannya tanah tidak hanya digunakan untuk pertanian, tetapi seiring meningkatnya pertumbuhan penduduk maka tanah juga dibutuhkan untuk permukiman dan penghunian rakyat.

Dalam UUPA, pengertian agraria menjadi lebih luas lagi dari pengertian dalam teks bahasa Inggris. Pembuat undang-undang memasukan faktor sumber daya alam dalam definisi agraria, menurut penulis hal tersebut dimaksudkan untuk membuat landasan hukum terhadap kekayaan sumber daya alam Indonesia. Jadi bila ingin memanfaatkannya kekayaan sumber daya alam tersebut, negara harus

ikut berperan dalam pengaturannya sesuai dengan jiwa Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya mengenai pengertian hukum agraria, terdapat juga beberapa pendapat ahli dan definisi mengenai hal tersebut. Menurut *Black Law's Dictionary*, agrarian law is the body of law governing the ownership, use, and distribution of rural land.⁵¹ Agrarian laws digunakan juga untuk menunjukan kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya. Definisi lain dari hukum agraria yang dalam bahasa belanda disebut dengan *agrarisch recht*, merupakan istilah yang dipakai dalam lingkungan administrasi pemerintahan. *Agrarisch recht* di lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi para penguasa dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanian.⁵²

Pengertian hukum agraria dalam UUPA adalah dalam arti pengertian yang luas bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum, tetapi merupakan kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria. Kelompok tersebut terdiri atas:

- a. hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi;

⁵¹ Bryan A. Gardner, *Loc. Cit*

⁵² *Ibid.*, Hal 5

- b. hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
- c. hukum pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan dalam undang-undang di bidang pertambangan;
- d. hukum perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
- e. hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan *Space Law*), yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 UUPA.⁵³

Beberapa ahli memberikan pendapat mengenai pengertian hukum agraria, yakni:

E. Utrecht memberikan pengertian yang sama pada hukum agraria dan hukum tanah, tetapi dalam arti yang sempit meliputi bidang hukum administrasi negara, menurutnya, hukum agraria dan hukum tanah menjadi bagian hukum tata usaha negara yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka itu.⁵⁴

Subekti/Tjitrosoedibjo memberikan arti yang luas pada hukum agraria yaitu, agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalamnya dan di atasnya, seperti telah daiatur dalam dalam Undang-Undang Pokok Agraria, LN 1960-104. hukum agraria (*agrarisch recht*

⁵³ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, Hal., 8

⁵⁴ E Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar, 1961, Hal 162, 305, 321, dan 459.

Bld.) adalah keseluruhan dari pada ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata maupun hukum tata negara (*staatsrecht*) maupun pula hukum tata usaha negara (*administratif recht*) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan menagatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan tersebut.⁵⁵

J. Valkhof memberikan pengertian *agrarisch recht* bukan semua ketentuan hukum yang berhubungan dengan pertanian, melainkan hanya yang mengatur lembaga-lembaga hukum mengenai penguasaan tanah. Mengenai yang dibicarakan adalah hukum agraria tersendiri adalah atas pertimbangan, bahwa melihat obyek yang diaturnya ketentuan-ketentuan hukum yang bersangkutan merupakan suatu kesatuan yang sistematis.⁵⁶

Dalam kepustakaan hukum negara Uni Soviet terdapat tulisan G. Aksenyonok, yang terjemahannya berjudul *Land law. Land Law* dirumuskan sebagai suatu cabang hukum yang mandiri dari hukum Soviet Sosialis yang mengatur seluruh hubungan hukum yang timbul dari nasionalisasi tanah sebagai milik Negara.⁵⁷

Pengertian hukum agraria ternyata berbeda satu sama lain ketika berkaitan dengan hukum maka ada penekanan agraria akan dibawa kepada fokus tertentu sesuai dengan konteks ideologi suatu bangsa

⁵⁵ Subekti dan Tjitrosoedibjo, *Kamus Hukum*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1969.

⁵⁶ Valkhof, E.N.S.I.E. (*Earste Nederlandsche Sistematisch Ingerichte Encyclopedie*) III, Amsterdam: 1947

⁵⁷ *Fundamentals of Soviet Law*”, Moscow: Foreign Languages Publishing House, tth.

pada saat itu. Dalam lingkungan Pendidikan Tinggi Hukum, sebutan Hukum Agraria umumnya dipakai dalam arti Hukum Tanah (dalam bahasa Inggris disebut *Land Law* atau *The Law of Real Property*), yaitu suatu cabang Tata Hukum Indonesia yang mengatur hak penguasaan atas tanah.⁵⁸

2. Ruang Lingkup Hukum Agraria

Ruang Lingkup UUPA yang dimaksud adalah struktur materi yang diatur dalam UUPA itu sendiri. UUPA terdiri dari lima pengelompokan, empat bab, 58 Pasal dan 9 Pasal besar. Dari struktur tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Kelompok Pertama

1) Bab I mengenai Dasar-Dasar dan Ketentuan-Ketentuan Pokok.

Dalam bab ini diatur mengenai:

- a) Obyek pengaturan agraria dalam wilayah Indonesia. Obyek yang dimaksud adalah seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
- b) Penguasaan negara terhadap kekayaan alam sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
- c) Pengakuan terhadap hak-hak ulayat dan yang serupa dengan hal itu dalam masyarakat hukum adat sepanjang masih ada eksistensinya serta harus mengindahkan unsur-unsur hukum agama. Hak-hak tersebut harus berdasarkan

⁵⁸ Arie Sukanti Sumantri, *Op. Cit.*, Hal 6

kepentingan persatuan bangsa dan demi kepentingan nasional dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

- d) Penentuan macam-macam hak menguasai atas tanah oleh negara.
 - e) Fungsi sosial hak atas tanah
 - f) Pembatasan kepemilikan atas tanah
 - g) Hak warga negara Indonesia yang mempunyai kesempatan memperoleh sesuatu hak atas tanah.
 - h) Pengusahaan dibidang agraria yang bwerdasarkan atas kepentingan bersama untuk kepentingan nasional.
- 2) Bab II mengenai Hak-Hak Atas Tanah, Air dan Ruang Angkasa serta Pendaftaran Tanah. Dalam bab ini terbagi dalam beberapa bagian, yakni:
- a) Bagian I Ketentuan-ketentuan umum, yang berisi:
 - i. Jenis hak atas tanah.
 - ii. Jenis haka atas air dan ruang angkasa.
 - iii. Pemabatasan luas tanah maksimum yang boleh dimiliki.
 - b) Bagian II Pendaftaran Tanah, yang berisi:
 - i. Pendaftaran tanah dilakukan oleh pemerintah. Hal ini dilakukan untuk menjamain kepastian hukum.
 - ii. Cakupan pendaftaran tanah.
 - c) Bagian III Hak Milik, yang berisi:
 - i. Kedudukan

- ii. Subyek hukum.
 - iii. perolehan, peralihan, dan hapusnya penguasaan.
 - iv. Jaminan hutang
- d) Bagian IV Hak Guna Usaha, yang berisi:
- i. Kedudukan
 - ii. Subyek hukum.
 - iii. perolehan, peralihan, dan hapusnya penguasaan.
 - iv. Jangka waktu
 - v. Jaminan hutang.
- e) Bagian V Hak Guna Bangunan, yang berisi:
- i. Kedudukan.
 - ii. Subyek hukum.
 - iii. Cara perolehan, peralihan, dan hapusnya penguasaan.
 - iv. Jangka waktu.
 - v. Jaminan hutang
- f) Bagian VI Hak Pakai, yang berisi
- i. Kedudukan.
 - ii. Subyek hukum.
 - iii. Cara perolehan dan peralihan penguasaan.
 - iv. Jangka waktu.
- g) Bagian VII Hak Sewa Bangunan
- i. Kedudukan.
 - ii. Subyek hukum.

- iii. Cara perjanjian dan pembayaran
- h) Bagian VIII Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan
 - i) Bagian IX Hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan
 - j) Bagian X Hak guna ruang angkasa
 - k) Bagian XI hak-hak tanah untuk keperluan suci
 - l) Ketentuan lain-lain, Berisi pengaturan lebih lanjut kepada peraturan pelaksana mengenai penguasaan hak-hak atas tanah dan pembebanan hak tanggungan terhadap penguasaan hak atas tanah yang diatur dengan undang-undang.
- 3) Bab III mengenai Ketentuan Pidana, tindak pidana dalam UUPA adalah pelanggaran
- 4) Bab IV Ketentuan-Ketentuan Peralihan, berisi:
- a) pengaturan peralihan yakni selama peraturan pelaksanaan UUPA belum terbentuk maka peraturan-peraturan yang menyangkut bumi,air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hak-hak atas tanah yang ada, baik yang tertulis maupun tidak tertulis pada saat UUPA berlaku masih berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA.
 - b) Pengaturan peralihan mengenai hak milik yakni selama undang-undang mengenai Hak Milik belum terbentuk maka yang berlaku dalam ketentuan-ketentuan hukum adat

- setempat dan peraturan-peraturan yang lainnya mengenai hak atas tanah sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA
- c) Pengaturan peralihan mengenai masih berlakunya ketentuan *Hypotheek* dan *Credietverband* sebagai pelengkap ketentuan mengenai hak tanggungan.
- d) Kelompok Kedua mengenai ketentuan-ketentuan konvers:
- i. Pasal I mengenai konversi hak eigendom
 - ii. Pasal II mengenai hak-hak atas tanah atau yang mirip dengan hak milik yang ada sebelum UUPA akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria.
 - iii. Pasal III mengenai konversi hak *erfpacht*
 - iv. Pasal IV mengenai konversi *concessive*.
 - v. Pasal V mengenai konversi hak postal dan hak *erfpacht* untuk perumahan
 - vi. Pasal VI mengenai hak-hak atas tanah atau yang mirip dengan hak pakai yang ada sebelum UUPA akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria.
 - vii. Pasal VII mengenai konversi hak gogolan.
 - viii. Pasal VIII konversi terhadap hak guna bangunan pada hak eigendom, hak yang mirip dengan hak milik, hak opstal, dan hak *erfpacht* berlaku ketentuan hak guna bangunan dalam UUPA; Konversi terhadap hak guna usaha pada hak yang mirip dengan hak milik, hak

erfpacht, dan hak concessive berlaku ketentuan hak
guna usaha dalam UUPA

ix. Pasal IX hal-hal yang perlu diatur lebih lanjut dalam
ketentuan konversi daitur oleh Menteri agraria

e) Kelompok Ketiga perubahan susunan pemerintahan desa
untuk menyelenggarakan UUPA diatur dengan undang-
undang.

f) Kelompok Keempat mengatur hak dan wewenang atas
bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih
ada beralih kepada negara dan diatur dengan peraturan
pemerintah

g) Kelompok Kelima menyatakan berlakunya UUPA.

3. Asas-asas Hukum Agraria

Hukum Agraria di Negara Indonesia memiliki suatu dasar
pijakan dalam menetapkan dan melaksanakan hukum agraria
sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960
tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dalam penjelasan
Suardi, S.H., M.H terbagi sebagai berikut :

a. Kenasionalan Dalam Pasal 1 UUPA dinyatakan antara lain bahwa
seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang
terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai
karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional
dan karena kemerdekaan Indonesia diperjuangkan oleh bangsa
Indonesia sebagai keseluruhan sehingga bumi, air, dan ruang

angkasa tersebut menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak para pemiliknya saja.

- b. Kekuasaan Negara Berbeda dengan asas yang dianut pada hukum barat, yaitu antara lain dinyatakan bahwa negara memiliki tanah seperti yang disebutkan dalam pernyataan domein, dalam UUPA diatur bahwa negara tidak perlu dan tidak pada tempatnya tanah sebagai pemilik tanah, negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) Indonesia pada tingkatan tertinggi, untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur, hanya bertindak sebagai badan penguasa yang menguasai atas bumi, air dan ruang angkasa tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3) UUPA.
- c. Pengakuan terhadap Hak Ulayat Dalam Pasal 3 UUPA diadakan ketentuan-ketentuan masyarakat hukum adat yang ada, akan mendudukan hak itu pada tempat yang sewajarnya dengan syarat, bahwa hak ulayat tersebut sepanjang kenyataannya masih ada dan harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.
- d. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 6 UUPA. Dari ketentuan ini berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya. Apalagi kalau hal itu

menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaannya dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

- e. Kebangsaan Dalam ketentuan Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) dinyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Selanjutnya dalam Pasal 26 ayat (2) dinyatakan bahwa perpindahan hak milik kepada orang asing dilarang. Namun, kepada orang asing tersebut dapat mempunyai tanah dengan hak pakai (pasal 42). Demikian pula bagi badan-badan hukum hanya untuk badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah yang dapat mempunyai hak milik, sedangkan lainnya dapat mempunyai hak-hak lainnya (hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai).
- f. Persamaan Hak Dalam UUPA tidak membedakan antara hak kaum pria dan wanita seperti yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
- g. Perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah Untuk memberikan perlindungan kepada warga negara yang kuat telah diatur beberapa ketentuan antara lain:

- 1) Dalam Pasal 11 ayat (1) diatur mengenai hubungan hukum antara orang/ badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenangnya agar dicegah penguasaan atas penghidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Sedangkan dalam ayat (3) jelas-jelas dinyatakan adanya perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah.
 - 2) Dalam Pasal 13 dinyatakan bahwa usaha-usaha yang bersifat monopoli dalam lapangan agraria hanya dapat dilakukan oleh pemerintah dan berdasarkan undang-undang.
- h. Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri agar tujuan tersebut dapat tercapai, maka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 jo. Pasal 17 ditentukan batas minimum dan maksimum pemilikan/penguasaan tanah pertanian, dalam pelaksanaan dijabarkan kembali dengan UU Nomor 56 Tahun 1960.
- i. Perencanaan Untuk mencapai tujuan bangsa dan negara tersebut di atas seperti diatur dalam Pasal 14 diperlukan adanya rencana (*planning*) mengenai peruntukkan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Dengan adanya rencana tersebut, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur

hingga membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.⁵⁹

B. Tinjauan Umum *Land Reform/Reforma Agraria*

1. Sejarah Awal Reforma Agraria

Reforma agraria di dunia pertama kali dikenali pada jaman Yunani Kuno di masa pemerintahan Solon (sekitar 549 SM) yang ditandai dengan diterbitkannya undang-undang agraria (*Seisachtheia*).⁶⁰ Undang-undang ini diterbitkan untuk membebaskan Hektemor (petani miskin yang menjadi penyakap/penggarap tanah gadaian atau bekas tanahnya sendiri yang telah digadaikan pada orang kaya) dari kondisi pemerasan oleh pemegang gadai. Usaha ini dilanjutkan oleh Pisistratus melalui program redistribusi disertai fasilitas kredit.

Pada belahan dunia lain, di Roma pada jaman Romawi Kuno, telah dimulai reforma agraria dalam bentuk redistribusi tanah milik umum untuk mencegah pemberontakan rakyat kecil. UU Agraria (*Iex Agrarian*) berhasil diterbitkan pada 134 SM yang intinya membatasi penguasaan tanah dan redistribusi tanah milik umum. Sementara di Inggris, reforma agraria dikenal sebagai enclosure movement, yaitu pengaplingan tanah pertanian dan padangpengembalaan yang tadinya disewakan untuk umum menjadi tanah individu.

Gerakan reforma agraria berskala besar pertama kali berlangsung pada saat Revolusi Perancis (1789) dengan

⁵⁹ Suardi, *Hukum Agraria*, Jakarta, 2005, hlm. 9-12.

⁶⁰ Oswar Mungkasa, *Reforma Agraria Sejarah, Konsep dan Implementasinya*, *Buletin Agraria Indonesia* Edisi I 2014, hlm. 4

menghancurkan sistem penguasaan tanah feodal. Tanah dibagikan kepada petani. Tujuan utamanya adalah (i) membebaskan petani dari perbudakan; (ii) melembagakan usaha tani keluarga yang kecil sebagai satuan pertanian yang ideal. Gerakan ini berpengaruh luas ke seluruh Eropa. Terbukti pada tahun 1870 John Stuart Mill membentuk *Land Tenure Reform Association* yang mendorong pembentukan sistem penyakapan (*tenancy*). Bulgaria relatif lebih maju, pada tahun 1880 telah melakukan reforma agraria yang utuh, mencakup kegiatan penunjang seperti koperasi kredit, tabungan, dan pembinaan usaha tani.

Gelombang reforma agraria juga menjangkau Rusia pada saat kaum komunis merebut kekuasaan di Rusia tahun 1917, yang dikenal dengan *Stolypin Reforms* dalam bentuk (i) hak kepemilikan tanah pribadi dihapuskan; (ii) penyakapan atau *tenancy* (sewa, bagi hasil, gadai dan lainnya) dilarang; (iii) penguasaan tanah absentee dilarang; (iv) hak garap dan luas hak garapan ditentukan atas kriteria luas tanah yang benar-benar digarap; (v) menggunakan buruh upahan dilarang.

Tidak terbendung kemudian reforma agraria menjangkau Cina melalui 3 (tiga) program besar pada tahun 1920-1930. Salah satu programnya adalah menata kembali struktur penguasaan tanah. Program ini mengalami stagnasi ketika dijajah oleh Jepang (1935-1945), namun dilanjutkan kembali setelah era penjajahan Jepang dan mencapai puncaknya pada tahun 1959-1961. Tanah milik tuan tanah dibagikan kepada petani penggarap secara kolektip yang dalam perkembangannya menjadi milik Negara tetapi petani mempunyai

akses memanfaatkan tanah tersebut. Pelaksanaan *landreform* di Cina tidak hanya mematahkan dominasi tuan tanah tetapi juga meningkatkan konsumsi petani dan meningkatkan tabungan perdesaan.

Reforma agraria terus bergulir, kemudian paska perang dunia II reforma agraria berlanjut di Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan. Bahkan pada era 1950-1960 merambah ke Asia, Afrika dan Amerika Latin, dengan masing-masing negara memiliki cirinya masing-masing.

Salah satu negara yang dipandang berhasil dalam reforma agraria adalah Jepang. Tanah milik daimyo diambil alih pemerintah dan dibagikan kepada penyewa tanah. Pengalaman reforma agraria dimulai pada reformasi Meiji dan mencapai puncaknya pada masa pendudukan Amerika.

Salah satu Negara Amerika Latin yang berhasil adalah Venezuela. Ditandai dengan diterbitkannya undang-undang reforma agrarian pada tahun 1960-an. Namun demikian baru setelah tahun 1999 ketika presiden Hugo Chavez terpilih, program ini memperoleh kesuksesan. Ini terlaksana karena presiden Chavez memasukkan reforma agraria ke dalam konstitusi. Selain itu, diperkenalkan juga prinsip kedaulatan pangan, dan mengutamakan penggunaan tanah dari pemilikan tanah.

Negara Asia yang dipandang cukup berhasil adalah Thailand, yang didukung sepenuhnya oleh Rajanya. Tetapi keberhasilan terbesar dialami oleh Taiwan yang berdampak pada terjadinya pergeseran struktur pekerjaan dari pertanian ke industri jasa, dengan pertanian

tetap sebagai landasan pembangunannya. Namun demikian, tidak semua negara berhasil melaksanakan reforma agraria, seperti misalnya Zimbabwe, dikarenakan menjadikan tanah milik kulit putih sebagai sasaran reforma agraria.

Puncak dari gerakan reforma agraria pada bulan Juli 1979 ketika dilaksanakan konperensi dunia mengenai Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan (*World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*) yang diselenggarakan oleh FAO (*Food and Agriculture Organization*) PBB di Roma. Konperensi ini menjadi tonggak penting karena berhasil menelurkan deklarasi prinsip dan program kegiatan (*the Peasants' charter/Piagam Petani*) mengakui kemiskinan dan kelaparan merupakan masalah dunia,serta reforma agraria dan pembangunan perdesaan dilaksanakan melalui 3 (tiga) bidang yaitu (i) tingkat desa mengikutsertakan lembaga perdesaan, (ii) di tingkat nasional, reorientasi kebijakan pembangunan; (iii) di tingkat internasional, terlaksananya prinsip tata ekonomi internasional baru.

2. Definisi *Land Reform*/Reforma Agraria dan Lahirnya di Indonesia

Sering kita menjumpai beberapa pihak menyebutkan kata *land reform* dan reforma agraria,⁶¹ bahkan masih juga ditemui kata reformasi agraria dengan merujuk reforma agraria. Reformasi agraria memiliki makna yang berbeda dengan refoma agraria. Reformasi bermakna “mengoreksi bekerjanya berbagai institusi dan berusaha menghilangkan berbagai bentrokan yang dianggap sebagai sumber malfunction institusi

⁶¹ M. Nazir Salim, *Reforma Agraria: Kelembagaan Dan Praktik Kebijakan*, STPN Press, Yogyakarta, 2020, hlm. 7

dalam suatu tatanan sosial. Dalam konteks itu, reformasi bermakna upaya memperbaiki sumbatan-sumbatan dalam birokrasi institusi, sehingga dengan di reformasi akan mengalami perubahan dan fungsinya akan bekerja dengan lebih baik dan lincah. Sementara reforma dalam konteks agraria “melibatkan perubahan fungsi dan juga perubahan struktur. Oleh karena itu *Reforma* (Spanyol) atau *Reform* (Inggris), mengandung esensi: "ketidaktertiban untuk sementara", karena prosesnya memang "menata" ulang, membongkar yang lama, menyusun yang baru.

Secara umum, Reforma Agraria dimaknai sebagai “pembaruan struktur agraria yang meliputi penguasaan tanah, hubungan produksi (penyakapan, penyewaan, kelembagaan) dan pelayanan pendukung pertanian antara lain: irigasi, kredit, pendidikan, pajak.⁶² Sementara menurut Gunawan Wiradi, “Pengaturan kembali atau perombakan penguasaan tanah. Perombakan struktur, sistem, dan penguasaannya menjadi lebih rapi, tertata secara teratur.⁶³ Lipton mendefinisikan *land reform* dan *agrarian reform* secara berbeda. *Land reform* dimaknai sebagai legislasi yang diniatkan dan benar-benar diperuntukan untuk redistribusi kepe milikan, (mewujudkan) klaim-klaim, atau hak-hak atas tanah pertanian, dan dijalankan untuk memberi manfaat pada kaum miskin dengan cara meningkatkan status, kekuasaan, dan pendapatan absolut maupun relatif mereka, berbanding dengan situasi tanpa

⁶² Bachriadi, D, Wiradi, G, *Enam Dekade Ketimpangan*, Bina Desa, ARC, KPA, Bandung, 2011, hlm. 32

⁶³ Wiradi, G, *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum berakhir (Edisi Revisi)*, Bogor: Sajogyo Institute, Akatiga, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2009. Hlm. 6

legislasi.⁶⁴ Sementara *agrarian reform* adalah *land reform plus*, (penyediaan kredit, penelitian, penyuluhan, infrastruktur, dan jasa pemasaran bagi penerima manfaat *land reform*). Jika salah satu dapat menjadi bagian dari *land reform*, maka prinsip yang harus ada adalah *don't do anything till you can do everything (DDATYCDE)-state policy*.⁶⁵

Dari banyaknya definisi, umumnya orang meyakini konsep berjalannya *land reform* terdiri atas dua model, yakni *land reform by grace* dan *land reform by leverage*. *Land reform by leverage* dimaknai sebagai *land reform* yang mewartakan tuntutan masyarakat dari bawah, dimana upaya tuntutan dan partisipasi masyarakat sebagai entri poin upaya-upaya warga masyarakat menuntut hak-hak atas tanah. Tuntutan masyarakat juga sebagai respons atas kebijakan negara yang belum memenuhi upaya ideal menciptakan restrukturisasi penguasaan tanah. Sementara *land reform by grace* merupakan kemurahan hati pemerintah untuk menjalankan kebijakan *land reform* secara ideal, sehingga terwujud apa yang seharusnya dilakukan (penataan tanah) oleh negara. *Land reform by grace* mengandung makna kebijakan yang dijalankan oleh negara untuk menata struktur penguasaan tanah secara seimbang dan ideal berdasarkan pertimbangan keadilan.⁶⁶

Lahirnya *land reform* di Indonesia diilhami oleh perjalanan panjang penguasaan tanah pada periode kolonial, dimana Domein

⁶⁴ M. Nazir Salim, *Op., Cit*, hlm. 7

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ Soetarto, E, Sihaloho, M & Purwandari, H, 'Land reform by leverage: kasus redistribusi lahan di Jawa Timur', *Jurnal Sodality*, vol. 1 no. 2, 2007, hlm. 271-282

Verklaring dan Agrarische Wet yang diterapkan oleh pemerintah kolonial cukup melukai perasaan masyarakat Hindia Belanda. Sebagaimana di atas penulis jelaskan, Pidato Soekarno di depan hakim Belanda yang banyak menyitir berbagai peristiwa di Hindia Belanda, baik kekejaman pemerintah kolonial dalam mempraktikkan tanam paksa maupun sistem liberal yang menjadikan tanah di Hindia Belanda dikeruk habis oleh pemerintah kolonial. Situasi panjang tersebut menyebabkan Soekarno sadar pentingnya pembangunan hukum tanah sendiri di Indonesia setelah merdeka dan bebas dari cengkaman pemerintah kolonial.

Setelah Indonesia merdeka, Soekarno tidak menyia-nyiakan kesempatan itu dan mencoba membangun hukum agraria nasional selama lebih kurang 13 tahun (1948-1960). Sejak pertama dibentuk panitia agraria tahun 1948, beberapa kali mengalami kemandekan karena situasi politik nasional yang tidak mendukung, sampai akhirnya 1960 Pemerintahan Soekarno berhasil menyelesaikan undang-undang agraria, kemudian dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960.⁶⁷ Lahirnya UUPA merupakan titik balik politik Soekarno terhadap persoalan agraria nasional, karena kesempatan untuk memperbaiki penguasaan tanah dan pertanian di Indonesia menjadi mimpi yang akan segera menjadi kenyataan. Dari UUPA inilah kemudian lahir gagasan terkait land reform yang akan segera dijalankan secara revolusioner oleh Pemerintahan Soekarno dengan membentuk

⁶⁷ Salim, MN, 'Membaca karakteristik dan peta gerakan agraria Indonesia', *Jurnal Bhumi*, No. 39 Tahun 13, April 2014, hlm. 405- 426.

kepanitiaan *land reform* dari pusat hingga desa. Bagi Soekarno, pelaksanaan *land reform* merupakan amanat konstitusi dan perintah UUPA yang harus segera dijalankan, karena Soekarno merasakan betapa pahitnya hidup dimasa penjajahan Belanda dimana tanah dikuasai secara sewenang-wenang oleh Pemerintah Kolonial. Kini saatnya bagi Indonesia untuk memperbaiki dan menata ulang persoalan agraria di Indonesia.

Tanggal 24 September 1960 ditandai sebagai lahirnya UUPA dan sejak itu pula penerbit hukum untuk menjalankan *land reform* oleh Kementerian Agraria di bawah komando Menteri Sadjarwo. Semua kebutuhan terkait pelaksanaan *land reform* disusun, tentu saja diawali dengan menyiapkan penerbit hukum untuk menjalankan *land reform*, baik lembaga, struktur organisasi, maupun pendanaan. Bahkan tahun 1961 sudah mulai dijalankan kebijakan *land reform* di beberapa wilayah, terutama di Jawa.⁶⁸

Diundangkannya UUPA merupakan tonggak penting dalam hukum Nasional Indonesia terutama dalam pembaruan di bidang agraria yaitu yang berisi mengenai ketentuan-ketentuan *Landreform* seperti ketentuan-ketentuan mengenai luas maksimumminimum hak milik atas tanah (pasal 7 dan 17 ayat (1) UUPA) dan pembagian tanah kepada petani tak bertanah (Pasal 17 ayat (3) UUPA). Pengaturannya terdapat dalam UU No.56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (lebih dikenal dengan UU *Landreform*) dan PP no.224 tahun

⁶⁸ Padmo, S, *Land Reform dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959- 1965*, KPA-Media Presindo, Yogyakarta, 2000, hlm. 34

1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Tujuan dari dilaksanakannya *landreform* oleh Boedi Harsono dikatakan adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para penggarap petani, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Berdasarkan UUPA 1960 Reformasi Agraria yang akan dilaksanakan di Indonesia mencakup beberapa prinsip dasar sebagai berikut;

- a. tanah pertanian adalah hanya diperuntukkan bagi para petani penggarap,
- b. Hak utama atas tanah, hak milik atas tanah adalah hanya diperuntukkan bagi warga negara Indonesia, warga negara asing tidak boleh mempunyai hak milik atas tanah di Indonesia akan tetapi boleh memperoleh hak untuk menyewa atau hak pakai dalam jangka waktu tertentu dan luas tertentu yang di atur menurut Undang-Undang.
- c. Pemilik tanah guntai (*absentee*) tidak dibenarkan, kecuali bagi mereka yang bertugas aktif dalam dinas negara atau dalam pengecualian lain.
- d. Petani-petani yang lemah kedudukannya harus mendapatkan perlindungan.

Selanjutnya untuk menjamin bahwa melalui reformasi agraria berdasarkan UUPA tahun 1960 tersebut juga dijelaskan bahwa untuk

dapat hidup dengan layak para petani harus memiliki tanah yang luasnya cukup bagi kelangsungan hidupnya, maka undang-undang telah menetapkan batas minimum dua hektar sawah berpengairan maupun tanah kering bagi setiap keluarga inti. Di pihak lain, pemerintah juga membatasi luas maksimum kepemilikan tanah yang boleh dikuasai oleh seseorang secara berlebihan. Untuk hal tersebut maka pemerintah menetapkan batas maksimum yang berbeda-beda sesuai dengan tingkat kepadatan penduduk dalam suatu daerah tingkat kabupaten.

Namun demikian ketika UUPA 1960 ini mau diimpelentasikan ternyata banyak juga hambatan yang menghadang termasuk pro-kontra substansialnya dan kecurigaan terhadap penyusupan paham komunis di dalamnya. Akibat kendala-kendala itu, maka *landreform* yang begitu krusial sempat tidak berjalan begitu lama. Padahal dalam sejarahnya *landreform* justru pertama kali dipopulerkan oleh Amerika Serikat di Jepang, Taiwan dan Korea Selatan. Ahli Tanah dari New York, Wlf Ladejensky, dikontrak untuk melancarkan kebijakan pembagian tanah guna menangkal pengaruh komunisme. Namun saat diundang oleh Presiden Soekarno untuk membantu melakukan program serupa di Indonesia, Ladejensky berpendapat bahwa program *landreform* ini akan gagal di Indonesia, karena minimnya dana pemerintah yang dapat digunakan untuk membeli tanah-tanah luas yang akan dibagikan kepada para petani yang tak bertanah atau tanahnya terlalu sempit. Juga setelah kunjungannya yang pertama pada tahun 1961, dia mengatakan bahwa keadaan tanah di Jawa yang langka dengan jumlah penduduk yang

banyak maka ketentuan luas minimum tanah yang harus dimiliki para petani tidak mungkin tercukupi karena tidak memungkinkan tersedianya tanah yang cukup untuk dibagikan.⁶⁹ Jika konsistensi pemantau batas pemilikan tanah terus dijaga baik batas maksimal maupun minimal tentu persoalan keadilan dibidang pertanahan tidak akan merebak.

Adanya legitimasi dari pemerintah kala itu serta tindak lanjut melalui UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan PP No. 224 Tahun 1961 yang membahas pembagian tanah, program reformasi agraria diharapkan oleh masyarakat, terutama petani kecil, dapat dilaksanakan sesuai ketentuan undang-undang yang berlaku. Namun, penerapan reforma agraria tersebut tidak berjalan lancar akibat terganjal berbagai gejolak politik dalam negeri. Alhasil, meski berhasil meredistribusikan tanah seluas 450.000 ha kepada penyakap (petani penggarap yang tidak memiliki tanah), "aksi sepihak" oleh simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan Barisan Tani Indonesia (BTI) untuk menduduki tanah-tanah yang tak kunjung dibagikan kepada petani memunculkan ketegangan dan kerusuhan di berbagai daerah antara pemerintah dan para tuan tanah dengan petani penggarap atau petani kecil. Solidaritas antara PKI dan BTI dapat dipahami karena adanya kesamaan ideologi komunis yang sangat dekat relasinya dengan pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Bahkan ada yang menganggap bahwa redistribusi tanah kepada para petani miskin

⁶⁹ Erma Rejaguguk, *Landreform: Suatu Tinjauan kebelakang dari pandangan kedepan*, *Majalah Hukum dan Pembangunan* No.4 Tahun XV, FHUI, Jakarta. 1985, hlm 323

yang tak bertanah pada masa itu bukan merupakan reformasi agraria yang sebenarnya melainkan aksi perampokan tanah yang tidak bertanggung jawab. komunis yang sangat dekat relasinya dengan pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Bahkan ada yang menganggap bahwa redistribusi tanah kepada para petani miskin yang tak bertanah pada masa itu bukan merupakan reformasi agraria yang sebenarnya melainkan aksi perampokan tanah yang tidak bertanggung jawab.

Pengaruh kekuasaan PKI hanya berlangsung singkat (1962-1965) dan berakhir bersama dengan runtuhnya era Demokrasi Terpimpin Soekarno, maka terjadilah peralihan kekuasaan ke era Orde Baru yang hanya setengah hati dalam mengatasi permasalahan agraria. Hal tersebut terjadi karena pemerintahan Soeharto menghindari segala sesuatu yang identik dengan PKI semenjak peristiwa 30 September 1965. Untuk menghindari reformasi agraria yang distigmakan sebagai agenda komunis, pemerintah Orba berusaha melakukan reformasi agraria dalam bentuk yang berbeda dari sebelumnya. Hal ini membuat UUPA 1960 pada masa Orde Baru seolah-olah "mati suri": hidup di dalam konstitusi namun mati dalam penerapannya.

Era Orde Baru, pemerintah memfokuskan pembangunan pada pertumbuhan ekonomi, ditandai dengan UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, demi menarik investasi asing dalam pengelolaan sumber daya alam. Kebijakan pertanahannya lebih dititikberatkan kepada upaya pemenuhan kepentingan dan kebutuhan

pembangunan sektoral (pertanian dan industri). Pemerintah juga mengeluarkan UU Nomor 7 Tahun 1970 yang menghapus UU tentang Pengadilan Land Reform dan UU Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Lambat laun, ideologi pembangunan dari sosialisme yang dikembangkan Soekarno bergeser ke arah kapitalisme dan turunannya, yakni liberalisme atau swastanisasi penguasaan dan pemanfaatan tanah. Banyak kebijakan dikembangkan untuk mendukung terjadinya konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh perusahaan berskala besar, seperti kemudahan izin lokasi, fasilitas perpajakan, termasuk menelantarkan hak tradisional masyarakat lokal atau hak ulayat masyarakat hukum adat.

Menurut Wiradi pemerintahan Orde Baru waktu itu menggunakan pendekatan *by-pass* atau "jalan pintas", problematika agraria diinterpretasikan hanya sebagai masalah pangan. Interpretasi tersebut membuat pemerintah Orde Baru dengan dana hutang dan asistensi teknis internasional melakukan program Revolusi Hijau melalui penggunaan teknologi pertanian sehingga terjadi peningkatan produksi beras yang cukup signifikan. Alih-alih menyelesaikan permasalahan penguasaan tanah dan melakukan restrukturisasi, revolusi hijau pada akhirnya justru merusak ekosistem tanah akibat penggunaan obat kimia dan mengubah budaya pertanian di desa.

Pasca Revolusi Hijau, kebijakan pembangunan ekonomi berfokus pada persaingan global dan lupa memproteksi ekosistem agrikultur negeri sendiri. Meski begitu, sedikit banyak kebijakan pasca

reformasi menyentuh dimensi restrukturisasi tanah melalui PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang merupakan kebijakan pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang juga merupakan bagian dari Program Pembaruan Agraria Nasional. Namun, dalam pelaksanaannya redistribusi terbatas ini justru menciptakan pasar tanah melalui sertifikasi dan berpotensi memperkuat rekonsentrasi penguasaan tanah lantaran tidak menysar pembatasan penguasaan.

Hal serupa diulangi di era Presiden Joko Widodo yang sempat memasukkan agenda redistribusi sembilan juta hektar tanah ke dalam Nawacita, namun sebagaimana kebijakan SBY, program ini berakhir dengan sebatas program legalisasi aset melalui pembagian sertifikat tanah. Program ini dilaksanakan tanpa adanya kajian yang matang terkait proporsi penguasaan tanah orang per orang maupun korporasi. Data Komite Nasional Pembaruan Agraria (KNPA) pada tahun 2017 menyebutkan bahwa kurang lebih 71% tanah di Indonesia dikuasai oleh korporasi kehutanan, 16% oleh korporasi perkebunan, 7% dikuasai oleh para konglomerat, baru sisanya sekitar 6% dikuasai oleh rakyat kecil.

Pemerintah tengah melakukan percepatan program reforma agraria melalui redistribusi Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) serta Perhutanan Sosial. Salah satu caranya adalah dengan menggandeng beberapa organisasi kemasyarakatan. Pemerintah sendiri menargetkan bisa menertibkan 7 juta bidang tanah melalui program reformasi agraria. Jumlah tersebut mengalami peningkatan

dibandingkan tahun lalu yang hanya seluas 5 juta bidang saja. Objek dari Redistribusi Tanah yang dimaksud adalah tanah negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria. Kemudian Pemerintah melakukan penyelesaian penguasaan tanah negara dalam kawasan hutan yang dikuasai dan dimanfaatkan dengan menetapkan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan (PPTKH). Menteri ATR/Kepala BPN menjelaskan bahwa jika ada pelepasan kawasan hutan menjadi area non-hutan atau istilah teknisnya disebut area penggunaan lain (APL) dapat diberikan HGU untuk menanam berbagai macam tanaman produktif, diberikan masa berlaku 35 tahun untuk dapat diperpanjang atau diperbaharui. Pada tingkat implementasi, berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) realisasi program perhutanan sosial pada tahun 2017 adalah seluas 1.917.890,07 hektar.

Reforma agraria di Indonesia diperkenalkan oleh Presiden Soekarno 59 tahun silam, tepatnya 13 januari 1960. Soekarno percaya bahwa petani yang memiliki tanah sendiri akan menggarapnya dengan lebih intensif. Soekarno menganggap reforma agraria dapat menyelesaikan masalah agraria sisa kolonial dan feodalisme, sekaligus meletakkan fondasi ekonomi nasional. Adanya gelombang reforma agraria dilakukan berbagai negara yang baru saja merdeka dari jajahan negara kolonial juga turut mempengaruhi pemikiran Soekarno. Pembagian tanah atau yang lebih dikenal dengan sebutan land reform

tersebut akan dilakukan melalui mekanisme yang sangat ketat. Tidak sembarang orang bisa mendapatkan fasilitas dari pemerintah. Syarat utama mereka yang bisa menerima tanah melalui program land reform itu adalah mereka yang miskin, tidak memiliki tanah, punya tanah tapi luasnya kecil dan berbagai syarat lain yang ditetapkan pemerintah.

Hambatan utama pelaksanaan *landreform* adalah lemahnya kemauan politik pemerintah seperti pada masa Orde Baru yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Kebijakan ini kurang memberikan keberpihakan pada masyarakat golongan ekonomi lemah termasuk petani yang memang membutuhkan tanah untuk mencukupi kebutuhan hidupnya. Kecukupan tanah memang sangat kurang karena tanah tidak bisa diperbaharui (*unrenewable resources*), dengan demikian akan menyebabkan terjadinya saling sengketa antara rakyat dengan pemodal yang diuntungkan dengan kebijakan ekonomi yang berorientasi pada ekspansi modal secara besar-besaran. Dalam hal, ini para pemodal diuntungkan para kebijakan ekonomi yang lebih condong pada pertumbuhan ketimbang pemerataan ekonomi. Data sensus pertanian tahun 1983 dan 1993 misalnya menyebutkan ternyata hampir 2 (dua) juta petani di Jawa digusur dan melorot statusnya menjadi buruh tani karena lahan mereka digunakan pembangunan prasarana ekonomi, kawasan industri dan perumahan tanpa kompensasi yang amat memadai.

3. Tujuan *Landreform*

Mengacu pada tujuan pembaharuan agraria yang terdapat pada TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 memiliki tujuan yaitu mengurangi kemiskinan, memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, penataan ulang kesenjangan atas penguasaan kepemilikan, penggunaan, pemanfaatan tanah, dan sumber-sumber agraria; dan mengurangi sengketa pertanahan maupun agraria. TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 menjadi salah satu kunci penting dalam kebijakan agraria di Indonesia karena alasan-alasan sebagai berikut:⁷⁰

- a. TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 sebagai arah kebijakan strategis dimana didalamnya mengandung perubahan atas visi dan misi agraria, sehingga menghadirkan politik hukum agraria yang lebih mengutamakan masyarakat.
- b. Sebagai dasar hukum peraturan perundangundangan maupun kebijakan agraria setelahnya. Penerapan TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 harus diperhatikan dalam penyusunan kebijakan-kebijakan di bidang agraria, sehingga tidak meninggalkan visi misi yang telah diubah menjadi manusiawi di poin pertama.

Sedangkan dalam Perpres 86/2018 lebih berfokus pada dilakukannya legalisasi tanah, redistribusi tanah dan pemberdayaan terhadap masyarakat. Hal ini seolah menyimpang dari cita reforma agraria itu sendiri, yang mana salah satu sumber permasalahannya adalah sengketa kepemilikan tanah. Pengabaian tersebut semakin

⁷⁰ Retno Sulistyarningsih, *Reforma Agraria Di Indonesia, Jurnal Perspektif*, Volume 26 Nomor 1 Edisi Januari Tahun 2021, hlm. 60-61

terlihat jelas dalam Pasal 17 angka (3) Perpres 86/2018 yang mana ditegaskan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai penanganan sengketa dan konflik agraria diatur dengan Peraturan Menteri”.

Pembentukan kebijakan seolah menjadi setengah-setengah dengan tidak diaturnya lebih lanjut mengenai konflik agraria dalam Perpres 86/2018, hal ini menjadi alasan terjadinya kekosongan norma. Sengketa agraria yang merupakan permasalahan utama yang dijumpai sebagai permasalahan nasional di bidang agraria, sudah sepatutnya mendapatkan perhatian. Sehingga dalam norma hukum positif tersebut ketika telah dilakukan pengesahan dan diimplementasikan terhadap masyarakat, tidak hanya sebatas norma substansial saja. Dimana di dalamnya harus sudah terdapat norma prosedural dan struktur hukum yang akan menjamin bahwa pelaksanaannya berjalan sesuai dengan tujuan dari pembentukan aturan hukum itu sendiri. Dengan diaturnya penyelesaian sengketa agraria di Perpres 86/2018 tentunya akan menjamin kepastian hukum dan memberikan keadilan bagi mereka yang merasa dirugikan hak-haknya. Mengingat dewasa ini permasalahan yang sengketa agraria merupakan salah satu sumber kesenjangan dalam kepemilikan tanah.

Dalam Perpres 86/2018 memang telah mengatur mengenai penyelesaian pertanahan dalam Bab IV tentang “Penanganan Sengketa dan Konflik Agraria dengan membentuk Gugus Tugas Reforma Agraria secara berjenjang”. Namun dalam ketentuan ini hanya terbatas pada para pihak yang dilibatkan dalam penyelesaian sengketa atau konflik

dan selanjutnya mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada Peraturan Menteri. Hal ini menunjukkan bahwa Perpres 86/2018 belum dapat menyelesaikan permasalahan secara keseluruhan dan perlu untuk segera dibentuknya Peraturan Menteri. Hal ini menuntut pemerintah untuk lebih berhati-hati dalam menyusun kebijakannya, utamanya dalam bidang agraria, sehingga tidak menimbulkan inkonsistensi ataupun tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan sebagai suatu permasalahan yang baru.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan utamanya secara umum dari pembaharuan agraria adalah untuk merubah struktur masyarakat, yang semula merupakan warisan *stelsel feodalisme* dan kolonialisme pada masa Belanda menjadi susunan masyarakat yang lebih adil dan merata. Sedangkan secara khusus bertujuan agar masyarakat dapat lebih mandiri karena kepemilikan aset tersebut, memberikan peluang kepadanya untuk mengolah tanah, sehingga pengangguran dapat berkurang dan taraf hidup masyarakat dapat meningkat.

Pada 24 September 1961, pemerintah mulai melaksanakan reformasi agraria. Ini dimulai dengan pembentukan kepanitiaan di Daerah Otonom yang bertugas mendaftarkan penguasaan tanah yang sudah melebihi batas. Dalam kebijakan-kebijakan lanjutan yang disusun oleh Pemerintah diindikasikan bahwa pengaturan masalah agraria tidak ditujukan untuk penduduk secara keseluruhan, tetapi untuk memfasilitasi modal asing. Penyelesaian penyelesaian atas

permasalahan pembaharuan agraria memiliki hambatan-hambatan yang menyebabkan pembaharuan agraria itu sendiri tidak kunjung selesai.

Hambatan-hambatan tersebut antara lain:

- a. Ketidaccakapan pemerintah dalam memahami secara mendetail perihal permasalahan agraria.
- b. Tidak adanya komitmen dalam melaksanakan pembaharuan agraria yang dibuktikan dengan Rancangan Undang-undang Agraria sebagai pelaksanaan Keppres No. 34/2003 ternyata bukan “menyempurnakan” tetapi malah “merubah” UUPA.
- c. Keterikatan pemerintah atas hutang luar negeri, perjanjian-perjanjian internasional, dan pemikiran-pemikiran neo-liberal.
- d. Kesadaran masyarakat yang masih rendah, sehingga mudah untuk berselisih satu sama lain.⁷¹

Pelaksanaan *Land Reform* di Indonesia pada tahun 1960-an berfokus pada penataan tanah-tanah pertanian, dengan memberikan ketentuan terkait batas maksimal atas luas penguasaan tanah pertanian, dan melakukan redistribusi (pembagian ulang). Adanya perbedaan kepentingan dan nilai yang tidak sesuai dengan falsafah maupun prinsip UUPA dapat ditemukan dengan melakukan penelusuran ketentuan peraturan perundang-undangan pertanahan yang lahir sebagai bentuk peraturan pelaksanaan UUPA.⁷²

Penafsiran yang menyimpang dari falsafah ataupun tujuan utama adanya UUPA pada akhirnya menimbulkan permasalahan baru

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 62

⁷² Ismail Nurhasan, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*. Jakarta: HuMa dan Magister Hukum UGM, 2007, hlm. 4.

di bidang pertanahan itu sendiri, yang dampak akhirnya adalah terjadi sengketa pertanahan yang sangat marak hingga menyinggung sisi HAM.

Prinsip-prinsip dasar yang ada di dalam UUPA telah menunjukkan beberapa isu pascareformasi, meskipun hal tersebut masih belum sempurna. Hal ini disebabkan karena masih terdapat permasalahan-permasalahan yang belum diatur di dalam prinsip-prinsip dasar UUPA. Dalam rumusan prinsip-prinsip pembaruan agraria tetap berpedoman pada prinsip-prinsip dasar yang ada di dalam UUPA, bahkan dalam rumusan pembaruan agraria tersebut dalam beberapa aspek justru memberikan penguatan atas prinsip-prinsip dasar UUPA yang cenderung lemah. Berikut prinsip-prinsip yang dapat disimpulkan dari pembaruan agraria sebagaimana diatur dalam TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut:

- a. Mengutamakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Penghormatan dan perlindungan atas HAM;
- c. Penghormatan terhadap supremasi hukum;
- d. Kesejahteraan masyarakat;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, mengoptimalkan transparansi dan partisipasi masyarakat;
- f. Mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, eksploitasi dan konservasi sumber daya pertanian/alam yang tidak lagi mempertimbangkan gender;

- g. Menjaga keberlanjutan, sehingga bermanfaat bagi generasi sekarang dan yang akan datang;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, melestarikan, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan koherensi dan koordinasi antar sektor pembangunan dan daerah dalam pelaksanaan reformasi pertanian dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. Mengakui, menghormati dan melindungi hak-hak masyarakat adat dan keanekaragaman budaya bangsa terkait pertanian/sumber daya alam;
- k. Mengupayakan keseimbangan antara hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa atau sederajat), masyarakat dan perseorangan;
- l. Pelaksanaan desentralisasi dalam bentuk pembagian kewenangan di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau setingkat dengan pengalokasian dan pengelolaan sumber daya alam.⁷³

Ida Nurlinda⁷⁴ dalam penulisan disertasinya menyederhanakan prinsip pembaharuan agraria dari 12 prinsip menjadi tiga prinsip pembaharuan agraria, yaitu keadilan, demokrasi, dan berkelanjutan. Ketiga prinsip tersebut merupakan jiwa dari UUPA sebagaimana ditegaskan dalam prinsip dasarnya.

Penyusunan RUU Pertanahan yang dilakukan dengan didasarkan pada falsafah maupun prinsip-prinsip agraria akan

⁷³ Retno Sulistyarningsih., *Op., Cit*, Hlm. 62

⁷⁴ Nurlinda Ida. *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2009, hlm. 45.

mempermudah untuk mencapai cita dari UUPA itu sendiri, sehingga dapat melengkapi dan menjelaskan secara jelas perihal pokok-pokok yang belum diatur di dalam UUPA dan memberikan pembatasan atas penafsiran yang tidak sesuai dari falsafah maupun prinsip pokok agraria. Hal ini apabila dapat dilakukan dengan baik, maka akan berbanding lurus dengan kesejahteraan yang akan diterima masyarakat, karena sengketa di bidang pertanahan dapat diantisipasi agar tidak terjadi lagi.

C. Tinjauan Uum Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang diiliki. “Sesuatu” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.⁷⁵

Dengan adanya Hak Menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa : “atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang

⁷⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, Jakarta : Djambatan, 2003, Hal. 24

tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”.

Atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa “atas dasar Hak Menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penatagunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi”.

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, maka negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu: Hak Milik; Hak Guna Usaha; Hak Guna Bangunan; Hak Pakai; Hak Sewa; Hak Membuka Tanah; Hak Memungut Hasil Hutan; Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan

ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah tersebut diatas yang bersifat sementara diatur lebih lanjut dalam Pasal 53 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Hak-hak yang bersifat sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah Hak Gadai, Hak Usaha-Bagi-Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat”.

Seseorang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, oleh UUPA dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula memelihara termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut.

Selain itu, UUPA juga menghendaki supaya hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat umum atau dengan kata lain semua hak atas tanah tersebut harus mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”

Pihak yang dapat mempunyai hak atas tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa “tiap-tiap warga negara Indonesia, baik Laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan

yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Sedangkan yang bukan warga negara Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sangat dibatasi, hanya hak pakai atau hak sewa saja. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA

Untuk badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua hak atas tanah kecuali hak milik yang terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf b dan Pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA.

2. Macam-macam Hak Atas Tanah

a. Hak Atas Tanah Bersifat Tetap

Hak atas tanah menurut UUPA diatur dalam Pasal 16 yaitu :

1) Hak Milik

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

Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom seperti

yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota. Sifat demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak.

Kata-kata “terkuat dan terpenuh” mempunyai maksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki, hak miliklah yang terkuat dan terpenuh.

Dengan demikian maka pengertian terkuat seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota berlainan dengan yang dirumuskan dalam Pasal 20 UUPA, karena dalam UUPA disebutkan bahwa segala hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan hal ini berbeda dengan pengertian hak eigendom yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota.

2) Hak Guna Usaha

Hak guna usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan atau perkebunan. Berdasarkan PP No.40 Tahun 1996 Pasal 8 ayat (1) Hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keadaan perusahaannya.

3) Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 HGB diatur dalam Pasal 19 s/d Pasal 38. Jangka waktu untuk HGB adalah 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun atas permintaan pemegang haknya dengan mengingat keadaan keperluan dan keadaan bangunannya.

4) Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau perjanjian sewamenyewa atau perjanjian pengolahan tanah segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang. Hak Pakai diatur dalam Pasal 39 s/d Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

5) Hak Sewa

Hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.

b. Hak Tanah Bersifat Sementara

Hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 UUPA. Hak tersebut dimaksudkan sebagai hak yang bersifat sementara karena pada suatu ketika hak tersebut akan dihapus. Hal tersebut disebabkan karena hak tersebut bertentangan dengan asas yang terdapat dalam Pasal 10 UUPA yaitu, “seseorang yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan, namun sampai saat ini hak-hak tersebut masih belum dihapus”.

Oleh karena itu yang dimaksud dengan Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah :

1) Hak gadai tanah/jual gadai/jual sende

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

2) Hak Usaha Bagi Hasil

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

3) Hak Sewa Tanah Pertanian

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

4) Hak menumpang

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

3. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan pembangunan. Semua kebutuhan manusia juga dapat terpenuhi dengan adanya tanah, dengan kata lain bahwa tanah merupakan faktor pokok dalam kelangsungan hidup manusia. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Untuk mencapai hal tersebut, maka telah dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat”.

Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) sebagai berikut “Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini 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;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa”.

Hal tersebut bertujuan agar segala sesuatu yang telah diatur tersebut dapat mencapai kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan tersebut mengenai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak.

Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.⁷⁶ Di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa “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 lain serta badan-badan hukum”.

Isi dari Pasal 4 ayat (1) tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara mempunyai wewenang memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Pada dasarnya setiap Hak Atas Tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, dimana Hak Bangsa tersebut merupakan hak bersama seluruh rakyat dan dipergunakan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal tersebut mengandung arti bahwa tanah mempunyai fungsi sosial.

⁷⁶ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hal.578

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa :
“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas.

Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun hal tersebut bukan berarti kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, dan diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

D. Tinjauan Umum Lahan Pertanian

1. Pengertian Lahan Pertanian

Lahan pertanian merupakan tanah yang digunakan untuk usaha pertanian yang selain sebagai persawahan dan tegalan juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.⁷⁷ Lahan mempunyai arti penting bagi

⁷⁷ Boedi Harsono, *Op., Cit*, hlm 269

para *stakeholder* yang memanfaatkannya. Fungsi lahan bagi masyarakat sebagai tempat tinggal dan sumber mata pencaharian.

Bagi petani, lahan merupakan sumber memproduksi makanan dan keberlangsungan hidup. Bagi pihak swasta, lahan adalah aset untuk mengakumulasi modal, bagi pemerintah, lahan merupakan kedaulatan suatu negara dan kesejahteraan rakyatnya. Adanya banyak kepentingan yang saling terkait dalam penggunaan lahan, hal ini mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kepentingan antar aktor yaitu petani, pihak swasta, dan pemerintah dalam memanfaatkan lahan. Lahan pertanian merupakan lahan yang diperuntukan untuk kegiatan pertanian. Sumber daya lahan pertanian memiliki banyak manfaat bagi manusia.

Menurut Sumaryanto dan Tahlim, menyebutkan bahwa manfaat lahan pertanian dapat di bagi menjadi dua kategori. Pertama, *use values* atau nilai penggunaan dapat pula disebut sebagai *personal use values*. Manfaat ini dihasilkan dari hasil eksploitasi atau kegiatan usaha tani yang dilakukan pada sumber daya lahan pertanian. Kedua, *non use values* dapat pula disebut sebagai *intrinsic values* atau manfaat bawaan.⁷⁸

Berbagai manfaat yang tercipta dengan sendirinya walaupun bukan merupakan tujuan dari kegiatan eksploitasi dari pemilik lahan pertanian termasuk dalam kategori ini. Lahan sawah adalah suatu tipe penggunaan lahan yang untuk pengelolaannya memerlukan genangan air. Oleh karena itu, lahan sawah selalu memiliki permukaan datar atau

⁷⁸ Filya Hidayati, Yonariza, Nofialdi, Dwi Yuzaria, Intensifikasi Lahan Melalui Sistem Pertanian Terpadu: Sebuah Tinjauan, Seminar Nasional Pembangunan Pertanian Dan Pedesaan, *Universitas Andalas, Vol 1*, Pekanbaru, 26 September 2018, hal, 114

yang didatarkan dan dibatasi oleh pematang untuk menahan air genangan.⁷⁹

2. Ruang Lingkup Pertanian

Lahan sebagai tanah kata dalam bahasa Inggris land di pahami selaku hamparan tanah yang difungsikan cocok dengan kepentingan manusia. Maksudnya tanah dalam penafsiran lahan ini di pahami selaku fasilitas produktif, yang dalam perihal ini adalah fasilitas pertanian yang bisa menciptakan berbagai hasil produksi pertanian.

Menurut Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia, sedangkan Pasal 1 Ayat 2 yang dimaksud dengan lahan pertanian di sini adalah bidang lahan yang di gunakan untuk usaha pertanian, dan dalam Pasal 1 Ayat 3 lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang ditetapkan yang ditetapkan sebagai lahan pangan berkelanjutan dapat berupa:

⁷⁹ *Ibid.*,

- m. Lahan irigasi
- n. Lahan reklamasi rawa pasang surut dan non pasang surut
- o. Lahan tidak beririgasi

Dengan penjelasan yang dimaksud dengan “lahan beririgasi” meliputi sawah beririgasi teknis, sawah beririgasi semi teknis, sawah beririgasi sedwrhana, dan sawah pedesaan, yang dimaksud dengan “lahan pertanian pangan di daerah reklamasi rawa pasang surut dan non pasang surut (lahan)” adalah lahan rawa yang memenuhi kriteria kesesuaian lahan, dan yang di maksud dengan “lahan tidak beririgasi” meliputi sawah tadah hujan dan lahan kering.⁸⁰

3. Perlindungan Pangan Berkelanjutan

Menurut Sabiham, pertanian berkelanjutan adalah pengelolaan sumber daya untuk menghasilkan kebutuhan pokok manusia, yaitu sandang, pangan, papan, sekaligus mempertahankan dan meningkatkan kualitas lingkungan dan melestarikannya. Definisi tersebut mencakup hal-halsebagai berikut: mantap secara ekologis, bisa berlanjut secara ekonomis, adil, manusiawi dan luwes.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Sedangkan perlindungan

⁸⁰ *Ibid*, hal. 7

lahan pertanian pangan berkelanjutan sendiri diartikan sebagai sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan memanfaatkan dan membina, mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.

Menurut Rustiadi dan Reti, tersedianya sumber daya lahan pertanian pangan yang berkelanjutan merupakan syarat untuk ketahanan pangan nasional. Ketersedian lahan pertanian pangan berkaitan erat dengan beberapa hal,⁸¹ yaitu :

- a. Potensi sumber daya lahan pertanian pangan,
- b. Produktivitas lahan,
- c. Fragmentasi lahan pertanian
- d. Skala luasan penguasaan lahan pertanian,
- e. Sistem irigasi,
- f. *Land rent* lahan pertanian,
- g. Konversi,
- h. Pendapatan petani,
- i. Kapasitas SDM pertanian serta
- j. Kebijakan di bidang pertanian.

Penetapan lahan pertanian abadi merupakan salah satu opsi kebijakan yang oleh sebagian pihak dianggap paling tepat untuk mencegah proses alih fungsi lahan pertanian. Pada dasarnya lahan pertanian abadi adalah penetapan suatu kawasan sebagai daerah konservasi, atau perlindungan, khusus untuk usaha pertanian. Alih

⁸¹ Marlina, *Loc., Cit.*

fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian dilarang dengan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, jika dapat dilaksanakan secara efektif maka pastilah konversi lahan di kawasan konservasi tersebut tidak akan terjadi. Secara teoritis, dengan asumsi dapat diefektifkan, opsi kebijakan inilah yang paling ampuh untuk mencegah konversi lahan pertanian.⁸²

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, tujuan dari perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah :

- a. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
- b. Menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
- c. Mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan
- d. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani
- e. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat
- f. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani
- g. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak
- h. Mempertahankan keseimbangan ekologis, dan
- i. Mewujudkan revitalisasi pertanian

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diatur bahwa lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan di lindungi dan dilarang dialih fungsikan. Lahan pertanian yang di lindungi hanya dapat

⁸² Marlina, *Loc., Cit.*

dialih fungsikan untuk kepentingan umum, yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan perundang-undangan. Pengalih fungsian lahan yang sudah ditetapkan dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut, dilakukan kajian kelayakan strategis di susun rencana alih fungsi lahan, dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik, dan disediakan lahan pengganti dari lahan yang dialih fungsikan.

E. Tinjauan Umum Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah Menurut Para Ahli dan Hukum

Tanah dan Pembangunan adalah dua unsur yang saling berkaitan, tidak ada pembangunan tanpa tanah.⁸³ Secara istilah yang dimaksud pengadaan tanah adalah mengadakan atau menyediakan tanah oleh pihak tertentu baik dari pemerintah maupun pihak swasta.

Menurut John Salidenho arti atau istilah kita mencapai keadaan ada, karena didalam mengupayakan, menyediakan sudah terselib arti mengadakan atau keadaan ada itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya kita menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang tersedia, sebab sudah diadakan, kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut namun tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada satu pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.⁸⁴

⁸³ B.F Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta, Toko Gunung Agung, 2004, hlm. 46.

⁸⁴ John Salidenho, *Op., Cit*, hlm. 31.

Sedangkan menurut Imam Koeswahyono pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memeberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.⁸⁵

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang dulunya diatur dengan Peraturan Presiden kini diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah yaitu PP 19 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum ini mencabut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 156) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengertian pengadaan tanah adalah kegiatan

⁸⁵ Imam Koeswahyono, *Op., Cit.*, hlm. 1.

menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

2. Asas-asas dalam Pengadaan Tanah

Adapun asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan.

- a. Kemanusiaan, yang dimaksud dengan asas kemanusiaan ini adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan, penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. Keadilan, yang dimaksud asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
- c. Kemanfaatan, yang dimaksud dengan asas kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
- d. Kepastian, dimaksud dengan asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.
- e. Keterbukaan, yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan

memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

- f. Kesepakatan, yang dimaksud dengan asas kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
- g. Keikutsertaan, yang dimaksud dengan asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai kegiatan pembangunan.
- h. Kesejahteraan, yang dimaksud dengan asas kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.
- i. Keberlanjutan, yang dimaksud dengan asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
- j. keselarasan yang dimaksud dengan asas keselarasan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

3. Proses Pengadaan Tanah

Secara garis besar dimana pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dibagi menjadi 4 yaitu:⁸⁶

a. Perencanaan

Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah yang disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Persiapan

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah melaksanakan:

1) pemberitahuan rencana pembangunan;

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, baik langsung maupun tidak langsung.

⁸⁶ Makalah Seminar Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Tanggal 27 September 2012

2) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan;

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

3) Konsultasi Publik rencana pembangunan.

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati.

c. Pelaksanaan

Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi:

- 1) inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang meliputi:
 - a) pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
 - b) pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah

Hasil pengumuman/verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian.

2) penilaian Ganti Kerugian;

Lembaga Pertanahan menetapkan dan mengumumkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah. Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a) tanah;
- b) ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c) bangunan;
- d) tanaman;
- e) benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f) kerugian lain yang dapat dinilai.

3) musyawarah penetapan Ganti Kerugian;

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

4) pemberian Ganti Kerugian

Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak dan dapat diberikan dalam bentuk:

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

5) pelepasan tanah Instansi.

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah.

d. Penyerahan hasil.

Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:

- 1) pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan; dan/atau
- 2) pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri

F. Tinjauan Umum Tentang Pembangunan untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Kepentingan Umum

Secara etimologis, sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang disusun oleh Tim Pusat Bahasa, kepentingan

umum terdiri dari dua kata, yaitu “kepentingan” dan “umum”. Kata “kepentingan” dan “umum”. Kata “kepentingan” berasal dari kata penting yang mengandung arti sangat perlu, sangat utama (diutamakan), sedang kata “umum” mengandung pengertian keseluruhan, untuk siapa saja, khalayak manusia, masyarakat luas, dan lazim.⁸⁷

Secara sederhana 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. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan pertahanan keamanan negara atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.⁸⁸

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

⁸⁷ Tim Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi keempat, Pusat bahasa, Jakarta, 2008.

⁸⁸ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta. Margaretha Pustaka, 2011, hlm. 144.

(kepentingan umum), *social interest* (kepentingan masyarakat), dan *private interest* (kepentingan pribadi).⁸⁹

Dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan kepentingan umum mengandung arti kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan secara langsung.⁹⁰

2. Jenis-jenis Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk melakukan pembangunan:

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

⁸⁹ *Ibid.* hlm 145

⁹⁰ Fratmawati, Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan lingkaran Ambarawa Kabupaten Semarang, *e-Jurnal Hukum*, Vol. 17 No. 1, Fakultas Hukum, UNDIP, 2006, hlm. 197

- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/ Desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara pemikiran memang sulit sekali di rumuskan, terlebih lagi apabila kita lihat secara operasional. Akan tetapi dalam rangka pengambilan tanah masyarakat penegasan tentang kepentingan umum yang akan menjadi dasar-dasar dan kriterianya perlu di tentukan secara tegas sehingga pengambilan tanah-tanah dimaksud benar-benar sesuai dengan landasan hukum yang berlaku.⁹¹

⁹¹ Abdurahman H. *Op.cit.* hlm. 123

3. Mekanisme dan Dasar Hukum Pengambilan Tanah Rakyat Untuk Pembanguna

Secara yuridis, pengambilan tanah rakyat untuk keperluan pembangunan ini bisa dilakukan melalui mekanisme:

a. Pencabutan hak atas tanah.

Dasar yuridis pengambilan tanah rakyat melalui mekanisme ini adalah ketentuan pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria (UU Nomor 5 Tahun 1960, selanjutnya disebut 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". Serta pasal 27, pasal 34, dan pasal 40 UUPA, yang mengatur tentang hapusnya HM, HGU dan HGB, antara lain karena dicabut untuk kepentingan umum.

b. Melalui mekanisme pelepasan hak atas tanah.

G. Penerapan Prinsip Keadilan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Prinsip Keadilan Hukum Islam

Pada prinsipnya, Islam memberikan jaminan perlindungan hak bagi setiap orang. Setiap pemilik hak boleh menuntut pemenuhan haknya. Apabila terjadi pelanggaran atau pengrusakan hak, maka pemilik hak dapat menuntut ganti rugi atau kompensasi yang sepadan dengan haknya.⁹²

⁹²Dimyauddin Djuwaini, *Pengantar Fiqih Muamalah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008, hlm.12

Dengan adanya kepemilikan akan suatu benda termasuk tanah maka apabila tanah tersebut akan beralih kepemilikan harus melalui berbagai prosedur. Kepentingan umum dalam Islam disebut dengan *al-maslahah al-ammah*, yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum tidak berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat.

Manfaat-manfaat umum atau milik bersama adalah manfaat yang tidak menjadi milik individu tertentu namun manfaatnya menjadi milik bersama semua orang.⁹³ Dalam kaitannya pembangunan untuk umat Islam pembangunan ini adalah seperti jalan, masjid dan kuburan. Kebutuhan serupa juga berkaitan langsung dengan kesejahteraan masyarakat, baik yang bersifat lahiriyah, dan juga berkaitan dengan hal-hal yang menyangkut masalah ketertiban dan keamanan dalam kehidupan beragama.⁹⁴

Dalam ilmu ushul fiqh, pengertian tentang kepentingan umum disebut masalah, yang artinya kepentingan umum yang dapat menarik manfaat dan menolak *madarat*.⁹⁵ *Maslahah* menurut asy-Syatibi adalah kelezatan dan kenikmatan. Akan tetapi, masalah tidak bukan berarti kenikmatan semata sebagai pemenuhan keinginan-keinginan nafsu syahwat dan naluri-naluri jasmani. *Maslahah* yang hakiki adalah *maslahah* yang membawa pada tegaknya kehidupan, bukan merobohkannya, tetapi membawa keuntungan dan keselamatan di kehidupan akhirat. Arti

⁹³ Ali Yafie, *Menggagas Fiqih Sosial*, cetakan kedua, Bandung: Mizan, 1994, hlm. 148

⁹⁴ Rahmat Syafi'i, *Ilmu Ushul Fiqh*, Cetakan Pertama, Bandung: Pustaka Setia, 1994, hlm. 148

⁹⁵ Mukadir Iskandar Syah, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Jala Permata, 2007, hlm. 13

kepentingan umum secara luas adalah kepentingan negara, termasuk di dalamnya kepentingan pribadi maupun golongan. Dengan kata lain, kepentingan umum merupakan kepentingan yang menyangkut sebagian besar masyarakat.⁹⁶

Dalil kepentingan umum dalam Islam

وما أرسلنا
إلا رحمةً
للناس
وما أرسلنا
إلا رحمةً
للناس
وما أرسلنا
إلا رحمةً
للناس

Artinya: Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi)

rahmat bagi semesta alam. (QS. Al-Anbiya: 107)

وما أنزلنا
الكتاب
إلا رحمةً
للناس
وما أنزلنا
الكتاب
إلا رحمةً
للناس
وما أنزلنا
الكتاب
إلا رحمةً
للناس

Artinya: Dan Kami tidak menurunkan kepadamu Al-Kitab (Al Quran) ini, melainkan agar kamu dapat menjelaskan kepada mereka apa yang mereka perselisihkan itu dan menjadi petunjuk dan rahmat bagi kaum yang beriman. (QS. Al-Nahl: 64)

Dalam fiqh, istilah kepentingan umum disebut *al-maslahah al-ammah*. Setidaknya ada lima kriteria yang menjadi dasar dan patokan para ulama, diantaranya adalah:

1. *Al-maslahah al-ammah* yaitu sesuatu yang manfaatnya disarankan oleh sebagian besar masyarakat, bukan kelompok tertentu
2. Selaras dengan tujuan syariah yang terangkum dalam *alkhulliyat al-khams*.
3. Manfaat yang dimaksud harus nyata (*haqiqi*) bukan sebatas pikiran (*wahmi*).

⁹⁶ Sayyid Qutub, *Keadlian Sosial Dalam Islam*, Alih Bahasa Afif Muhammad, Cetakan Pertama, Bandung: Pustaka, 1984, hlm. 148



4. Tidak boleh bertentangan dengan al-Quran, al-Hadits, Ijma⁹⁷ dan Qiyas
5. Tidak boleh dilakukan dengan mengorbankan kepentingan umum lain yang sederajat apalagi yang lebih besar.⁹⁷

Batasan *masalah ammah* tidak boleh mengorbankan kepentingan umum lain yang sederajat apalagi yang lebih besar. *Maslahah ammah* harus bersifat *haqiqiyah* (nyata) dan tidak wahmiah (*hipotesis*). Karena itu, untuk menentukan masalah ammah harus dilakukan melalui kajian yang cermat atau penelitian, musyawarah dan ditetapkan secara bersama-sama. Masalah ammah tidak boleh bertentangan dengan al-Qur'an, hadis, ijma' dan qiyas. Karena itu, setiap kebijakan yang diambil dengan dalih untuk kepentingan umum tetapi bertentangan dengan landasan tersebut di atas harus ditolak. Batasan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memiliki kategori dalam penggunaannya yakni sebagai berikut:⁹⁸

1. Masalah itu hendaklah termasuk dalam tujuan syara⁹⁸;
2. Masalah itu tidak bertentangan dengan al-Quran;
3. Masalah itu tidak bertentangan dengan as-Sunah;
4. Masalah itu tidak bertentangan dengan Qias;
5. Masalah itu adalah merupakan kemaslahatan yang lebih besar atau setara;
6. Masalah itu hendaklah dapat diterima oleh akal atau rasional;
7. Penggunaan masalah untuk menghindarkan dari kesusahan-kesusahan yang ada;

⁹⁷ Sayyid Qutub, *Keadlian Sosial Dalam Islam, Alih Bahasa Afif Muhammad*, Cetakan Pertama, Bandung: Pustaka, 1984, hlm. 148

⁹⁸ Ridzuan Awang, *Op. Cit.*, hlm. 291

8. Masalah itu masuk dalam masalah al-ammah (kepentingan umum) dan bukan kepentingan khusus.

Berkaitan dengan pembebasan tanah, esensi yang harus diperhatikan yaitu asas keadilan dan di dalam al-Quran dijelaskan pandangan mengenai keadilan demi untuk memelihara tubuh masyarakat. Islam menetapkan prinsip keadilan untuk seluruh umat manusia, al-Quran baik dalam surat-surat makkiyah maupun madaniyah mengutamakan dan menganjurkan agar keadilan itu menjadi perhatian umat.⁹⁹

Pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum dibolehkan karena kepentingan umum itu lebih diutamakan dari pada kepentingan pribadi. Pengambilalihan hak milik atas tanah untuk masalah amah dilakukan dengan membayar ganti kerugian. Khususnya pada zaman rasulullah SAW. Khulafa' ar-Rasyidin, dan khalifah-khalifah Islam selepasnya.¹⁰⁰

Kilas balik ketika Rasulullah membangun masjid Quba, beliau telah mencabut hak atas tanah masyarakat sekitar sebagai lokasi pembangunan masjid, dengan membayar ganti rugi berupa harta standar tanah pada waktu itu, walaupun pemilik tanah tersebut rela memberikannya cuma-cuma.¹⁰¹ Praktik tersebut merupakan contoh pencabutan hak pribadi atas tanah untuk kepentingan umum. Sedangkan zaman Umar bin Khattab, Umar mengambil kebijakan baru dalam pengelolaan tanah hasil rampasan perang. Pada masa Rasulullah dan Abu Bakar, tanah hasil rampasan perang dibagikan kepada pasukan yang ikut berperang. Tujuannya agar tidak terjadi dominasi

⁹⁹ Syiid Qutub, Keadilan Sosial Dalam Islam, Alih Bahas Affif Muhammad, Cetakan Pertama, Bandung: Pustaka, 1984, hlm.148.

¹⁰⁰ Ridzuan Awang, *Op. Cit.* hlm.286

¹⁰¹ Masjfuk Zuhdi, Studi Islam: Muamalah, Jakarta: Rajawali, 1988, hlm. 75.

Artinya; Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka. (Q.S. A-Syura ayat 38)

Q.S Al-Baqarah ayat 233

وَالَّذِينَ
 أَبْوَإِلْب
 هَم
 رَزُقْنَاهُمْ
 فَتَدُونُ
 وَأَمْوَاصِل
 الة
 مُم
 رَهُ شُورَى
 بَب
 هَم
 وَم
 هَم

Artinya: Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka. (Q.S Al-Baqarah ayat 233)

Q.S. Ali Imran ayat 159.

نَبِيْمَ اِرْحَمَةٍ مِّن
 لِّلَّهِ
 لِيَرْحَمَهُمْ
 وَتَلَّزَمْت
 غَلِيظَ
 اَلْقَلْبِ
 فَتَوَلَّوْا
 عِ
 لَ
 ي
 رَشَاوْرَهُ
 نِي
 م
 عَزَم
 فُتَوَلَّوْا
 لَ
 ي
 نَبِيْمَ
 اِرْحَمَةٍ
 مِّن
 لِّلَّهِ
 لِيَرْحَمَهُمْ
 وَتَلَّزَمْت
 غَلِيظَ
 اَلْقَلْبِ
 فَتَوَلَّوْا
 عِ
 لَ
 ي
 بَوَكِّرَلِيْنَ
 اَلْم
 نُو

Artinya: Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya. (Q.S. Ali Imran ayat 159)

Adapun mengenai orang yang berhak melakukan musyawarah

dalam urusan yang menyangkut kepentingan umum atau masyarakat, dalam literatur hukum Islam dikenal dengan konsep *ahl al-hall wa al-'aqd* (pakar mengambil keputusan dan menyelesaikan masalah/majelis syura). Sistem pengambilan keputusan dalam bentuk referendum yang



melibatkan semua anggota masyarakat atau rakyat disuatu Negara, juga bisa dinilai sebagai bentuk lain dari musyawarah. Hal ini tampak dalam piagam madinah yang diantara diktumnya menegaskan perlunya bermusyawarah untuk saling memberikan nasihat serta saran dalam kebaikan dan melakukan kerjasama dalam bidang pertanian.

Musyawarah atau konsultasi publik pada pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan dengan berbagai cara dan bentuk. Akan tetapi tujuan dari musyawarah tetap sama, yakni untuk menyelesaikan suatu masalah dan memperoleh hasil atau keputusan yang lebih baik dan adil dalam penyelesaiannya karena dilakukan dan disepakati oleh banyak pihak. Penyelesaian dengan cara musyawarah hanya dapat dilakukan untuk tujuan yang baik. Sehingga apabila ada unsur ketidakbaikan dalam menyelesaikan perkara walaupun dilakukan oleh banyak pihak tidak dapat masuk kategori musyawarah.

2. Penilaian Nilai Ekonomis Tanah Sebagai Dasar Pembayaran Ganti Kerugian

Dalam Islam hak individu tidak boleh diambil dengan cara sewenang-wenang. Pengambilan hak milik dalam Islam boleh dilakukan melalui cara yang dibenarkan oleh *syarak*.

Q.S. Al-Baqarah ayat 188

وَوَلِّ أَمْوَالَكَ بِالْحَقِّ وَالْحَقُّ أَقْرَبُ لِلْأَمْوَالِ مِنْ بَيْنِكَ وَمَنْ يُؤْتِ الْإِنْسَانَ مِمَّا رَزَقْنَاهُ يُسْرِفْ
 وَأَمْوَالُكَ لِالزَّالِمِينَ هَبْهَا وَأَصْرِفْ وَأَصْرِفْ سَهْلًا مُرَجًا
 وَأَمْوَالُكَ لِالزَّالِمِينَ هَبْهَا وَأَصْرِفْ وَأَصْرِفْ سَهْلًا مُرَجًا
 وَأَمْوَالُكَ لِالزَّالِمِينَ هَبْهَا وَأَصْرِفْ وَأَصْرِفْ سَهْلًا مُرَجًا

Artinya: Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta



benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui. (Q.S. Al-Baqarah ayat 188)

Q.S. An-Nisa ayat 29

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُوبَاتِ إِنَّ عَلَيْكُمْ فِيهَا حَيَاتٌ كَثِيرَةً لَكُمْ تَسْكُنُونَ وَنُحْنُو عَلَيْهَا لَئِن كُنْتُمْ عَادِينَ لِنَارٍ أَرْضِيكُمْ وَأَرْضُوا عَنْكُمْ وَلِلَّهِ الْغَنَاءُ وَالْقُدْرَةُ إِنَّهُ يَخْتَارُ مَا يُؤْتِيكُم مِّنْ فَضْلِهِ يُؤْتِيكُم فِي حَيَاتِكُمْ لِقَاءَ يُحِبُّونَ إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِّقَوْمٍ يَعْقِلُونَ

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu. (Q.S. An-Nisa ayat 29)

Dalam menentukan ganti kerugian hendaklah berlaku adil. Keadilan dalam menentukan nilai ganti kerugian. Sebagai contoh di zaman sahabat Rasulullah, keadilan dalam menentukan nilai ganti kerugian Bakar Abdullah Abu Yazid menggunakan dua cara yakni tawar menawar dengan pemilik tanah untuk menentukan harganya dan dengan penilaian yang adil jika pemilik tanah tidak bersedia menetapkan harga.¹⁰²

Dalam pelaksanaan ganti kerugian dilakukan dengan cara jual beli. Proses jual beli dilakukan dengan tawar menawar. Pembayaran ganti kerugian diberikan sesegera mungkin kecuali jika penerima hak menanggukuhkan penerimaan ganti kerugian. Mengingat bahwa hukum asal pemilikan tanah adalah amanat maka pemerintah dalam hal penetapan ganti kerugian dengan cara paksa diperbolehkan Menurut istilah *fuqaha'* hal ini masuk pada uqud, uqud itu ialah Perikatan ijab



dan qabul secara yang disyari'atkan agama nampak bekasnya pada yang diadakan itu. Uqud yang menjadi sebab kepemilikan ini ada dua, yaitu:

- p. *Uqud jabariyah*: akad-akad yang harus dilakukan berdasarkan kepada putusan hakim, seperti menjual harta orang yang berhutang secara paksa.
- q. *Uqud Istimlak* untuk maslahat umum. Umpamanya tanah-tanah yang disamping masjid, kalau diperlukan oleh masjid harus dapat dimiliki oleh masjid dan pemilik harus menjualnya. Ini dikatakan tamalluk bil jabari (pemilikan dengan paksa).

Tujuan kemaslahatan umum proses pelepasan hak, pemerintah memiliki kekuasaan yang besar dan dengan menggunakan kekuasaannya dengan tujuan yang telah disyariatkan sehingga apabila dengan jual beli tidak dapat dilakukan bisa dilakukan dengan paksa. Hal ini masuk dalam ranah kekuasaan pemimpin atau yang disebut dengan kekhalifahan. menurut istilah *fuqaha' khalafiyah* ialah Bertempatnya seseorang atau sesuatu yang baru di tempat yang lama yang telah hilang, pada berbagai macam rupa hak. Apabila penguasa mengambil tanah rakyat dan merobohkan bangunan mereka di atasnya dengan niat tidak untuk kepentingan umum maka dalam keadaan ini wajiblah ia mengganti kerugian rakyat itu dengan harga yang pantas dan diganti kerugian-kerugian si pemilik harta sebagai iwadh atau tadmīn. Apabila dalam penentuan ganti kerugian terdapat rasa kurang adanya keadilan maka pihak yang berhak dapat mengajukan perkara ke Mahkamah Agung untuk menilai sejauh mana pentingnya masalah amah itu untuk

masyarakat umum atau sejauh mana wajibnya pengambilan balik itu bagi tujuan *masalah amah*, atau sejauh mana adilnya nilai ganti kerugian.¹⁰³ Mengenai penilaian ganti kerugian dilakukan dengan prinsip:¹⁰⁴

a. Nilai Pasaran. Penentuan Nilai Pasaran Dengan:

- 1) Pendapat pakar atau penilai harta tanah
- 2) harga tanah yang dibayar dalam waktu yang wajar, perjanjian jual tanah yang akan diambil itu dibuat dengan niat jujur atau berdasarkan tanah yang berdampingan dengan tanah yang diambil dan tanah itu memiliki kebaikan mutu yang sama
- 3) harga tanah dinilai pada tahun yang sama dengan mempertimbangan keuntungan yang ada dimasa yang akan datang

b. Hal-Hal Yang Harus Diambil Dalam Menentukan Kompensasi.

- 1) Nilai pasaran
- 2) Kenaikan dalam penilaian tanah lain yang berkepentingan mungkin naik atau turun karena pengalihan fungsi tanah yang diambil
- 3) Kerugian yang ditanggung atau mungkin akan di tanggung oleh orang yang berkepentingan
- 4) jika akibat dari pengambilan itu, dia terpaksa mengganti tempat tinggalnya/tempat bisnisnya, apa-apa pengeluaran

¹⁰³Ridzuan Awang, *Op. Cit.* hlm, 269

¹⁰⁴ *Ibid.* hlm. 269-271

yang wajar yang timbul akibat perubahan itu harus diperhitungkan

- 5) jika tanah yang diambil hanya sebagian, maka pemungut dalam membayar kompensasi bisa memberi pertimbangan terhadap manfaat apa yang terdapat dari sebagian tanah yang tidak diambil dari pembangunan jalan, parit, dan fasilitas lain oleh lembaga pengambil.

Apabila terdapat keberatan atas ganti kerugian dapat mengajukan keberatan melalui pengadilan. Dalam masa pemerintahan Islam sejak masa Rasulullah SAW hingga masa kekhalifahan 4 (empat) sahabat Nabi, dipilih sejumlah orang untuk menjadi hakim agung. Hakim-hakim itu dipilih untuk mewakili Rasulullah SAW dalam memutuskan suatu perkara, baik yang berkenaan dengan perkara pidana maupun persoalan fatwa terkait dengan urusan hukum syariah. Di antara mereka adalah:

- a) Hudzaifah ibn al-Yaman al-'Absy. Salah satu kasus yang pernah diselesaikan adalah persengketaan dua saudara yang saling memperebutkan batas tembok rumah mereka.
- b) Amru bin Ash, pernah diberikan kepercayaan untuk memutuskan persengketaan yang terjadi antara dua orang di hadapan Nabi.
- c) Muadz ibn Jabal. Sahabat Mu'adz adalah seorang qadli yang diutus Nabi ke wilayah Yaman tepatnya di daerah Al-Janad. Muadz diinstruksikan untuk menjadi delegasi qadli Nabi di daerah tersebut, termasuk juga mengurus masalah zakat dan menyebarkan syiar

Islam di sana tersebut, termasuk juga mengurus masalah zakat dan menyebarkan syiar Islam di sana

Sahabat lainnya adalah Uqbah ibn Amir al-Juhani, Ma`qil ibn Yasar, Ali bin Abi Thalib, Utub bin Asib di Makkah, Al-Ala Al-Hadrami ke Bahrain. Delegasi *qadi* juga diutus untuk persoalan tertentu, peperangan, misalnya Rasulullah pernah memerintahkan Saad bin Ubadah sewaktu perang Abwa dan Said bin Madhun tatkala perang Buwat.

Pada masa *khalifah* empat, ada sejumlah sahabat dan tabiin yang diangkat menjadi hakim agung di antaranya Uwaimir bin Amir untuk wilayah Madinah, Syuraih bin Kharits Al Kindi untuk Kufah, Abu Musa Al Asyari di Bashrah dan Ustman bin Qais bin Abi Al Ash untuk wilayah Mesir. Sistem peradilan Islam secara tegas menekankan tiap orang memiliki kedudukan dan perlakuan yang sama di mata hukum. Rasulullah SAW telah mempraktikkan hal tersebut. Persamaan di mata hukum juga dijadikan mindset dalam sistem peradilan yang dijalankan oleh para sahabat. Pernah suatu ketika Umar bin Khathab bertikai dengan seorang Baduwi. Sang khalifah hendak membeli seekor kuda darinya. Ternyata ketika dicoba, kuda tidak mau berjalan dan didapati cacat. Umar bin Khatab komplain dan mengembalikan kudanya. Si Baduwi menolaknya dan bersikukuh kuda yang dijualnya sehat dan tidak cacat. Meskipun Umar bin Khathab adalah seorang khalifah, ia tetap diputus salah. Syurah bin Al Harist, selaku qadi memutuskan ada

dua pilihan, ambil kuda itu apa adanya, atau Umar bin Khathab harus mengganti kuda serupa dalam kondisi sehat.

Begitu pada pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam hukum Islam, apabila dalam penentuan ganti kerugian terdapat ketidakadilan maka pihak yang berhak dapat mengajukan perkara ke Mahkamah Agung untuk menilai sejauh mana pentingnya masalah amah itu untuk masyarakat umum atau sejauh mana wajibnya pengambilan balik itu bagi tujuan masalah amah, atau sejauh mana adilnya nilai ganti kerugian tersebut. Disinilah terdapat fungsi Hakim Agung untuk memberikan putusan terakhir yang paling adil dan menjunjung tinggi masalah amah sehingga menghindarkan timbulnya keberatan dalam proses pengadaan tanah.

Konsep kepemilikan dalam hukum tanah nasional dengan hukum Islam tidak berbeda jauh. Akad yang dilakukan dalam perolehan kepemilikan dalam Islam juga terdapat dalam hukum tanah nasional. Yang membedakan adalah penggolongannya. Tidak semua akad yang dilakukan adalah sama, perbedaan yang sangat signifikan adalah bahwa konsep kepemilikan dalam Islam sejatinya tidak sepenuhnya karena yang berhak atas harta adalah Allah SWT sehingga dalam kepemilikan manusia hanya menjalankan amanah yang dititipkan Tuhan kepada makhluknya. Sedangkan kepemilikan dalam hukum tanah nasional bersifat mutlak.

Proses musyawarah yang dilakukan adalah membahas tentang ganti rugi yang akan diberikan pemerintah untuk pemilik hak atas tanah

yang dibutuhkan. Dengan kata lain pemerintah akan melibatkan pemilik hak setelah terencana tata ruangnya, bukan sebelum ada perencanaan, dalam hal ini berarti masyarakat setempat tidak dilibatkan dalam konsep tata ruang yang akan pemerintah laksanakan dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Musyawarah dalam Islam memiliki tujuan sama yakni untuk memperoleh kesepakatan akan diadakannya pelepasan hak atas tanah yang digunakan untuk kepentingan umum, yang menjadi perbedaan dalam musyawarah ini adalah bahwa pihak yang mengadakan musyawarah tidak hanya manusia akan tetapi Islam meyakini bahwa Allah ada dalam setiap apa yang dilakukan oleh makhluk-Nya sehingga dalam tujuannya mendapatkan kesepakatan juga ada tujuan lain yakni Mendapat ridho dari Allah SWT. Selain itu musyawarah dalam hukum Islam tidak ada batasan waktunya. Musyawarah dilakukan dengan menempatkan Allah SWT sebagai pihak yang mengetahui segala sesuatu dan musyawarah dilakukan untuk hal-hal yang baik. Sehingga dalam hukum Islam disamping pihak yang terkait juga ada Allah SWT yang menjadi pengawas segalanya.

Terdapat perbedaan konsep musyawarah dalam hukum Islam dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Adapun perbedaannya adalah jika undang-undang ini membahas musyawarah hanya dalam ranah materi semata dan tidak membahas masalah ibadah atau kepuasan rokhaniah, sedangkan dalam hukum Islam musyawarah bukan hanya untuk

membahas materi semata, akan tetapi juga menginginkan keridhoan dari Allah SWT.

Adil dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah dengan diberinya ganti kerugaian yang layak setelah adanya musyawarah yang dilakukan oleh para pihak terkait pembebasan tanahnya. Sedangkan dalam konsep Islam yang disebut adil adalah kesamaan, menempatkan sesuatu pada tempatnya, perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu pada setiap pemiliknya dan yang sebenarnya dapat memberikan keadilan adalah Allah akan tetapi manusia wajib berusaha. Untuk hal ini maka dalam proses pelepasan hak dilakukan melalui jual beli. Dengan jual beli maka tidak ada hal yang menjadikan bahwa niat dari adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah supaya dapat membeli tanah rakyat dengan harga murah.

Musyawarah dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan untuk mencapai kemaslahatan bersama. Kemaslahatan dari setiap yang berkepentingan dalam persoalan pengadaan tanah ini. Jika membahas mengenai kemaslahatan bersama maka dengan adanya musyawarah mufakat sesuai dengan prinsip masalah mursalah. Yang menjadi perbedaan adalah jika proses musyawarah dilakukan dengan cara musyawarah terpimpin. Musyawarah terpimpin memberikan ketabuan tersendiri. Keterlibatan pihak-pihak tertentu diluar pemerintah bisa saja memanfaatkan keadaan yang dapat menimbulkan ketidak

adilan. Sehingga musyawarah dipimpin memiliki kondisi kerawanan tersendiri yang mengakibatkan prinsip masalah tidak terpenuhi. Misalnya jika ada pihak tertentu dengan upayanya memanfaatkan kondisi peraturan hukum yang ada guna kepentingan pribadinya. Syarat masalah mursalah adalah benar-benar untuk kepentingan umum tidak untuk kepentingan pribadi atau golongan. Maka pelaksanaan mekanisme proses pengadaan tanah dalam undang-undang ini tidak sama dengan konsep masalah mursalah dalam hukum Islam.

Kriteria masalah adalah tegaknya kehidupan dunia demi tercapainya kehidupan akhirat.¹⁰⁵ Dengan kriteria kemaslahatan sebagaimana tersebut maka ketika pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak memiliki dua fungsi yakni dunia dan akhirat maka tidak dapat dilakukan karena bertentangan dengan syariat. Sehingga dalam mewujudkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, semua pihak yang terkait dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan tujuan masalah yang sebenarnya yakni, harus terbebas dari nafsu duniawi karena kemaslahatan ini tidak diukur menurut keinginan nafsu.¹⁰⁶

Ketika proses pengadaan tanah tidak didasarkan atas kepentingan minoritas maka sejatinya konsep masalah dapat diterapkan. Sehingga musyawarah yang dilakukan demi terwujudnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan seksama dan saling mahami satu lain. Dengan pemahaman tema musyawarah maka akan mendapatkan

¹⁰⁵ Hamka Haq. Al-Syathibi *Aspek Teologis Konsep Masalah Dalam Kitab Al-Muwafaqat*. Yogyakarta: Erlangga. 2007. hlm.81

¹⁰⁶ *Ibid*

hasil yang seimbang. Pihak yang memerlukan tanah, pemerintah maupun pemilik hak dapat menerima tujuan serta dampak positif yang akan timbul dikemudian hari.



BAB III

REFORMA AGRARIA DALAM IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN BELUM BERKEADILAN

A. Regulasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan

2. Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang-undang Cipta Kerja yang disahkan pada akhir tahun 2020 dan telah didukung dengan peraturan pemerintah untuk pelaksanaannya mulai awal tahun 2021. Cipta kerja adalah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional, diatur dalam Pasal 1 angka (1) UU Cipta Kerja. Upaya cipta kerja tersebut memiliki asas-asas yang diatur dalam Pasal 2 UU Cipta Kerja, yaitu pemerataan hak; kepastian hukum; kemudahan berusaha; kebersamaan; dan kemandirian. Tujuan cipta kerja diatur dalam Pasal 3 UU Cipta Kerja, meliputi:

- a. Menciptakan dan meningkatkan lapangan kerja dengan memberikan kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan terhadap koperasi dan UMK-M, industri dan perdagangan nasional sebagai upaya untuk dapat menyerap tenaga kerja seluas-luasnya dengan tetap mempertimbangkan keseimbangan dan kemajuan antar daerah dalam kesatuan ekonomi nasional.

- b. Menjamin setiap warga negara memperoleh pekerjaan, mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
- c. Melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan keberpihakan, penguatan dan perlindungan bagi koperasi dan UMK-M serta industri nasional;
- d. Melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi, kemudahan dan percepatan proyek strategis nasional yang berorientasi pada kepentingan nasional yang berlandaskan pada ilmu pengetahuan dan teknologi nasional dengan berpedoman pada Pancasila.

Ruang lingkup kebijakan strategis cipta kerja diatur dalam Pasal 4 UU Cipta Kerja, meliputi:

- a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b. ketenagakerjaan;
- c. kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMK-M;
- d. kemudahan berusaha;
- e. dukungan riset dan inovasi;
- f. pengadaan tanah;
- g. kawasan ekonomi;
- h. investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;

- i. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan 10. penerapan sanksi.

UU Cipta Kerja mengubah beberapa pasal penting dalam UU Pengadaan Tanah, Pasal 123 angka 2 UU Cipta Kerja sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut PP Penyelenggaraan Pengadaan Tanah) menopang pelaksanaan UU Cipta Kerja dalam aspek pengadaan tanah ini. 18 kategori tanah dalam UU Pengadaan Tanah yaitu:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan raya, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit,
- g. transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik; jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;

- k. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Ditambah pengadaan tanah dalam PP Penyelenggaraan Pengadaan Tanah yaitu dalam Pasal 2, yaitu:

- a. kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- b. kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;

- c. kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- d. kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- e. kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah; dan
- f. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah.

UU Cipta Kerja mengatur terkait Bank tanah pada Pasal 125, berfungsi untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Pasal 129 ayat (4) UU Cipta Kerja mengatur dalam rangka mendukung investasi, pemegang hak pengelolaan badan bank tanah diberi kewenangan untuk:

- a. melakukan penyusunan rencana induk;
- b. membantu memberikan kemudahan Perizinan Berusaha/persetujuan;
- c. melakukan pengadaan tanah; dan
- d. menentukan tarif pelayanan

Bank tanah sebagai suatu badan khusus pemerintah, diatur dalam Pasal 130 UU Cipta Kerja, terdiri atas:

- a. Komite;
 - b. Dewan Pengawas; dan
 - c. Badan Pelaksana.
3. PP No 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Dalam Pasal 2 PP No. 19 Tahun 2021 , pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan adalah sebagai berikut:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;

- k. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s. kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- t. kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;

- u. kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;

Tahapan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan umum Dalam ketentuan Pasal 3 PP No. 19 Tahun 2021 , Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut;

- a. Perencanaan;

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib diselenggarakan oleh pemerintah dan bekerjasama dengan instansi yang bersangkutan yang disusun dalam dokumen perencanaan pengadaan tanah :

- 1) Setiap Instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum membuat rencana pengadaan tanah yang didasarkan pada rencana tata ruang; dan prioritas pembangunan.
- 2) Rencana pengadaan tanah disusun oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan melibatkan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan instansi teknis terkait.
- 3) Dalam perencanaan pengadaan tanah Instansi yang memerlukan tanah menunjuk lembaga profesional terkait dan/atau ahli.

Sedangkan dokumen dalam Perencanaan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum harus mempunyai manfaat sebagai berikut :

- 1) Rencana Pengadaan Tanah sebagaimana, disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah
- 2) Maksud dan tujuan rencana pembangunan menguraikan maksud dan tujuan pembangunan yang direncanakan dan manfaat pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- 3) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah disusun berdasarkan studi kelayakan.
- 4) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah ditetapkan oleh pimpinan Instansi yang memerlukan tanah atau pejabat yang ditunjuk.
- 5) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah oleh Instansi yang memerlukan tanah diajukan kepada gubernur atau bupati atau wali kota.
- 6) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun sejak ditetapkan oleh pimpinan Instansi yang memerlukan tanah.
- 7) Dalam hal dokumen perencanaan Pengadaan Tanah lebih dari 2 (dua) tahun sebagaimana, Instansi yang memerlukan tanah perlu melakukan pembaruan dokumen.

b. Persiapan;

- 1) Gubernur selaku Kepala Daerah melaksanakan tahapan kegiatan persiapan Pengadaan Tanah setelah menerima dokumen perencanaan Pengadaan Tanah.
- 2) Setelah menerima dokumen pengadaan tanah, gubernur membentuk Tim Persiapan perencanaan Pengadaan Tanah.
- 3) Tim Persiapan sebagaimana beranggotakan bupati/wali kota, perangkat daerah provinsi terkait, Instansi yang Memerlukan Tanah, instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan di bidang pertanahan dan apabila dianggap perlu dapat melibatkan instansi terkait lainnya.
- 4) Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Tim Persiapan, gubernur membentuk sekretariat persiapan Pengadaan Tanah yang berkedudukan di sekretariat daerah provinsi.

Sedangkan tugas dan tanggung jawab Tim Persiapan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah sebagai berikut:

- 1) melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan;
- 2) melaksanakan pendataan awal lokasi rencana pembangunan;
- 3) melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan;
- 4) menyiapkan penetapan lokasi pembangunan;

- 5) mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum; dan
- 6) melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum yang ditugaskan oleh gubernur

Manfaat Tim Konsultasi Publik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah sebagai berikut:

- 1) Konsultasi Publik rencana pembangunan, dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak, Pengelola Barang dan/atau Pengguna Barang.
- 2) Konsultasi Publik dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak, Pengelola Barang, Pengguna Barang dan masyarakat yang terkena dampak.
- 3) Tim Persiapan melaksanakan Konsultasi Publik rencana di kantor kelurahan/desa atau nama lain atau kantor kecamatan di tempat rencana lokasi pembangunan, atau dapat di tempat yang disepakati oleh Tim Persiapan dengan Pihak yang Berhak, Pengelola Barang, Pengguna Barang dan masyarakat yang terkena dampak.
- 4) Dalam hal pelaksanaan Konsultasi Publik masih terdapat pihak yang keberatan atas lokasi rencana pembangunan, maka Instansi yang Memerlukan Tanah melaporkan keberatan kepada gubernur melalui Tim Persiapan.

- 5) Gubernur membentuk TimKajian untuk melakukan kajianatas keberatan lokasi rencanapembangunan.

Tim Kajian yang dibentuk oleh Gubernur yang susunan keanggaanya Susunan keanggotaan terdiri atas:

- 1) sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
- 2) kepala Kantor Wilayah sebagai sekretaris merangkap anggota;
- 3) instansi yang menangani urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan daerah Sebagai anggota;
- 4) kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;
- 5) bupati/wali kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan akademisi sebagai anggota.

Sedangkan dimana tugas yangharus dilaksanakan oleh Tim Kajian yang telah dibentuk gubenur tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
- 2) melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan
- 3) membuat rekomendasi diterimaatau ditolaknya keberatan

Maka berdasarkan hasil Rekomendasi dari TimKajian yang disampaikan kepada Gubernur, tersebut langkah yang akan diambil oleh Gubernur adalah sebagai berikut :

- 1) Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolak nya keberatan atas lokasi rencana pembangunan.
- 2) Dalam hal Gubernur memutuskan menerima keberatan, maka Instansi yang memerlukan tanah membatalkan rencana pembangunan atau memindahkan lokasi pembangunan ke tempat lain.

Lalu diadakan Penetapan Lokasi Pembangunan dengan langkah sebagai berikut

- 1) Permohonan Penetapan Lokasi pembangunan dari Instansi yang Memerlukan Tanah diajukan kepada gubernur berdasarkan berita acara kesepakatan lokasi pembangunan
- 2) Penetapan Lokasi pembangunan diterbitkan oleh gubernur
- 3) Dalam Gubernur tidak menerbitkan Penetapan Lokasi pembangunan Pengadaan Tanah untuk tujuan pembangunan Proyek Strategis Nasional, mendesak dan/atau pembangunan yang tidak dapat dipindahkan lokasinya, Instansi yang Memerlukan Tanah dapat mengajukan permohonan Penetapan Lokasi kepada Menteri.

4) Penetapan Lokasi pembangunan diterbitkan oleh Menteri berdasarkan pengajuan permohonan dari Instansi yang Memerlukan Tanah.

c. Pelaksanaan;

1) Pelaksanaan Pengadaan Tanah diselenggarakan oleh Menteri.

2) Pelaksanaan Pengadaan Tanah dilaksanakan oleh kepala Kantor Wilayah selaku ketua pelaksana Pengadaan Tanah.

3) Dalam rangka melaksanakan Pengadaan Tanah, kepala Kantor Wilayah membentuk pelaksana Pengadaan Tanah, dimana Susunan keanggotaan pelaksana Pengadaan Tanah adalah sbb:

a) Pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanahdi lingkungan Kantor Wilayah;

b) Kepala Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah;

c) Pejabat perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan;

d) Camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; dan

e) Lurah/kepala desa ataunama lain pada lokasi Pengadaan Tanah.

d. Penyerahan hasil.

Ketua pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang Memerlukan Tanah disertai data Pengadaan Tanah setelah sejak Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah.

- a) Penyerahan hasil Pengadaan Tanah berupa bidang tanah dan dokumen Pengadaan Tanah dengan penandatanganan berita acara penyerahan hasil Pengadaan Tanah.
- b) Penyerahan hasil Pengadaan Tanah dapat dilakukan secara bertahap dengan berita acara untuk selanjutnya dipergunakan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah untuk pensertipikatan.
- c) Tugas dan tanggung jawab pelaksana Pengadaan Tanah berakhir dengan telah ditandatanganinya berita acara penyerahan hasil Pengadaan Tanah secara keseluruhan
- d) Pensertipikatan wajib dilakukan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah setelah penyerahan hasil Pengadaan Tanah.

B. Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Belum Berkeadilan

Tanah merupakan lapisan dari bumi yang memiliki sumber daya alam yang penting bagi keberlangsungan hidup umat manusia. Karena, sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah yang meliputi tanah sebagai mata pencaharian, kebutuhan untuk tempat tinggal, kebutuhan pangan, serta serentet kebutuhan lainnya yang bersifat ekonomis serta keyakinan dalam hal kepercayaan (*religious*).

Indonesia sendiri memiliki Undang-Undang yang mengatur mengenai Hak Menguasai Negara dalam Hukum Tanah Nasional yang tercantum dalam UU No. 5 Tahun 1960 mengenai Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan UUPA. Mengacu pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Frase pada “dikuasai” mengarah pada negara memiliki kekuasaan dalam membuat peraturan yang berkaitan dengan agraria yang tujuannya ialah untuk kepentingan rakyat banyak.

Prinsip dari “negara menguasai” dalam pengertian ini ialah hubungan negara dan rakyat dipahami dengan negara menerima kekuasaan dari masyarakat dalam mengatur mengenai penyediaan, pembagian tanah, dan pembuatan produk hukum yang berkaitan dengan tanah. Maka dengan hal tersebut pemerintah harus dapat mempertanggung jawabkan apa-apa yang dilakukan yang mencakup

pengelolaan tanah kepada rakyat. Mengacu pada UUPA Pasal 6 bahwa “semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Dengan hal tersebut maka pemegang hak atas tanah tidak memiliki kekuasaan mutlak, karena menyesuaikan pada fungsi sosial atas tanah bahwa jika negara menghendaki atas kepentingan umum, pemegang hak atas tanah kemudian harus melepaskan hak tanahnya kepada negara”.

Menanggapi atas pengertian tersebut Pasal 18 UUPA memberikan landasan hukum kepada rakyat mengenai kompensasi karena pengambilan tanah hak baik untuk kepentingan umum yang didalamnya meliputi pada kepentingan bangsa serta negara dan bagi kepentingan seluruh warga negara. Pencabutan hak atas tanah ini dapat diberikan ganti rugi yang layak dan sesuai dengan aturan yang ada dalam Peraturan Perundang-undangan. Yang mana tercantum dalam PP No 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan “pengadaan tanah merupakan kegiatan dalam menyediakan tanah dengan cara memberi ganti rugi yang layak dan adil pada pihak yang berhak” yaitu meliputi pada pihak yang menguasai tanah ataupun pihak yang memiliki objek pengadaan tanah. Sedangkan ganti rugi ditunjukkan pada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah ini.

Mengacu pada penjelasan mengenai peraturan agraria diatas, dapat dipahami bahwa kebijakan yang diambil pemerintah yang bersangkutan dengan agraria (tanah) haruslah mengutamakan kebutuhan dari seluruh warga negara bukan hanya keuntungan bagi segelintir

warga negara saja. Akan tetapi banyak petani di negeri ini hidup dalam kondisi was-was. Tiba-tiba lahan mereka ternyata bagian dari proyek-proyek strategis nasional.

Catatan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mengungkapkan, sepanjang 2021 dari 52 kasus konflik agraria di sektor infrastruktur, 38 kasus di antaranya disebabkan proyek strategis nasional (PSN).¹⁰⁷ Angka ini melonjak 123 persen dari tahun sebelumnya. Pemicunya adalah target percepatan eksekusi proyek yang ditopang oleh regulasi pemerintah.

Jenis pembangunan infrastruktur penyebab konflik dimulai dari pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol, bendungan, pelabuhan, kereta api, kawasan industri, pariwisata, hingga pengembangan kawasan ekonomi khusus (KEK).¹⁰⁸ Sementara proyek strategis nasional di sektor properti terjadi 40 kasus konflik agraria dengan luas 11.466 hektar. Jika dikaitkan dengan target pemerintah mengenai luasan pengadaan tanah di 2021, maka luas lahan konflik 11 ribu ini mencapai 41 persen dari total luasan tanah yang dibutuhkan PSN. Artinya, proses pengadaan, pembebasan tanah, dan ganti kerugian yang sudah dilakukan pemerintah mencapai 41 persen ini keseluruhannya mengalami konflik agraria.¹⁰⁹

¹⁰⁷ CATAHU KPA 2021

¹⁰⁸ Wawancara dengan Sekretaris Jenderal KPA Dewi Sartika, pada tanggal 19 Oktober 2022

¹⁰⁹ CATAHU KPA 2021

Dewi mengatakan, Presiden Jokowi seperti menggelar karpet merah bagi penggusuran besar-besaran. Berbagai regulasi dirancang untuk memudahkan proses pengadaan dan pembebasan tanah, yang berujung pada praktik perampasan tanah warga. Salah satunya dengan melabeli proyek-proyek tersebut sebagai kepentingan umum, yang rupanya pengusaha besar dan perusahaan multinasional berada di baliknya. Problem utamanya adalah tanah-tanah yang menjadi target pengadaan tanah untuk, tanda kutip, kepentingan umum infrastruktur, tersebut tumpang tindih dengan tanah dan lahan pertanian masyarakat.¹¹⁰

Konsorsium Pembaruan Agraria mengungkap selama 2021 pihaknya mencatat terjadi 207 kasus letusan konflik agraria yang bersifat struktural. Ratusan konflik itu berlangsung di 32 provinsi dan tersebar di 507 desa dan kota. Konflik ini berdampak pada 198.895 kepala keluarga (KK) dengan luasan tanah berkonflik seluas 500.062 hektar. Dari sisi jumlah, memang ini mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya yang berjumlah 241.¹¹¹ Meski secara jumlah kasus menurun, kata Dewi, laporan KPA mencatat terjadi kenaikan konflik agraria yang sangat signifikan di sektor pembangunan infrastruktur. Kenaikan itu sebesar 73 persen.

Menurut Dewi, jika diakumulasi, sepanjang dua tahun pandemi, telah terjadi 448 peristiwa konflik agraria di 902 kampung dan desa di Indonesia. Jika dihitung setiap bulannya, maka rata-rata, ada 18 letusan

¹¹⁰ Dewi Sartika, *Op., Cit*

¹¹¹ *Ibid.*,

konflik terjadi di setiap bulannya. Artinya, ini menunjukkan bahwa konflik agraria terjadi semakin masuk ke wilayah-wilayah permukiman padat, ke wilayah masyarakat bermukim, di mana masyarakat telah menguasai, mengusahakan dan mengelola tanah.¹¹²

Merujuk pada catatan akhir tahun KPA, Jawa Timur menduduki peringkat pertama provinsi dengan jumlah konflik agraria terbanyak. Setidaknya terdapat 30 kejadian konflik agraria dengan luas lahan yang disengketakan mencapai 54.573 hektar terjadi di Jawa Timur. Disusul dengan provinsi Jawa Barat dengan 17 kejadian konflik. Letusan konflik tersebut terjadi di atas lahan seluas 8597,834 hektar. Di posisi ketiga, Provinsi Riau menduduki kejadian sebanyak 16 konflik seluas 21.564,55 hektar dan mengorbankan 359 KK. Peningkatan pesat letusan konflik agraria di tiga provinsi ini sebagian besarnya disebabkan oleh proyek pembangunan infrastruktur dan kawasan industri melalui proyek strategis nasional yang dirancang Presiden Joko Widodo.

Tabel 3.1
Data 3 (tiga) Provinsi Terbanyak Kasus Konflik Agraria Akibat PSN
Sumber: CATAHU KPA 2021

Provinsi	Program PSN
Jawa Timur	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan tol Kediri-Kertosono; • Tol Tulungagung-Kediri; • Pembangunan Tol Ring Road Sukodadi yang tersambung dengan Bandara Kediri; • Pembangunan KEK JIPE di Gresik, dan

¹¹² *Ibid*

	pembangunan bendungan Semantok.
Jawa Barat	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan Tol Jakarta-Cikampek II; • Tol Cisumdawu; • Tol Cimanggis-Cibitung; • Proyek kereta api cepat Jakarta-Bandung; • Pembangunan MNC Lido City di Kabupaten Bogor dan Sukabumi.
Riau	<ul style="list-style-type: none"> • Konflik agraria di kehutanan dengan lima kasus, dan akibat pembangunan infrastruktur satu kasus.

Perlindungan lahan pertanian telah diamanatkan dalam UU No 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UULP2B). Dalam realisasi UU Cipta Kerja, UULP2B justru masuk dalam klaster pengadaan tanah untuk investasi, infrastruktur dan proyek strategis nasional. Pasal 124A ayat (2) UUCK: kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandarudara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagaralam, serta pembangkit dan jaringan listrik. Merujuk pada penjelasan tersebut, maka produksi pangan tidak masuk dalam kepentingan umum, meskipun pangan merupakan hajat hidup umat manusia. Pangan juga tidak termasuk dalam Proyek Strategis Nasional.

Sejumlah perubahan ketentuan dinilai mengancam kelangsungan hidup petani, memperparah konflik agraria, memperbesar ketimpangan kepemilikan lahan dan praktik pengusuran demi investasi. Perubahan ini terkait persetujuan alih fungsi lahan tanah pertanian ke non-pertanian, penambahan kategori kepentingan umum dan Proyek Strategis Nasional dalam pengadaan tanah. Kekhawatiran tersebut dapat dipahami, mengingat ketentuan Pasal 44 ayat (3) UULP2B yang telah diubah dengan Pasal 124 angka 1 UU Cipta Kerja isinya sama. Sementara Pasal 44 ayat (2) UULP2B ditambahkan frase “Proyek Strategis Nasional” sehingga dapat artikan bahwa alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang digunakan untuk Proyek Strategis Nasional tidak ada kewajiban penyediaan lahan pengganti. Dalam praktik, dikhawatirkan mengabaikan syarat-syarat lain, seperti keharusan dilakukannya kajian kelayakan strategis, dan disusunnya rencana alih fungsi lahan. Perubahan tersebut dapat mempercepat alih fungsi tanah pertanian dan mengancam keberadaan kelompok petani.

Tabel 3.1

Perbandingan Pasal 44 UULP2B dengan UU Cipta Kerja

UU PLP2B	UU Cipta Kerja
<p>Pasal 44</p> <p>ayat (1): Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.</p> <p>ayat (2): Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan</p>	<p>Pasal 124 angka 1</p> <p>Pasal 44</p> <p>ayat (1): Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.</p> <p>ayat (2): Dalam hal untuk kepentingan umum dan/atau Proyek Strategis Nasional, Lahan Pertanian</p>

<p>sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>ayat (3): Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat: a. dilakukan kajian kelayakan strategis; b. disusun rencana alih fungsi lahan; c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.</p> <p>ayat (4): Dalam hal terjadi bencana sehingga pengalihan fungsi lahan untuk infrastruktur tidak dapat ditunda, persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b tidak diberlakukan.</p> <p>ayat (5): Penyediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan untuk infrastruktur akibat bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan.</p> <p>ayat (6): Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p>	<p>Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>ayat (3): Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat: a. dilakukan kajian kelayakan strategis; b. disusun rencana alih fungsi lahan; c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.</p> <p>ayat (4): Dalam hal terjadi bencana sehingga pengalihan fungsi lahan untuk infrastruktur tidak dapat ditunda, persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b tidak diberlakukan.</p> <p>ayat (5): Penyediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan untuk infrastruktur akibat bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan.</p> <p>ayat (6): Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
---	--

Berdasarkan data yang diambil penulis dari Badan Pusat Statistik jumlah rumah tangga usaha pertanian menurut provinsi dan golongan luas lahan yang dikuasai, dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3.2
Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian Menurut Provinsi Dan
Golongan Luas Lahan Yang dikuasai
Sumber : Survey Pertanian Badan Pusat Statistik 2018

No	Provinsi	Golongan Luas Lahan yang dikuasai (Ha)			
		< 0,50	0,50 – 0,99	1,00 – 1,99	2,00 – 2,99
1	Aceh	366.283	133.743	135.589	46.230
2	Sumatera Utara	725.482	279.453	272.813	98.744
3	Sumatera Barat	338.426	144.268	134.243	46.141
4	Riau	130.191	71.825	171.658	139.816
5	Jambi	87.673	46.298	140.668	106.296
6	Sumatera Selatan	145.779	168.852	369.960	209.958
7	Bengkulu	46.353	47.904	111.865	56.244
8	Lampung	501.489	350.640	321.166	103.935
9	Kepulauan Bangka Belitung	49.052	27.817	42.786	21.924
10	Kepulauan Riau	45.765	1.244	12.997	5.976
11	DKI Jakarta	14.475	354	212	14
12	Jawa Barat	2.528.743	437.356	200.919	48.526
13	Jawa Tengah	3.618.041	604.898	195.534	32.517
14	DI Yogyakarta	438.105	43.262	10.715	1.303
15	Jawa Timur	4.055.438	759.781	270.142	48.684
16	Banten	420.270	102.733	54.541	11.847
17	B a l i	263.705	78.215	36.277	6.972
18	Nusa Tenggara Barat	419.669	103.471	86.283	32.096
19	Nusa Tenggara Timur	351.220	217.089	176.193	47.180
20	Kalimantan Barat	117.989	106.101	174.474	121.318
21	Kalimantan Tengah	61.664	33.966	70.694	50.598
22	Kalimantan Selatan	182.408	108.983	108.497	39.969
23	Kalimantan Timur	67.188	23.328	46.586	34.732
24	Kalimantan Utara	17.271	4.514	9.536	7.028
25	Sulawesi Utara	85.216	54.403	75.011	26.851
26	Sulawesi Tengah	99.485	84.557	136.140	60.148
27	Sulawesi Selatan	393.766	236.402	234.308	85.951
28	Sulawesi Tenggara	92.177	57.114	92.982	46.562
29	Gorontalo	49.937	24.639	36.537	14.768
30	Sulawesi Barat	66.669	40.238	48.417	23.674
31	Maluku	87.803	31.886	36.271	14.422
32	Maluku Utara	24.877	21.305	52.584	22.658
33	Papua Barat	63.355	8.755	9.378	3.151

34	Papua	301 466	32 938	29 843	11 369
	Jumlah	16 257 430	4 498 332	3 905 819	1 627 602

Jumlah petani kecil (petani yang menguasai kurang dari 0,5 ha lahan per keluarga) Pada Sensus Pertanian 2018 (SP2018) jumlah petani kecil nasional 16,2 juta keluarga (SP2018) selama 10 tahun meningkat 3,8 juta keluarga. Di pulau Jawa, dari setiap empat petani, tiga adalah petani kecil. Selain itu, data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa pada tahun 2010 luas areal usaha tani padi hanya 12,870 juta ha, menyusut 0,1% dari sebelumnya 12,883 juta ha (2009). Secara keseluruhan, luas lahan pertanian, termasuk nonberas, pada tahun 2010 diperkirakan mencapai 19,814 juta ha, menurun 13% dibandingkan tahun 2009 yang mencapai 19,853 juta ha. Kondisi seperti ini, tentunya berdampak pada kehidupan petani yang terus memburuk. Selain jumlah petani kecil semakin meningkat, jumlah rumah tangga petani juga menurun. Hal ini terbukti dari hasil Sensus Pertanian (SP) 2013 yang menunjukkan penurunan dari tahun ke tahun jumlah rumah tangga petani sejak 2003, tiap tahunnya rata-rata menurun 1,75%. Pada tahun 2003 terdapat 31.170.100 rumah tangga petani menjadi 26.126.200 rumah tangga pada tahun 2013, sehingga selama 10 tahun terakhir jumlah rumah tangga petani menurun 4.043.900. 19 Sedangkan data survey Pertanian Antar Sensus tahun 2018 jumlah rumah tangga petani 27.682.117. Sehingga selama 5 tahun terakhir dari tahun 2013-2018 jumlah rumah tangga petani naik sejumlah 1.555.917. Data ini tentunya sangat positif, mungkin dikarenakan adanya program reforma agraria dengan redistribusi tanah kepada masyarakat. Hanya saja, pertumbuhan

jumlah rumah tangga petani ini jangan sampai terpuruk kembali dengan adanya UU Cipta Kerja. Seperti yang terjadi pada periode 2003-2018 dimana pertumbuhan jumlah petani menurun karena masifnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum lahirnya UU Pengadaan Tanah.

Selain itu, kewajiban menyediakan tanah pengganti bagi petani juga terhapus. Termasuk menghapus kewajiban menyediakan tanah pengganti bagi petani terdampak. Berdasarkan Laporan Kementerian Pertanian tahun 2020 terkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) menyebutkan, luas lahan baku sawah, baik beririgasi maupun non irigasi, mengalami penurunan rata-rata seluas 650 ribu hektar per tahun. Artinya, jika laju cepat konversi tanah pertanian ini tidak dihentikan, bahkan difasilitasi UU Cipta Kerja, maka tanah pertanian masyarakat akan semakin menyusut. Begitu pula jumlah petani pemilik tanah dan petani penggarap akan semakin berkurang jumlahnya akibat kehilangan alat produksinya yang utama yakni tanah dan mata pencaharian petani akan semakin tergerus. Yang menjadi sorotan yaitu tambahan kategori kepentingan umum untuk pengadaan tanah. Tambahan ini dikhawatirkan akan memperparah konflik agraria. Pasal 123 ayat 1 dan 2 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 8 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah).

Pasal ini menambah empat poin kategori pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Keempat kategori baru itu adalah kawasan industri minyak dan gas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan pariwisata, dan kawasan lain yang diprakarsai atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN dan BUMD serta kawasan lain yang belum diatur dalam UU Cipta Kerja diatur dengan PP.

Ketentuan tersebut dapat mempermudah proses alih fungsi lahan pertanian dan berpotensi merugikan kelompok petani. Proses alih fungsi lahan dipermudah, akan memperparah konflik agraria, ketimpangan kepemilikan lahan, praktik perampasan dan penggusuran tanah yang mengatasnamakan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. UU Cipta Kerja akan memperparah konflik agraria, ketimpangan, perampasan, penggusuran tanah masyarakat. Pernyataan penambahan kategori kepentingan umum ini merupakan hambatan dan keluhan para investor terkait pengadaan dan pembebasan lahan proyek pembangunan infrastruktur serta kegiatan bisnis. Lewat UU Cipta Kerja, pemerintah memperluas definisi kepentingan umum dengan menambahkan kepentingan investor pertambangan, pariwisata, industri dan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) ke dalam kategori kepentingan umum. Pengadaan tanah tidak dapat dilihat sebatas proses penyediaan tanah bagi pembangunan proyek infrastruktur atau industri semata. Namun, juga harus diperhitungkan dampak sistemik terkait degradasi ekonomi, sosial dan budaya pada lokasi yang menjadi obyek pengadaan tanah

serta masyarakat. Harus diingat, tanpa UU Cipta Kerja, UU pengadaan tanah dalam praktiknya telah mengakibatkan konflik agraria dan penggusuran.

Dikutip dari pernyataan Prof Widiatmaka yang menyesalkan bahwa bidang pangan dan kawasan pertanian rakyat tidak menjadi bagian dari kepentingan umum ataupun proyek strategis nasional. Kendatipun UUPLP2B dihadirkan dalam rangka mengontrol laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat menopang ketahanan pangan nasional, namun lahan pertanian yang telah ditetapkan oleh Rencana Detil Tata Ruang (RDTR) sekalipun, tidak luput dari ancaman konversi ke non-pertanian jikalau di area pertanian tersebut bertepatan dengan calon lokasi yang menjadi objek kepentingan umum. Meskipun harus disediakan lahan pengganti. Tanpa lahan pengganti, maka kegiatan yang menggunakan lahan pertanian berkelanjutan meskipun dengan alasan untuk kepentingan umum tidak dapat dilakukan, kecuali demi Proyek Strategis Nasional. UU Cipta Kerja yang diharapkan dapat meningkatkan investasi yang menyediakan lapangan kerja dan daya saing, menjadi tidak kompatibel dengan apa yang diamanatkan UU PLP2B sebelum adanya perubahan.

Demi investasi yang mensyaratkan diperbolehkannya alih fungsi lahan, menjadi problematika tersendiri, ketika kepentingan umum disandingkan dengan kepentingan investasi (Proyek Strategis Nasional). Tidak dijadikannya bidang pangan sebagai proyek strategis nasional maka pangan bisa dinomorduakan, dan salah satu tantangan paling berat

yang tidak masuk ke dalam pertimbangan UU dan PP ini adalah ketika produksi pangan di Indonesia dilaksanakan sebagian besar oleh rakyat dengan sistem budidaya bukan oleh perusahaan. Jika hanya disiapkan lahan siap tanam lalu siapa yang akan menanam?. Meskipun ada lahan pengganti sebagai solusi dari alih fungsi lahan namun tidak jelas pihak yang akan menanam tentu hal tersebut pelaksanaannya akan sangat menyulitkan.

Selain itu adanya perubahan UU PLP2B dalam UU Cipta Kerja ini akan berdampak terhadap perusahaan-perusahaan raksasa dan investor bermodal kuat, dapat merampas secara mudah lahan masyarakat secara legal dengan mudah dan tetap lepas dari jeratan hukum. Selama ini praktek-praktek pemindahan paksa, pengusuran dan perampasan tanah rakyat yang dilakukan oleh pemerintah dan korporasi, baik secara sendiri maupun bersama-sama sudah sering terjadi, adanya penerbitan UU Cipta Kerja ini tentunya akan semakin memperparah kondisi pertanian di Indonesia.

Pada perspektif Pancasila selaras dengan dogma hukum yang menempatkan manusia sebagai pusat dari berbagai modus pengaturan dan tujuan pengaturan itu sendiri. Namun kiranya yang harus dipahami adalah bahwa dalam perspektif Hukum Pancasila memiliki perbedaan perspektif menjelaskan manusia sebagaimana dogma-dogma hukum barat yang hingga kini sayangnya masih menjadi anutan dalam hukum Indonesia.

Pada pemahaman nilai-nilai Pancasila yang menjadi kepribadian kita itu pun dapat disampaikan bahwa manusia yang berkepribadian seyogyanya akan mampu melaksanakan hidup dan kehidupannya secara lebih baik. Kepribadian itu akan termanifestasikan dari kesadaran rahsa (rasa terdalamnya atau puncak kesadarannya) akan membuatnya mencapai pada dimensi Ketuhanan sebagai causa prima terjadinya segenap unsur dan tatanan semesta raya.

Pemahaman itu tidak lain melalui mengerti dan paham makna “Merah Putih” menjadi perspektif yang mengantarkan pemahaman terhadap Pancasila. Merah Putih adalah jati diri manusia sehingga Sang founding father menjadikan bendera nasional sekaligus simbol negara. Esensi ajaran dari Merah-Putih adalah perihal manusia itu sendiri, yaitu merah adalah raga dan putih adalah suksma. Ketika suksma masuk dan menyatu dengan raga manusia maka ada nyawanya itulah identitas dari hidupnya manusia yang tercipta dan hidup menurut kodrat Tuhan Yang Maha Esa (Sang Pencipta).

Ketika manusia yang sudah berkepribadian seperti itu maka dia sadar akan jati dirinya yang sejati sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Inilah dasar pemahaman sebagai perspektif memahami sila-sila Pancasila yang tidak an sich sebagaimana urutan sila-silanya, melainkan dimulai dari sila kedua adanya manusia yang sadar akan kemanusiaannya. Manusia yang sudah paham “Merah Putih” sebagai jati dirinya akan sadar asalnya-penciptaannya, keberadaannya di alam semesta. Dia memahami dan akan bersifat adil, berperilaku penuh adab (beradab) yang dalam

konteks historis penyusunan Sila-Sila Pancasila telah menempatkan Tuhan lebih tinggi daripada dirinya (pada sila pertama).

Manusia-manusia Indonesia yang sudah mengenal siapa dirinya dan mengenal Tuhan sebagai Pencipta dengan seluruh sifat-sifat Ketuhanan hanya ada atau memiliki keinginan rasa bersatu yang menimbulkan persatuan. Adapun yang disatukan adalah rahsa (rasa terdalamnya) sebagai manusia pada tiap-tiap individu manusianya (sila ketiga).

Adanya berbagai atau banyaknya manusia yang bersatu memerlukan tatanan (musyawarah dan perwakilan). Sila keempat adalah tatanan sebagai konsekuensi adanya persatuan. Tatanan yang terbentuk atas landasan kesadaran manusia Indonesia yang didasari sila kesatu, kedua dan ketiga akan mengarah pada keadilan sosial (sila kelima) sebagai sesuatu keniscayaan yang logis.

Uraian pada bagian ini tentunya bermaksud memberikan sebuah perspektif solusi. Sebentuk solusi yang berangkat dari kondisi nyata adanya hambatan yang senantiasa atau seringkali dijumpai dalam perolehan tanah untuk pembangunan infrastruktur, maupun yang terjadi pada modus perolehan tanah untuk keperluan lainnya. Tataran solusi yang pada intinya justru sebagai jawaban dari refleksi gagalnya tatanan hukum yang diasumsikan sistematis-logis-adil.

Pada tujuannya pemberlakuan hukum (undang-undang) secara ideal sudah terdapat di dalamnya format susunan, substansi dan arah

implementasi dan implikasinya. Khususnya berkenaan dengan persoalan yang dibicarakan ini sudah dijelaskan dalam bagian kedua di muka. Singkatnya tujuan akhirnya keadilan sosial tidak atau masih belum tercapai, malah jelas masih menjadi “hambatan” bagi program PSN.



BAB IV

KELEMAHAN-KELAMAHAN REFORMA AGRARIA DALAM

IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK

PEMBANGUNAN BELUM BERKEADILAN

A. Kelemahan Struktur Hukum

Pada tataran implementasi, pada saat pemerintah membutuhkan tanah untuk kepentingan pembangunan, seringkali menemui banyak kendala. Keterbatasan ketersediaan tanah negara dan kebutuhan akan lokasi pembangunan yang hanya dapat dilakukan pada lokasi tertentu menjadi penyebab Pemerintah mau tidak mau harus “meminta” tanah masyarakat, melalui proses sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundangan. Permasalahan akan muncul ketika tanah yang akan dijadikan lokasi pembangunan merupakan tempat tinggal atau sumber penghidupan utama para pemegang hak yang jika dilepaskan kepada Pemerintah akan berdampak pada penghidupan dan masa depan mereka. Konflik kepentingan antara pemegang hak atas tanah, Pemerintah, dan investor yang akan menggarap pembangunan tersebut sering kali berlarut-larut dan merugikan banyak pihak.

Berdasarkan pertimbangan tersebut DPR RI bersama Pemerintah ataupun instansi terkait mengeluarkan sebuah aturan ataupun regulasi mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Akan tetapi Pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum sering memunculkan konflik pertanahan. Konflik pertanahan yang terjadi selama ini berdimensi luas, baik konflik horizontal maupun konflik

vertikal. Konflik vertikal yang paling dominan yaitu antara masyarakat dengan pemerintah. Tumpang tindihnya pengeluaran suatu keputusan dari instansi-instansi yang berhubungan langsung dengan pertanahan juga merupakan salah satu faktor timbulnya sengketa pertanahan.

Sengketa demi sengketa ini terjadi karena kurangnya koordinasi antara instansi penyelenggara pembebasan tanah dan pihak lain yang terkait misalnya kantor pertanahan setempat. Itu artinya inkonsistensi pemerintah dalam mengeluarkan regulasi di bidang pertanahan serta lemahnya pengawasan saat melaksanakan regulasi-regulasi tersebut.

Diawal diberlakukan UUPA, melalui Repelita III sebagaimana amanat GBHN, diberlakukanlah reformasi penguasaan dan kepemilikan tanah. Langkah ini kemudian dikenal dengan istilah *landreform*. Secara singkat, penyelenggaraan *landreform* di Indonesia dimaksudkan untuk membebaskan petani dan rakyat jelata dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme, dan kapitalisme.

Program *landreform* yang dijalankan pemerintah pada waktu itu meliputi beberapa hal, misalnya pembatasan luas maksimum penguasaan tanah, redistribusi tanah dan lainnya. Namun dalam prakteknya *landreform* tidaklah berjalan mulus sesuai dengan harapan pemerintah. Salah satu faktor penyebab tersendatnya *landreform* adalah keadilan yang diperjuangkan oleh pemerintah bersama petani tidak dirasakan oleh pemilik tanah. Dan alhasil, akar-akar permasalahan dari *landreform* sampai saat ini masih dirasakan oleh sebagian masyarakat.

Dalam hal ini perlindungan reforma agrarian implementasi terhadap pengadaan tanah untuk pembangunan masih belum berkeadilan dikarenakan:

1. Peraturan yang belum lengkap;
2. Ketidaksesuaian peraturan;
3. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia;
4. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap;
5. Data tanah yang keliru;
6. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah;
7. Transaksi tanah yang keliru;

Menurut penulis kelemahan struktur hukum yang dikaji dengan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, dimana beliau menjelaskan tentang struktur hukum yakni:

“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdictionStrukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”¹¹³

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinnnya, dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana

¹¹³ Lawrence M. Friedman, *Op.,Cit*, hlm.5-6

badan legislative ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah Pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan.

Pembentukan hukum termasuk undang-undang, tidak terlepas dari proses penyusunannya yang umumnya didasari oleh pertimbangan atau alasan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Namun pada intinya proses penyusunan undang-undang dapat digolongkan dalam dua tahapan besar, yaitu tahap sosiologis dan tahap yuridis. Pada tahap sosiologis berlangsung proses untuk mematangkan masalah, sehingga dapat masuk ke dalam agenda yuridis, sedangkan pada tahap yuridis dilakukan proses perumusan substansi undang-undang. Dalam dua tahapan tersebut pihak-pihak yang memiliki kepentingan akan berusaha “turut masuk” ke dalam pekerjaan pembentukan undang-undang.¹¹⁴

Pembentukan undang-undang merupakan salah satu bentuk pembaruan hukum sebagai upaya menyesuaikan perkembangan dan tuntutan kebutuhan masyarakat. Di negara berkembang, pembaruan hukum merupakan prioritas utama dalam melakukan pembangunan,

¹¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2003, hlm. 129-131.

sebab pada umumnya pembaruan hukum tersebut memiliki peran ganda, yaitu:

- c. merupakan upaya melepaskan diri dari struktur hukum kolonial. Hal ini biasanya dilakukan melalui penggantian, penghapusan, dan penyesuaian hukum warisan kolonial untuk memenuhi tuntutan masyarakat nasional; dan
- d. mendorong proses pembangunan, terutama pembangunan bidang ekonomi. Peran pembaruan hukum dalam kaitan ini dilakukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga negaranya serta guna mengejar ketertinggalan pembangunan ekonomi dari negara - negara maju.¹¹⁵

Unsur hukum meliputi ketertiban, keadilan, dan kepastian,¹¹⁶ oleh karenanya pembentukan hukum harus mampu mencerminkan ketiga unsur tersebut. Hukum itu sendiri akan terus berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan karakter hukum itu sendiri dipengaruhi oleh variabel yang berbeda sesuai dengan konteks perubahannya. Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick,¹¹⁷ variabel yang terkait dengan hukum tersebut adalah peran paksaan dalam hukum, hubungan timbal balik antara hukum dan politik, hubungan hukum dengan negara dan tertib moral, letak peraturan,

¹¹⁵ Sulasi Rongiyati, Politik Hukum Pembentukan UU Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, *ADIL : Jurnal Hukum* Vol. 3 No.1, hlm. 79

¹¹⁶ Johnny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum : Teori dan Implikasi Penerapannya dalam penegakan Hukum*, Surabaya : Putra Media Nusantara dan ITS Press Surabaya, 2009, hlm. 16-23.

¹¹⁷ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition : Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco Jakarta : HuMa, 2003, hal.11- 13

diskresi, tujuan dalam putusan hukum, partisipasi masyarakat, legitimasi, dan ketaatan. Antarvariabel tersebut memiliki keterkaitan yang sistematis, jelas, serta tergantung pada kondisi yang pada akhirnya akan membentuk sistem dengan susunan karakter-karakter yang memiliki keterkaitan secara internal. Terdapat tiga karakteristik hukum dalam masyarakat yaitu: hukum represif; hukum otonom; dan hukum responsif.

Hukum represif, lebih mengarah pada model hukum yang mengedepankan pelayanan kekuasaan dan menafikan aspirasi publik, dengan ciri utama:

- a. kekuasaan politik mengatasi institusi hukum, sehingga kekuasaan negara menjadi legitimasi hukum,
- b. penyelenggaraan hukum dijalankan berdasarkan perspektif penguasa dan pejabat (menempatkan ketertiban sebagai tujuan utama hukum dan mementingkan kemudahan administrasi,
- c. peraturan bersifat diskriminatif, represif terhadap rakyat tetapi lunak terhadap penguasa,
- d. alasan pembentukannya bersifat ad hoc sesuai dengan keinginan arbitrer penguasa,
- e. kesempatan bertindak bersifat meresap sesuai kesempatan,
- f. pemaksaan meliputi keseluruhan, tanpa batas yang jelas,
- g. menuntut pengendalian diri dari masyarakat,
- h. kepatuhan masyarakat harus tanpa syarat dan ketidakpatuhan hukum dianggap sebagai kejahatan, dan

- i. partisipasi masyarakat dimungkinkan melalui penundukan diri dan kritik dipahami sebagai tindakan pembangkangan.¹¹⁸

Hukum otonom, berintikan supremasi aturan dan prosedur sehingga masalah keadilan hanya dimaknai sebatas keadilan prosedural.

Tipe tatanan hukum otonom ini memperlihatkan ciri:

- j. hukum terpisah dari kekuasaan,
- k. aturan menjadi dasar penilaian dan tanggungjawab hukum,
- l. prosedur dipandang sebagai inti hukum, sehingga tujuan dan kompetensi utama hukum adalah regulasi,
- m. loyalitas pada hukum bermakna sama pada kepatuhan pada aturan hukum positif,
- n. diskresi dibatasi karena dapat merongrong integritas proses hukum,
- o. mengutamakan formalisme dan legalisme,
- p. kritik terhadap aturan hukum harus melalui proses legislasi.¹¹⁹

Hukum responsif, menempatkan hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan sarana publik. Sesuai dengan sifatnya yang terbuka maka tipe hukum responsif mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial dalam rangka

¹¹⁸ Philippe Nonet dan Philip Selznick, dalam Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hal. 207-208

¹¹⁹ *Ibid*, hal. 209

mencapai tujuan keadilan dan emansipasi publik. Hukum responsif menekankan hal-hal sebagai berikut:

- a. keadilan substansif sebagai dasar legitimasi hukum,
- b. Peraturan merupakan sub-ordinasi dari prinsip dan kebijakan,
- c. pertimbangan hukum berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat,
- d. Mengajukan diskresi pada pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan,
- e. Mumpuk sistem kewajiban sebagai pengganti paksaan,
- f. Moralitas kerjasama sebagai prinsip moral menjalankan hukum,
- g. kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat,
- h. Penolakan terhadap hukum dianggap sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum,
- i. Akses partisipasi publik terbuka dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.¹²⁰

Secara keseluruhan banyak sekali kemajuan pengaturan pengadaan tanah yang diatur dalam UU Pengadaan Tanah baik dari ruang lingkup kepentingan umum maupun proses pengadaan tanah yang dimulai dari tahap persiapan, perencanaan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil serta pengawasan dan evaluasi.

¹²⁰ *Ibid*, hal. 205-207

B. Kelemahan Subtansi Hukum

Peraturan perundang-undangan selalu mengikuti dinamika politik hukum khususnya yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Kebijakan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Namun terjadi perubahan dalam undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Tetapi tidak menghapus ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Karena pada dasarnya hanya menambah dan merubah beberapa isi pasal saja. Jadi Undang-Undang Cipta Kerja ini hanya mengatur secara khusus terkait dengan penambahan pasal-pasal baru yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Namun mencabut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan menggantinya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Cipta Kerja menambahkan dan merevisi beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang

Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Terutama bagi pengembangan kawasan yang selama ini digenjot oleh pemerintah. Terdapat tambahan 6 sektor yang dikategorikan sebagai pembangunan untuk kepentingan umum.

Keenam kawasan tersebut antara lain adalah kawasan hulu dan hilir minyak dan gas, Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), kawasan industri, kawasan pariwisata, kawasan ketahanan pangan, dan kawasan pengembangan teknologi.

UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLP2B) juga masuk dalam realisasi UU Cipta Kerja, UUPLP2B justru masuk dalam klaster pengadaan tanah untuk investasi, infrastruktur dan proyek strategis nasional.

Pasal 124 angka 1 UU Cipta Kerja, bahwa yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam, serta pembangkit dan jaringan listrik. Merujuk pada penjelasan tersebut, maka produksi pangan tidak masuk dalam kepentingan umum, meskipun pangan merupakan hajat hidup umat manusia. Pangan juga tidak termasuk dalam Proyek Strategis Nasional.

Sejumlah perubahan ketentuan dinilai mengancam kelangsungan hidup petani, memperparah konflik agraria, memperbesar ketimpangan kepemilikan lahan dan praktik pengusuran demi investasi. Perubahan ini terkait persetujuan alih fungsi lahan tanah pertanian ke non-pertanian, penambahan kategori kepentingan umum dan Proyek Strategis Nasional dalam pengadaan tanah.

Kekhawatiran tersebut dapat dipahami, mengingat ketentuan Pasal 44 ayat (3) UUPLP2B yang telah diubah dengan Pasal 124 angka 1 UU Cipta Kerja isinya sama. Sementara Pasal 44 ayat (2) UUPLP2B ditambahkan frase “Proyek Strategis Nasional” sehingga dapat artikan bahwa alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang digunakan untuk Proyek Strategis Nasional tidak ada kewajiban penyediaan lahan pengganti. Dalam praktik, dikhawatirkan mengabaikan syarat-syarat lain, seperti keharusan dilakukannya kajian kelayakan strategis, dan disusunnya rencana alih fungsi lahan. Perubahan tersebut dapat mempercepat alih fungsi tanah pertanian dan mengancam keberadaan kelompok petani.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa setiap tahun sekitar 60.000 hektare sawah berubah menjadi penggunaan lain di luar pertanian. Angka tersebut setara dengan pengurangan produksi beras sebesar 300.000 ton setiap tahun. Sesuai penghitungan Luas Sawah Audit Kementerian Pertanian Tahun 2012 luas sawah Indonesia 8.132.344 ha. Sementara itu Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 399/KEP-

23.3/X/2018 menyebut luas sawah hanya 7.105.144 ha. Dengan demikian terdapat selisih luas lahan sawah sebesar 1.247.481 ha yang diasumsikan sudah beralih fungsi.

Pasca UU Cipta Kerja ini konversi lahan pertanian akan semakin cepat jika memang pemerintah tidak ada langkah sistematis untuk membenahi laju konversi itu. Tapi sejauh ini justru yang didorong adalah kebijakan memfasilitasi penggunaan lahan berskala besar non pertanian rakyat.¹²¹

Berdasarkan Laporan Kementerian Pertanian tahun 2020 terkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) menyebutkan, luas lahan baku sawah, baik beririgasi maupun non irigasi, mengalami penurunan rata-rata seluas 650 ribu hektar per tahun. Artinya, jika laju cepat konversi tanah pertanian ini tidak dihentikan, bahkan difasilitasi UU Cipta Kerja, maka tanah pertanian masyarakat akan semakin menyusut. Begitu pula jumlah petani pemilik tanah dan petani penggarap akan semakin berkurang jumlahnya akibat kehilangan alat produksinya yang utama yakni tanah dan mata pencaharian petani akan semakin tergerus. Yang menjadi sorotan yaitu tambahan kategori kepentingan umum untuk pengadaan tanah. Tambahan ini dikhawatirkan akan memperparah konflik agraria. Pasal 123 ayat 1 dan 2 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 8 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah). Pasal ini menambah empat

¹²¹ Wawancara dengan Sekretaris Jenderal KPA Dewi Kartika

poin kategori pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Keempat kategori baru itu adalah kawasan industri minyak dan gas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan pariwisata, dan kawasan lain yang diprakarsai atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN dan BUMD serta kawasan lain yang belum diatur dalam UU Cipta Kerja diatur dengan PP.

Ketentuan tersebut dapat mempermudah proses alih fungsi lahan pertanian dan berpotensi merugikan kelompok petani. Proses alih fungsi lahan yang dipermudah, dan memperparah konflik agraria, ketimpangan kepemilikan lahan, praktik perampasan dan pengusuran tanah yang mengatasnamakan pengadaan tanah untuk pembangunan dan kepentingan umum. UU Cipta Kerja memperparah konflik agraria, ketimpangan, perampasan dan pengusuran tanah masyarakat. Pernyataan penambahan kategori kepentingan umum ini merupakan hambatan dan keluhan para investor terkait pengadaan dan pembebasan lahan bagi proyek pembangunan infrastruktur serta kegiatan bisnis. Lewat UU Cipta Kerja, pemerintah memperluas definisi kepentingan umum dengan menambahkan kepentingan investor pertambangan, pariwisata, industri dan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) ke dalam kategori kepentingan umum. Pengadaan tanah tidak dapat dilihat sebatas proses penyediaan tanah bagi pembangunan proyek infrastruktur atau industri semata. Namun, juga harus diperhitungkan dampak sistemik terkait degradasi ekonomi, sosial dan budaya pada lokasi yang menjadi obyek pengadaan tanah serta masyarakat. Harus diingat, tanpa UU Cipta

Kerja, UU pengadaan tanah dalam praktiknya telah mengakibatkan konflik agraria dan penggusuran.

Perubahan Pasal 44 UU PLP2B dalam UU Cipta Kerja justru mengkhianati tujuan utama dari UUPA. Berbagai kemudahan diberikan dalam rangka alih fungsi lahan untuk kepentingan umum terhadap lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, demi Proyek Strategis Nasional, yaitu dengan menghapus tiga (3) syarat utama. Syarat itu adalah:

1. adanya kajian kelayakan strategis,
2. penyusunan rencana alih fungsi lahan, dan
3. penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Penghapusan ini jelas akan berdampak pada penyusutan lahan pertanian. Ketiga persyaratan yang sudah ada sebelumnya saja masih belum mampu menekan laju penyusutan lahan pertanian apalagi ketika persyaratan ini dihapuskan dan hanya digantikan dengan kalimat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seharusnya ketiga persyaratan yang sudah ada sebelumnya lebih dipertajam dan didukung dengan persyaratan tambahan agar menghindari penyusutan lahan pertanian dengan mengatasnamakan kepentingan umum. Ketika persyaratan berkaitan dengan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang sudah diakomodir secara terperinci kemudian dihapuskan demi Proyek Strategis Nasional,

bagaimana dengan nasib jumlah lahan pertanian yang kian hari kian menyusut. Bagaimana pula dengan nasib para petani atau buruh tani. Indonesia kemudian ‘menyerahkan’ begitu saja lahan pertanian yang memang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dialihfungsikan demi Proyek Strategis Nasional setelah adanya perubahan Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B oleh UU Cipta Kerja.

Berdasarkan teori Lawrence M Friedman Substansi adalah apa yang di kerjakan dan dihasilkan oleh legislator, yang berupa putusan dan ketetapan, peraturan perundang-undangan, dan juga mencakup aturan yang diluar kitab undang undang.

Adanya keterlibatan masyarakat dalam pembentukan suatu undang-undang akan memberikan dampak terhadap efektivitas pemberlakuan dari undang-undang tersebut. Namun seringkali yang terjadi adalah pembuat undang-undang sangat minim dalam melibatkan partisipasi rakyat seperti halnya dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja.

C. Kelemahan Kultur Hukum

Seiring pembangunan proyek strategis nasional yang digunakan untuk kepentingan umum, kebutuhan lahan untuk kegiatan nonpertanian cenderung terus meningkat. Kecenderungan tersebut menyebabkan alih fungsi lahan pertanian sulit dihindari. Beberapa kasus menunjukkan jika di suatu lokasi terjadi alih fungsi lahan, maka dalam waktu yang tidak lama lahan di sekitarnya juga beralih fungsi secara progresif. Hal

tersebut disebabkan oleh dua faktor. Pertama, sejalan dengan pembangunan proyek strategis nasional di suatu lokasi alih fungsi lahan, maka aksesibilitas di lokasi tersebut menjadi semakin kondusif untuk pengembangan industri dan pemukiman yang akhirnya mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulasi tanah sehingga harga lahan di sekitarnya meningkat. Kedua, peningkatan harga lahan selanjutnya dapat merangsang petani lain di sekitarnya untuk menjual lahan.

Kehadiran proyek strategis nasional di suatu daerah membuat konflik antara masyarakat dalam berbagai kepentingannya masing-masing. Perbedaan merupakan hal yang senantiasa ada dalam kehidupan sosial masyarakat, baik perbedaan antara individu atau kelompok dengan individu atau kelompok lainnya, begitu pula dengan perbedaan kepentingan. Menurut Soejono Soekanto salah satu faktor penyebab konflik adalah perbedaan kepentingan. Dia menyatakan, “Ketika dalam waktu yang bersamaan masing-masing individu atau kelompok memiliki kepentingan yang berbeda. Kadang, orang dapat melakukan kegiatan yang sama, tetapi tujuannya berbeda”. Jadi dapat dikatakan bahwa kebutuhan atau kepentingan orang terhadap objek yang sama terkadang berbeda-beda. Misalnya ketidakcocokan atau pro kontra masyarakat dalam penggunaan lahan untuk bendungan Bener yang terletak di Desa Guntur, Kecamatan Bener, Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah.

Rencananya, material batu untuk pembangunan Bendungan diambil dari bukit di Wadas dengan luas tanah yang terdampak 114

hektare. Rencana itu sebagaimana tercantum dalam Izin Penentuan Lokasi (IPL) penambangan quarry batuan andesit untuk pembangunan Bendungan Bener yang meliputi tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Bener dan Kecamatan Gebang di Purworejo serta Kecamatan Sepil di Kabupaten Wonosobo. Namun, sejak IPL diterbitkan Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo pada tahun 2018, kehadiran aturan tersebut justru menuai pro dan kontra dari warga di Desa Wadas.

Salah seorang warga Desa Wadas yang menolak penambangan, Fajar, menjelaskan bahwa kondisi lahan dan permukiman di Wadas yang berada di bawah bukit menjadi satu dari sekian alasan warga menolak tambang batu andesit untuk menyuplai bahan pembangunan Bendungan Bener. “Warga Wadas hidup di bawah bukit. Nah, rencana pihak Pramekarsa bukitnya mau dibabat kemudian ditambang, digali sedalam 70 meter otomatis kita akan terancam ruang hidupnya termasuk ancaman bencana karena Desa Wadas rawan bencana. Otomatis warga sangat takut sekali karena di situ kita nggak bisa bernapas dengan baik,”¹²²

Selain itu, keberlangsungan hidup warga juga akan terancam jika betul-betul proyek penambangan terjadi. “Bayangkan saja ketika tambang benar-benar terjadi, kita bisa hidup di bawah danau soalnya menurut Analisis Dampak Lingkungan (Amdal) sendiri setelah ditambang mau jadi empung,”¹²³ Kemudian dari segi ekonomi, Fajar

¹²² Wawancara dengan Fajar warga masyarakat desa Wadas

¹²³ *Ibid*

mengatakan Wadas merupakan tanah subur sumber mata pencarian bagi warga yang mayoritas petani. Komoditas per tahun yang dihasilkan cukup banyak di antaranya Durian, Cengkeh, Karet dan lainnya.¹²⁴

Kendati demikian, ada sejumlah warga Desa Wadas yang setuju terhadap penambangan tersebut. “Kenapa kami rela melepaskan tanah kami untuk material Bendungan Bener, karena untuk kemaslahatan orang banyak. Saya sebagai seorang petani pengin hidup kami lebih baik dari sebelumnya,”¹²⁵. Selain itu, pemerintah akan mencanangkan bekas tambang jadi tempat pariwisata. “Pemerintah sudah mencanangkan bekasnya itu akan dijadikan tempat pariwisata. Jadi ini alasan kami rela ikhlas melepaskan tanah kami karena menurut kami pemerintah sudah tidak merugikan, baik dari segi harga dan janji mereka. Makanya kami rela,”¹²⁶ Dia mengatakan, warga menerima tambang sebab merupakan bagian dari program pemerintah. Sabar yakin bahwa pemerintah tidak akan merugikan masyarakat atau warganya. Ia juga yakin bahwa pemerintah akan ganti rugi untuk warga yang merelakan lahannya untuk tambang quarry. “Makanya kami sepakat boleh melepaskan hak kami. Kami tidak ada beban, paksaan apapun siapa pun untuk melepaskan hak. Kami juga selalu menyosialisasikan kepada siapa pun,”¹²⁷

Lwrence M Friedmen menjelaskan, budaya hukum menyangkut sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat terhadap hukum mencakup kepercayaan, nilai-nilai, gagasan dan

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ Wawancara dengan Sabar warga masyarakat desa Wadas

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ *Ibid*

harapan. Jadi kasus di Wadas penting untuk menjadi pelajaran bersama terkait program pembangunan yang melibatkan masyarakat banyak. Pendekatan yang mengedepankan kemanusiaan, saling menguntungkan telah berhasil diterapkan di banyak tempat lain dalam program pembangunan. Masing-masing tempat tentu memiliki kompleksitasnya sendiri, namun dengan metode yang tepat, hal tersebut berhasil.



BAB V

REKONSTRUKSI REFORMA AGRARIA DALAM

IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN

YANG BERDASARKAN NILAI KEADILAN

A. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan di Beberapa Negara

1. Singapura

Secara prinsip Undang-Undang pengadaan tanah di Negara Singapura, berdasarkan *Land Acquisition Act 41 of 1966* yang merumuskan apabila seorang Presiden menyatakan bahwa suatu tanah diperuntukan untuk kepentingan publik, maka pernyataan tersebut harus diumumkan pada berita negara (*Gazette*), dan pejabat yang berwenang (*Collektor*) harus menyampaikan pengumuman tersebut pada tempat-tempat yang dianggap perlu.¹²⁸

Sedangkan terkait pengaturan ganti kerugian dapat dilihat berdasarkan Pasal 33 ayat 1 *Land Acquisition* tahun 1970. Faktor yang dipertimbangkan dalam menentukan besarnya ganti kerugian, antara lain adalah nilai pasar tanah saat diumumkannya pengambilan hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan turunnya penghasilan pemegang hak. Segala perbaikan yang dilakukan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang dapat juga dijadikan pertimbangan untuk menentukan besarnya ganti kerugian. Misalnya urgensi pengambilan tanah, keengganan pemegang hak untuk

¹²⁸ Gunanegara. *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pengadaan Tanah*. Tatanusa : Jakarta, 2016, hlm. 63

meninggalkan tanahnya, kerusakan tanah setelah diumumkannya pengambilan tanah, peningkatan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaan di kemudian hari, dan kenaikan nilai pasar karena perbaikan yang dilakukan dalam waktu dua tahun sebelum diumumkannya pengambilan tanah tersebut. Negara Singapura, masih ditambahkan bahwa bukti tentang penjualan hak atas tanah di lokasi sekitar hanya akan diperhatikan bila pemegang hak dapat membuktikan, bahwa jual beli tersebut berdasarkan itikad baik dan bukan untuk tujuan spekulasi.¹²⁹

Setiap saat ketika suatu tanah diperlukan untuk kepentingan umum oleh setiap orang, perusahaan atau Badan Hukum untuk suatu pekerjaan atau pengertian yang menurut Menteri adalah untuk keuntungan publik atau untuk utiliti publik atau kepentingan umum, maka Presiden mengumunkan hak tersebut dalam Berita Negara yang menyatakan bahwa tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan umum. Berdasarkan pada pengumuman ini, maka pejabat yang ditugaskan untuk itu (*Collector*) dapat mengambil tindakan lebih lanjut untuk mengakuisisi tanah tersebut. Pejabat tersebut (*Collector*) kemudian memberitahukan kepada pihak-pihak yang mempunyai hak atas tanah, menempelkan pemberitahuan ditempat-tempat yang diperlukan atau disekitar/dekat tanah yang diperlukan yang berisi bahwa tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan umum dan meminta pihak-pihak tersebut

¹²⁹ Maria Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta : Kompas, 2006, hlm 78 -79.

atau kuasanya dapat menyampaikan kepentingannya atau hak-haknya setelah 21 (dua puluh satu) hari setelah adanya pemberitahuan.

Collector dalam waktu yang telah ditentukan kemudian menetapkan kompensasi baik bagi tanah maupun bagi hak-hak lainnya. Keputusan *Collector* mengenai kompensasi adalah final. Kepada setiap pihak yang terkena pengadaan tanah, maka diberikan foto copy dari keputusan tersebut. Setelah *Collector* membuat keputusan mengenai kompensasi, maka dia dapat mengambil tanah tersebut setelah memberitahukan secara tertulis tindakan tersebut kepada pihak-pihak yang terkena. Dalam hal atas perintah Menteri, maka *Collector* akan mengambil alih tanah dimaksud, walaupun kompensasi belum ditetapkan-dengan terlebih dahulu memberitahukan maksud itu 7 (tujuh) hari sebelumnya. Setelah mengambil alih tanah tersebut, maka *Collector* memberitahukan kepada *Land Register* untuk mencatat dalam register bahwa tanah tersebut adalah dibawah kekuasaan Negara. Kapanpun bila dianggap perlu oleh Presiden bahwa tanah diperlukan untuk meneruskan pekerjaan dan digunakan untuk kepentingan umum, maka Presiden (lanai meminta *Collector* untuk meneruskan pekerjaan tersebut atau menggunakan tanah tersebut untuk jangka waktu tidak lebih dari 3 tahun sejak dinyatakan efektif. Dalam hal setelah pembayaran kompensasi atau pelaksanaan kesepakatan dengan alasan sebagaimana disebutkan terdahulu, maka *Collector* dapat memasuki dan mengambil tanah dan menggunakan atau mengizinkan untuk digunakan untuk kepentingan umum sebagaimana disebutkan dalam pemberitahuan.

Apabila pihak-pihak yang terkena pengadaan tanah tidak mau menerima kompensasi, atau tidak ada orang yang berwenang untuk menerima atau terdapat sengketa kepemilikan, maka kompensasi dapat didepositkan di Pengadilan. Presiden juga membentuk dan mengangkat Lembaga Banding (*Appeal Board*) yang terdiri dari *Commissioners of Appeal and Deputy Commissioner of Appeal*. Badan/Lembaga ini berwenang memeriksa keberatan dari pihak-pihak yang keberatan atas keputusan kompensasi yang ditetapkan oleh *Collector*. Putusan dari Badan ini adalah final. Namun apabila kompensasi lebih besar dari \$ 5000, maka pihak yang terkena pengadaan tanah maupun *Collector* dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi.

2. Malaysia

Undang-Undang yang mengatur pengadaan tanah di Negara Malaysia secara garis besar mengatur mengenai hal-hal pokok yang meliputi bahwa baik negara federal, negara bagian, pemerintah daerah, pejabat negara, mempunyai kewenangan berdasarkan undang-undang untuk menguasai tanah untuk kepentingan umum.¹³⁰ Lebih lanjut penjelasan pengaturan mengenai tanah di Negara Malaysia berada pada kewenangan Kerajaan Negeri, sebagaimana diperuntukkan di bawah Senarai atau daftar II, Jadua atau lampiran I. Kesembilan, Perlembagaan Persekutuan (Konstitusi Malaysia). Pihak Berkuasa Negeri (PBN) berkuasa atas, dan memiliki sepenuhnya, semua tanah kerajaan di dalam negeri masing-masing termasuk semua galian dan mineral di dalam atau

¹³⁰ Gunanegara, *Op., Cit.*, hlm. 60

di atas tanah bersangkutan. Pihak Berkuasa Negeri juga berkuasa untuk melepaskan tanah-tanah kerajaan seperti yang diatur dalam Kanun Tanah Negara, Enakmen¹³¹ Pertambangan Negeri-Negeri dan Enakmen Hutan Negeri,¹³² termasuk semua hak pengembalian dan hak-hak yang diberikan di bawah undang-undang tersebut.¹³³

Sedangkan makna kepentingan umum di Negara Malaysia, dalam aturan APT 1961 tidak memberikan pengertian terkait dengan istilah kepentingan umum APT hanya memberikan bimbingan umum (*general guide*). Namun dalam perkembangannya apa yang dimaksud itu dapat dipecahkan menjadi beberapa maksud atau tujuan, yaitu seperti berikut: Pertama, untuk maksud umum, yaitu untuk kegunaan berbentuk umum seperti rumah sakit, atau klinik, tempat rekreasi, tempat ibadat, gedung serba guna dan seumpamanya. Kedua, untuk maksud yang bermanfaat untuk pembangunan ekonomi negara atau kepada umum apakah secara keseluruhannya atau hanya bagiannya saja; Ketiga, untuk maksud dijadikan kawasan pertambangan, penempatan, pertanian, perdagangan dan industry.¹³⁴

Pengambilan tanah harus hukumnya karena kepentingan umum lebih utama dari kepentingan individu. Dengan kata lain, kesejahteraan,

¹³¹ Enakmen adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Undangan Negeri (kecuali Sarawak), dari Negeri-negeri (negara bagian) di Malaysia dan hanya berlaku pada negeri tersebut, sama fungsinya dengan Peraturan Daerah (Perda) di Indonesia yang dibuat oleh DPRD.

¹³² Akta Perhutanan Negara 1984 (*the National Forestry Act 1984*) menggantikan Enakmen Perhutanan di Negeri-Negeri Semenanjung Malaysia

¹³³ Nik Mohd. Zain bin Haji Nik Yusof, 'Pemilikan Tanah di Bawah Perlembagaan Persekutuan dari Segi Dasar dan Perundangan', dalam Ahmad Ibrahim, *et.al.*, *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, Dewan Bahasa dan Pustaka : Kuala Lumpur, 1999, hlm. 425

¹³⁴ Abdul Aziz Hussin, *Undang-undang Perolehan dan Pengambilan Tanah*, Dewan Bahasa dan Pustaka : Kuala Lumpur, 1996, hlm 19.

manfaat, keperluan, kegunaan, kehendak atau kepentingan umum adalah di atas kesejahteraan, manfaat, keperluan, kegunaan, kehendak atau kepentingan sendiri untuk harta itu.¹³⁵ Berdasarkan konstitusi dan bertolak dari realitas perkembangan masyarakat, pengambilan tanah untuk kepentingan umum tak mungkin dihalangi, sebab masyarakat dan negara terus berkembang dengan sub sistem kemasyarakatannya.¹³⁶

Dasar dari pengambilan tanah di Negara Malaysia diatur di dalam Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan seperti yang berikut:

- a. tiada seorang pun dapat dicabut hartanya kecuali berdasarkan undang-undang;
- b. tiada satu undang-undang pun yang bisa membuat aturan untuk mengambil atau menggunakan harta-harta dengan paksa dengan tiada ganti kerugian yang mencukupi.

Persoalan pokok yang dibahas dalam Pasal 13 itu ialah tentang hak terhadap harta. Tidak ada takrif/penjelasan mengenai harta yang diberikan oleh Perlembagaan Persekutuan atau Akta Pentafsiran 1967. Meskipun demikian, harta cuma dikategorikan kepada dua jenis yaitu 'harta alih' (benda bergerak) dan 'harta tak alih' (benda tak bergerak).¹³⁷

Perkara/Pasal 13 Perlembagaan Persekutuan menegaskan bahwa tiada seorangpun boleh dicabut hartanya kecuali berdasarkan undang-undang, dan tidak ada suatu aturan hukum yang bisa mengambil atau menggunakan harta dengan paksa dan tidak membayar ganti kerugian

¹³⁵ *Ibid*

¹³⁶ *Ibid*

¹³⁷ *Ibid, hlm.10*

yang secukupnya kepada orang berkenaan.¹³⁸ Jadi ada dua perkara pokok di sini yaitu berdasarkan undang-undang dan ganti kerugian yang mencukupi. Adapun undang-undang yang dimaksud Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan adalah Akta Pengambilan Tanah 1960. Pada Pasal 3 Akta Pengambilan Tanah, menyatakan Pihak Berkuasa Negeri bisa mengambil tanah-tanah yang diperlukan untuk maksud kepentingan umum, oleh perorangan atau badan hukum yang menurut pendapat Pihak Berkuasa Negeri adalah benefisial untuk kemajuan ekonomi Malaysia atau menurut masyarakat sesuatu itu untuk kepentingan umum atau untuk digunakan sebagai lahan pertambangan atau untuk tujuan pemukiman penduduk, pertanian, perdagangan, perindustrian atau rekreasi atau kombinasi dari maksud itu.¹³⁹

3. China

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

¹³⁸ Helmi Hussain, *Akta Pengambilan Tanah 1960 : Suatu Huraian dan Kritikan*, (Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia : Bangi, 1999), hlm. 19

¹³⁹ Akta Pengambilan Tanah (Akta 486) Seksyen 3

jangka waktu maksimum untuk satu waktu transfer. Istilah maksimum pengalihan lahan untuk kegunaan yang berbeda adalah sebagai berikut:

- e. Lahan perumahan: 70 tahun;
- f. Lahan industri: 50 tahun;
- g. Lahan untuk pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, kesehatan dan olahraga: 50 tahun;
- h. Lahan untuk bisnis, wisata dan hiburan: 40 tahun;
- i. Lahan untuk digunakan komprehensif atau lainnya: 50 tahun

Sebagai istilah pengalihkan tanah berakhir, pemerintah dapat mengambil kembali hak penggunaan lahan dan struktur atas tanah dan bangunan tanpa kompensasi apapun, sekali pengguna perlu menggunakan lebih banyak waktu, ia dapat mengajukan permohonan perpanjangan kepada pemerintah dan menandatangani kontrak baru, membayar biaya transfer dan menangani prosedur pendaftaran, sedangkan pemerintah dapat menarik di muka menurut hukum karena alasan kepentingan publik dan membayar ganti rugi sesuai dengan istilah yang digunakan dan situasi aktual penggunaan.¹⁴⁰

Ruang lingkup pembagian jatah bagi negara penggunaan lahan hak milik.¹⁴¹

- a. Tanah untuk kepentingan dari negara atau penggunaan militer.

Bagian dari kepentingan negara menunjukkan otoritas dari semua

¹⁴⁰ Latifa, *Analisis Yuridis Terhadap Perbandingan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Serta Ganti Rugi Kerugian Menurut Hukum di Negara Indonesia dan di Negara China*, (Jakarta : -Universitas Trisakt, 2014), hlm 62

¹⁴¹ *Compensation for Compulsory Land Acquisition in China: to Rebuild Expropriated Farmers' Long- Term Livelihoods*, hlm 14.

tingkatan yang berbeda, badan-badan administratif, bagian ajudikasi dan bagian procuratorial.

- b. Lahan untuk infrastruktur dan program-program untuk kepentingan umum perkotaan, Infrastruktur perkotaan termasuk suplai air dan drainase, perlindungan lingkungan, penyediaan tenaga listrik, telekomunikasi, gas batubara, jalan dan jembatan, pemadam kebakaran dan keamanan public program untuk kebaikan publik meliputi fasilitas pendidikan, budaya dan kebersihan perkotaan.
- c. Lahan untuk proyek-proyek dukungan kunci nasional seperti energi, lalu lintas dan air pemeliharaan;
- d. Lahan untuk tujuan lain yang ditentukan oleh undangundang dan peraturan administrasi.

Tingginya tingkat urbanisasi telah menyebabkan permintaan yang besar untuk lahan, infrastruktur dan pengembangan properti. Untuk mendapatkan lebih banyak lahan, pemerintah telah menerapkan berbagai langkah, termasuk akuisisi tanah (pengadaan tanah) wajib untuk memenuhi permintaan. Akuisisi lahan di Cina dilakukan sesuai dengan ketentuan Republik Rakyat Cina Hukum Administrasi Pertanahannya. Saat ini, hukum di China tidak menangani masalah kompensasi kepada masyarakat terkena dampak, dan telah menyebabkan ketidakpuasan besar. Untuk mendapatkan lebih banyak lahan untuk memenuhi permintaan, pemerintah telah menerapkan berbagai langkah, termasuk pembebasan wajib lahan. Tingginya urbanisasi telah menyebabkan permintaan besar untuk lahan untuk infrastruktur dan perkembangan

properti. Dalam rangka untuk mendapatkan lahan dapat dikembangkan, pemerintah memiliki berbagai langkah dilakukan, termasuk akuisisi tanah untuk memenuhi permintaan.

Berdasarkan undang-undang pembebasan lahan di China, kompensasi diberikan kepada pemilik yang tanahnya direbut dan di ambil untuk kepentingan pengadaan tanah. Namun kepala kompensasi terbatas dan tidak ada referensi untuk hanya istilah kompensasi.¹⁴²

'Pembebasan lahan' mengacu pada kasus di mana Pemerintah tidak memiliki kepemilikan tanah. Misalnya, penghuni tanah memiliki freehold bunga di tanah, dan pemerintah perlu untuk memperoleh kepemilikan tanah melalui akuisisi. Di Cina, pembebasan lahan dikenal sebagai 'Zhengdi'. Pengadaan tanah tanah diperuntukan:

- a. Pengembangan Industri
- b. Pembangunan Perkotaan
- c. Sains dan Teknologi Konstruksi Zona
- d. Konstruksi Jalan
- e. Pembangunan untuk kepentingan umum sarana dan prasarana.¹⁴³

Proses pengambilan tanah untuk pembangunan infrastruktur dan wilayah perkotaan tentunya dilakukan dipergunakan untuk kepentingan umum. di Negara China pelaksanaan pembebasan tanah dilakukan secara masif untuk kepentingan transportasi, perkantoran, fasilitas energi dan infrastruktur lainnya. Beberapa literatur menunjukkan trend penurunan pengambilan tanah oleh pemerintah. Pengambilan tanah oleh

¹⁴² International Real Estate Review 2003 Vol. 6 (No. 1): pp. 136 - 152 Land Acquisition Compensation in China – Problems & Answers, halaman 137

¹⁴³ *Ibid*, hlm 138

pemerintah bukan saja makin menurun tapi juga semakin sulit untuk dilakukan. terdapat beberapa faktor yang menyebabkan makin sulitnya pengambilan tanah oleh pemerintah yaitu:¹⁴⁴

- 1) meluasnya ketidakpuasan masyarakat terhadap praktik-praktik pengambilan tanah oleh pemerintah,
- 2) meningkatnya independensi lembaga peradilan,
- 3) menguatnya tekanan dari pemberitaan media massa, dan
- 4) dampak implementasi perjanjian internasional.

Ganti Rugi Dalam Kegiatan Pengadaan Tanah Pemerintah di China hanya meletakkan prinsip-prinsip luas kompensasi, sementara pemerintah rakyat provinsi yang bersangkutan, daerah otonom dan kotamadya secara langsung di bawah Pemerintah Pusat berwenang untuk memberikan rincian untuk implementasi.

1) Kompensasi

Untuk Akuisisi Lahan Pertanian Cina adalah negara sosialis di mana akuisisi kompensasi wajib memiliki karakteristik yang unik. Mengenai akuisisi lahan pertanian, Pemerintah menyatakan bahwa unit penggunaan lahan (mungkin berbeda dari unit memperoleh) harus mengkompensasi satuan lahan yang direbut/digunakan. Prinsip umumnya adalah bahwa kompensasi harus dibayarkan sesuai dengan penggunaan asli tanah yang diperoleh.

2) Kompensasi Lahan

¹⁴⁴ Paramadina Public Policy Institute, *Ringkasan Hasil Penelitian Dan Rekomendasi, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, mencari Solusi Permasalahan Pertanahan, Mempercepat Proses Pembangunan Nasional*, (Jakarta : Paramadina Public Policy Institute, 2018), hlm 3.

Untuk tanah yang subur, pembayaran kompensasi didasarkan pada 6-10 kali nilai produksi rata-rata dalam tiga tahun terakhir sebelum pengadaan tanah. Standar kompensasi tanah lainnya yang akan ditentukan oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan dengan rakyat, daerah otonom dan kotamadya secara langsung di bawah Pemerintah Pusat berkaitan dengan kompensasi untuk lahan pertanian. Untuk akuisisi ladang sayur di daerah pinggiran kota, unit penggunaan lahan harus melakukan pembayaran kepada Sayuran Baru Fields Dana Pembangunan Konstruksi sesuai dengan persyaratan yang relevan dari Negara.

3) Kompensasi untuk Akuisisi Properti Perkotaan

Kompensasi untuk pembongkaran dan relokasi bangunan perkotaan dalam atau tanpa batas dari rencana kota harus mengimbangi PSDRs (yaitu orang-orang direbut tanahnya).¹⁴⁵ Namun tidak ada kompensasi untuk struktur ilegal atau struktur sementara yang telah melampaui periode diizinkan, penggugat dapat memilih untuk memiliki kompensasi moneter atau kompensasi melalui pertukaran properti. Kompensasi moneter jumlahnya ditentukan pasar *real estate* penilaian nilai dengan memperhatikan faktor-faktor seperti lokasi, penggunaan, luas lantai kotor. Rincian metode penilaian yang akan ditentukan oleh pemerintah masyarakat yang relevan provinsi, kota otonom, dan kotamadya secara langsung di bawah Pemerintah Pusat. Sedangkan pertukaran properti berarti

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm 145.

pihak yang diambil tanahnya menyerahkan property miliknya yang terkena dampak pengambilan lahan untuk ditukarkan dengan properti pengganti yang disediakan oleh pemerintah.

Secara umum pengaturan terkait pengadaan tanah di Indonesia dengan beberapa negara tidak jauh berbeda, dimana negara melindungi hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat, selain itu pula negara berperan untuk memanfaatkan tanah sebagai peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Meskipun demikian tentunya masyarakat masih merasakan ketidakpuasan, mengingat hak atas tanah yang dimiliki secara dipaksa diambil untuk dipergunakan sebagai pembangunan fasilitas umum, namun demikian fungsi dari fasilitas umum adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat bersama, sedangkan bila hak atas tanah masih dimiliki oleh perorangan maka yang dapat menikmati manfaat atas tanah hanyalah pemilik atas tanah tersebut. Secara sederhana dan singkat perbandingan pengadaan tanah di Negara Indonesia dengan perbandingan beberapa negara lain dapat kita lihat pada table berikut.

Tabel.5.1. Perbandingan Pengadaan Tanah Dengan Berbagai Negara

Keterangan	Singapura	Malaysia	China
Landasan Hukum	<i>Land Acquisition Act 41 of 1966</i>	Akta Pengambilan Tanah 196	<i>“the People’s Republic of China Assignment and Transfer of Use Rights of State Owned Land in Urban Areas Temporary Regulations, 1990 (PRCLUR)</i>

<p>Kedudukan Negara</p>	<p>Apabila seorang Presiden menyatakan bahwa suatu tanah diperuntukan untuk kepentingan publik, maka pernyataan tersebut harus diumumkan pada berita negara (Gazette), dan pejabat yang berwenang (Collektor) harus menyampaikan pengumuman tersebut pada tempat-tempat yang dianggap perlu</p>	<p>Negara bagian, pemerintah daerah, atau pejabat negara mempunyai kewenangan berdasarkan undangundang untuk meguasai tanah untuk kepentingan umum. Termasuk pula tanah-tanah yang dimiliki oleh kerajaan, dimana dapat dilepaskan pemerintah untuk dipergunakan sebagai pembangunan fasilitas umum</p>	<p>Negara memiliki seutuhnya atas tanah yang dimiliki, Masyarakat bersifat menyewa dengan batas waktu tertentu, dan bilamana masa sewa sudah habis maka dapat dilakukan perpanjangan. Terkait masa yang berlaku yaitu untuk lahan perumahan 70 tahun, untuk lahan industri 50 tahun, untuk lahan pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, kesehatan dan olahraga 50 tahun; lahan untuk bisnis, wisata dan hiburan: 40 tahun, lahan untuk digunakan komprehensif atau lainnya 50 tahun.</p>
<p>Jenis Pembangunan Untuk fasilitas Umum</p>	<p>Pembangunan perumahan, sarana transportasi, infrastruktur energi, tempat wisata, pengembangan sektor ekonomi, pembangunan tempat</p>	<p>enis pembangunan dibagi menjadi 3 yaitu Pertama, maksud umum, yaitu untuk kegunaan berbentuk umum seperti rumah sakit, atau klinik, tempat rekreasi,</p>	<p>Kepentingan negara atau penggunaan militer. Lahan untuk infrastruktur dan program-program untuk kepentingan umum perkotaan, Infrastruktur</p>

	Pendidikan,	tempat ibadah, gedung serba guna dan seumpamanya. Kedua, untuk maksud yang bermanfaat untuk pembangunan ekonomi negara atau kepada umum apakah secara keseluruhannya atau hanya bagiannya saja; Ketiga, untuk maksud dijadikan kawasan pertambangan, penempatan, pertanian, perdagangan dan industri	perkotaan termasuk suplai air dan drainase, perlindungan lingkungan, penyediaan tenaga listrik, telekomunikasi, gas batubara, jalan dan jembatan, pemadam kebakaran dan keamanan public program untuk kebaikan publik meliputi fasilitas pendidikan, budaya dan kebersihan perkotaan. Lahan untuk proyek-proyek dukungan kunci nasional seperti energi, lalu lintas dan air pemeliharaan. Lahan untuk tujuan lain yang ditentukan oleh undang-undang dan peraturan administrasi.
Bentuk Ganti Rugi	Nominal uang	Uang, pergantian tanah, pemukiman	Pembayaran dengan sejumlah uang
Faktor yang mempengaruhi Nilai ganti kerugian	Nilai pasar tanah saat diumumkan pengambilannya hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan turunnya penghasilan pemegang hak	Nilai pasar tanah	Meletakkan prinsip-prinsip luas kompensasi

B. Rekonstruksi Reforma Agraria Dalam Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Yang Berdasarkan Nilai Keadilan

1. Politik Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Politik hukum lekat keberadaannya dengan aktivitas yang melibatkan hukum. Pandangan Satjipto Raharjo terhadap politik hukum merupakan kegiatan atau tindakan yang dilakukan berdasarkan sebuah tujuan dan teknik agar mencapai tujuan hukum pada sebuah masyarakat.¹⁴⁶ Politik maupun hukum sangat erat dengan wilayah negara yang berlaku pada tingkatan pusat maupun daerah.¹⁴⁷ Studi ini sangat komprehensif dan kritis pada perundang-undangan melalui interdisipliner.¹⁴⁸ Politik hukum di bidang pertanahan sendiri adalah sebuah kebijakan pemerintah dalam aspek pertanahan yang bertujuan untuk mengakomodir kuasa atas kepemilikan tanah dalam penggunaan sehingga terkandung payung hukum yang akan melindungi dan menjamin secara hukum dan akan ada peningkatan kesejahteraan serta dorongan kegiatan perekonomian melalui Undang-Undang Pertanahan dan peraturan pelaksanaan yang telah berlaku.¹⁴⁹

Politik hukum pertanahan di Indonesia sendiri bertujuan agar dapat selaras dengan hukum agrarian yang telah berlaku sesuai kearifan hukum umum, dan khusus bagi Indonesia dan keadaan masyarakat yang

¹⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban* (Jakarta: UKI Press, 2006).

¹⁴⁷ Arif Hidayat dan Zaenal Arifin, "Politik Hukum Legislasi Sebagai Socio-Equilibrium Di Indonesia," *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 2 (2019): 149.

¹⁴⁸ Sumurung P. Simaremare dkk., "Politik Hukum Jangka Waktu Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Di Indonesia," *Jurnal Ius Constituendum* 6, no. 2 (2021): 109.

¹⁴⁹ Julius Sembiring, *1000 peribahasa daerah tentang tanah/pertanahan di Indonesia* (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Press, 2009).

dinilai dengan kepentingan dan kebutuhannya yang menjadi pedoman dalam perkembangan agraria sehingga dapat diperolehnya lapangan agraria yang terbangun dengan baik.¹⁵⁰ Nilai yang diciptakan sebagai pondasi atas tindakan keagrariaan merupakan nilai tertinggi dalam tatanan kehidupan berbangsa bernegara di Indonesia yang akan menciptakan suatu kerangka utuh dan tidak dapat dipisah, yaitu Pancasila.¹⁵¹ Secara hirarkis adanya UUD 1945 yang menjadi dasar hukum formal di Indonesia, mengatur penyusunan hukum pertanahan nasional yang secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UU tersebut sebagai dasar hukum pokok untuk penyusunan peraturan perundangundangan dalam pengaturan pertanahan yang berhubungan dengan perkara bumi, udara, air, ruang angkasa, dan seluruh kekayaan yang ada di dalamnya.¹⁵² Tujuan politik hukum pertanahan nasional yaitu untuk dapat memberi perlindungan kepada masyarakat Indonesia, dapat menciptakan kemajuan masyarakat yang sejahtera, menciptakan kecerdasan dalam kehidupan berbangsa, serta turut serta dalam pelaksanaan ketertiban dunia sebagaimana kemerdekaan Indonesia, menciptakan kedamaian dan sosial masyarakat yang berkeadilan, didasarkan atas arahan politik hukum pertanahan nasional yang tidak terlepas dari tujuannya yakni untuk mewujudkan kemakmuran bagi

¹⁵⁰ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia* (Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1972).

¹⁵¹ Iman Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990)

¹⁵² Asri Agustiwi, "Hukum dan Kebijakan Hukum agraria di Indonesia," *Ratu Adil* 3, no. 1 (2014): 1– 7.

seluruh rakyat Indonesia, dan itu tidak bertentangan dan selaras dengan amanah tujuan yang dimaksudkan di dalam UUD 1945.

Sebagai pondasi hukum pertanahan di Indonesia, UUPA tentu mempunyai ketidaksempurnaan dalam mengakomodir pengaturan substansi norma dari seluruh sumber daya agraria, akan tetapi UUPA bisa menaruh dasar yang konsisten atas asas-asas hukum atau ketentuan-ketentuan pokok yang kemudian menjadikannya sebagai landasan dalam penyusunan perundang-undangan pada aspek perhutanan pertambangan, serta sumber daya air termasuk kekayaan alam lainnya, bersamaan dengan masifnya pengaturan pelaksanaan dalam aspek pertanahan. Hal-hal yang dijelaskan di atas sesungguhnya telah sesuai dengan kelima sila Pancasila yang tertuang dalam Pasal 1-15 UUPA.¹⁵³

Kaitannya dengan kepentingan orang banyak dalam hal pembangunan yang berhubungan dengan pengadaan tanah, kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang memberikan perubahan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, namun hal ini belum dapat memberikan perubahan besar terhadap pandangan penilaian ganti kerugian yang adil dan layak yang menjadi salah satu problematika dalam pengadaan tanah. Munculnya konsep *omnibus law* diharapkan bisa meminimalisir konflik pertanahan akibat tumpang tindihnya regulasi lebih tepat, cepat, dan efisien dari

¹⁵³ Notonagoro, *Op., Cit.*

tingkat pusat hingga daerah.¹⁵⁴ Adanya 11 perubahan dalam UU Cipta Kerja yang berkaitan dengan pengadaan tanah, perubahan tersebut dianggap mempunyai dampak negatif, sebab dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan dan konflik agraria.¹⁵⁵

Pengadaan tanah hanya dilakukan dengan pemberian ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah. Selanjutnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum memuat hal yang mengkhususkan dalam tata pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum hanya dilakukan dengan tujuan untuk merealisasikan tujuan negara, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial.¹⁵⁶ Namun tentunya perubahan politik hukum selalu menyertai setiap perubahan terhadap perundang-undangan di Indonesia, seperti yang dibawa oleh UUCK dan turunannya. Berbicara mengenai pembangunan untuk kepentingan umum, melalui UUCK terdapat penambahan dan perubahan bila dibandingkan bersama Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berdasarkan rangkuman dalam Tabel dibawah ini.

¹⁵⁴ Natanel Lainsamputty, Ronny Soplantila, dan Yosia Hetharie, "Omnibus Law Sebagai Strategi Penataan Regulasi Pertanian."

¹⁵⁵ Cici Mindan Cahyani dan Arief Rahman, "Kajian Yuridis Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja."

¹⁵⁶ Jarot Widya Muliawan, "Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Melalui Konsep 3 In 1 In The Land Acquisition," *Jurnal Hukum Peratun* 1, no. 2 (2018): 163–82.

Tabel 5.2.
Perluasan definisi Kepentingan Umum melalui UUCK

Substansi	UU No. 2 Tahun 2012	UUCK
Definisi kepentingan Umum	Tetap	Tetap
Pembangunan yang termasuk pada kategori pembangunan kepentingan umum	Pasal 10 huruf a sampai dengan a sampai dengan r: a) pertahanan dan keamanan nasional; b) jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api; c) waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; d) pelabuhan, bandar udara, dan terminal; e) infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; f) pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; g) jaringan telekomunikasi serta informatika Pemerintah; h) tempat pembuangan dan pengolahan sampah; dst	Pasal 10 huruf a sampai dengan x: hampir semuanya tetap terkecuali: a) perubahan saluran air minum, saluran pembuangan air menjadi “saluran air”; b) perubahan tanda “/” dengan kata “atau”; c) penambahan “termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus” setelah kata sewa; dst. Selanjutnya diberi penambahan huruf s sampai dengan x yang berisi: a) kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang dipelopori dan/atau dipengaruhi oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; b) kawasan Ekonomi Khusus yang dipelopori dan/atau dipengaruhi oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dst.

Berdasarkan tabel diatas perluasan definisi kepentingan umum melalui UUCK dimana terlihat dari kedua peraturan tersebut merupakan

penambahan jenis pembangunan yang termasuk ke dalam pembangunan untuk kepentingan umum yaitu: kawasan industri; kawasan ketahanan pangan; kawasan ekonomi khusus; kawasan pariwisata; dan kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah.¹⁵⁷ Penambahan kategori-kategori tersebut menggambarkan penitikberatan UUCK terhadap pembangunan ekonomi. Padahal pembangunan tidak hanya dapat dimaknai dalam ranah ekonomi namun juga harus memasukkan ranah sosial dan ekologi dalam setiap aktivitas pembangunannya, dengan tidak mengabaikan nilai-nilai yang bersesuaian dengan nilai luhur bangsa Indonesia yaitu Pancasila.

Menjadi sebuah langkah yang disayangkan, ketika dilakukan penambahan kategori pembangunan untuk kepentingan umum yang bernuansa “industrialisasi” dengan tidak diikuti dengan perluasan kriteria penentuan dan ganti rugi yang diberikan hak atas tanah menjadi obyek pengadaan tanah. Tidak terdapat perubahan yang signifikan terhadap ketentuan ganti kerugian yang ditetapkan pada Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, sehingga dikhawatirkan akan terjadi kesewenang-wenangan dalam pengadaan kepentingan umum yang akan terjadi di masa mendatang. Kriteria yang ditentukan melalui dua peraturan tersebut dinyatakan

¹⁵⁷ Sirjon Tenong, Mustating Daeng Maroa, dan Rahmat Setiawan, “Tinjauan Yuridis Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021,” *Jurnal Yustisiabel* 5, no. 2 (2021): 194.

sebagai ganti kerugian yang adil dan layak, namun di dalamnya masih belum mengakomodir kepentingan keberlangsungan kehidupan dan penghidupan pemilik objek pengadaan tanah setelah dilakukannya relokasi,¹⁵⁸ seperti yang disarankan oleh “*the Asian Development Bank*” melalui “*Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice*” yang memberikan kriteria dalam pemberian ganti rugi bagi korban terdampak yang mendorong pihak-pihak terkait tidak melakukan kesewenangwenangan.¹⁵⁹ Kriteria-kriteria tersebut mencakup penjaminan pemulihan kehidupan pasca proses pengadaan tanah dilakukan yang termasuk di dalamnya pemberian bantuan pembangunan permukiman, serta penyediaan pelayanan umum, fasilitas dan pengembangan infrastruktur lokasi permukiman kembali, hingga rencana restorasi pendapatan bagi kelompok (komunitas).

Pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan tidak lain untuk memberikan kesejahteraan sosial bagi masyarakat, yang di dalamnya mengandung nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Penerapan atas kepentingan umum dapat diwujudkan melalui tahap perencanaan dan pelaksanaan khususnya musyawarah dalam menentukan lokasi dan menetapkan ganti rugi agar tercapainya keadilan.¹⁶⁰ UUCK, terdapat pengaturan tentang penyediaan tanah dimana luas tanahnya kurang dari 5 (lima) hektar yang diatur dalam

¹⁵⁸ Shelin Nabila Wibowo, Yani Pujiwati, dan Betty Rubiati, “Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan Tol Cisumdawu,” *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 4, no. 2 (2021): 191.

¹⁵⁹ Asian Development Bank, “*Handbook on resettlement: A guide to good practice*,” Asian Development Bank, Manila, 1998.

¹⁶⁰ Tegar Gallantry, Yusuf Hidayat, dan Fokky Fuad Wasitaatmadja, “Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Tanah Nasional dan Hukum Islam.”

Pasal 19A hingga 19C. Pembangunan untuk kepentingan umum yang dimaksudkan untuk ditangani langsung lembaga yang membutuhkan lahan dengan kelompok yang berhak, hal ini dimaksudkan guna menciptakan peningkatan efisiensi dan efektivitas pengadaan tanah demi kepentingan umum yang dilakukan dengan menyesuaikan tata ruang wilayah.¹⁶¹

Warna baru dihadirkan melalui PP No. 19 Tahun 2019 dengan melibatkan keikutsertaan penilai publik yang bertugas untuk melakukan penilaian ganti kerugian terhadap obyek pengadaan tanah yang tertuang pada Pasal 1 angka 13 dan 14, dan keterlibatannya dalam konsultasi publik yang tertuang dalam Pasal 31 yang diharapkan akan memberikan kejelasan kepada pihak yang berhak dalam hal penilaian ganti kerugian. Selain itu, dalam PP No. 19 Tahun 2021 juga memasukkan ruang atas tanah dan ruang bawah tanah dalam kategori penilaian ganti kerugian yang akan diberikan kepada pihak yang berhak. Orang yang memberikan nilai merupakan seseorang dari perseorangan yang melaksanakan penilaian secara mandiri dan profesional dan telah sertifikasi atas manifestasi penilaian dari menteri yang menggelar urusan pemerintahan di bidang keuangan negara.

Pengadaan tanah yang diatur melalui UUCK dalam Pasal 125-135 diperkenalkan badan Bank Tanah yang berfungsi untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah dalam menjamin ketersediaan

¹⁶¹ Lestari, "Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila."

tanah dalam rangka ekonomi yang berkeadilan untuk: kepentingan umum; kepentingan sosial; kepentingan pembangunan nasional; pemerataan ekonomi; konsolidasi lahan; dan reformasi agraria yang pengaturan lanjutannya diatur melalui peraturan pemerintah.¹⁶² Selain itu, melalui PP No. 19 Tahun 2021 Bank Tanah dikategorikan sebagai subjek hukum sehingga sah untuk melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga,¹⁶³ dan diatur dalam Pasal 18 UU no. 19 Tahun 2021.

Keberadaan Bank Tanah ini sebenarnya ditujukan untuk menjamin ketersediaan untuk pengadaan tanah bagi kepentingan ekonomi yang berkeadilan dengan yang sesuai dengan kepentingan yang tercantum dalam UUCK Bab VII Pasal 126 ayat (1). Bank Tanah merupakan lembaga yang tidak berorientasi pada pemerolehan keuntungan (nonprofit) yang tergambar melalui Pasal 129 ayat (2) yang memenuhi hak pengelolaan (HPL) Bank Tanah bisa memperoleh hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), atau hak pakai yang diwajibkan secara yuridis berdasarkan kepada perjanjian yang disusun oleh Bank Tanah dengan pihak ketiga. Peruntukan hak pengelolaan (HPL) Bank Tanah digolongkan ke dalam dua kepentingan yakni guna relevansi ekonomi berkeadilan dan guna kepentingan investasi. Tantangan yang dihadapi dalam perihal keberadaan Bank Tanah ini seperti:

¹⁶² Hasyim Sofyan Lahilote, Irwansyah, dan Rosdalina Bukido, "Pengawasan terhadap Bank Tanah: Urgensi, Kewenangan, dan Mekanisme," *Undang: Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2021): 191–211

¹⁶³ Nizam Arrizal dan Siti Wulandari, "Kajian Kritis Terhadap Eksistensi Bank Tanah Dalam UndangUndang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja," *Keadilan : Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang* 18, no. 2 (2021): 99–110,

- a. Menentukan prioritas kepentingan antara kepentingan ekonomi dengan kepentingan investasi;
- b. Eksistensi tumpang tindih kewenangan dalam pengadaan tanah; dan
- c. Meminimalisir permasalahan konsinyasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum akibat pengganti rugi yang dinilai tidak adil dan layak oleh pihak yang berhak.

Perubahan-perubahan yang hadir melalui UUCK, dan peraturan turunannya memberikan kesan kuat bahwa arah pembangunan saat ini dikonsentrasikan kepada peningkatan investasi untuk memberikan dorongan bagi pertumbuhan ekonomi. Pertama berhubungan dengan penambahan pembangunan untuk kepentingan umum, penyederhanaan prosedur pengadaan tanah pada prosedur pengadaan tanah yang tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dan amanat pembentukan Bank Tanah. Ketiga pembaharuan tersebut merupakan langkah yang dinilai baik dalam perspektif pembangunan ekonomi, namun tidak boleh dilupakan bahwa pembangunan ekonomi di Indonesia memiliki corak yang berbeda yang berpegang teguh kepada nilai-nilai tertinggi yang terkandung dalam Pancasila.¹⁶⁴ Salah satu perubahan yang patut diapresiasi merupakan kehadiran penilai atau penilai yang turut serta dalam proses penaksiran pengganti rugi dan proses musyawarah ganti kerugian. Kehadiran penilai dalam proses tersebut bukan hanya sebagai langkah dalam mewujudkan ganti kerugian yang setara dan pantas yang dapat meminimalkan permasalahan-permasalahan seperti rendahnya nilai ganti

¹⁶⁴ Lestari, *Op., Cit*

rugi, selain itu kehadiran penilai juga dapat menjadi langkah pendekatan sosiologis yang memberikan pendampingan selama prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Sebagai catatan perlu diperhatikan dalam pengadaan tanah merupakan kerangka kerja yang harus menjangkau aspek hak pemilik tanah, modal sosial dan psikologi sosial masyarakat pasca pengadaan tanah dan kompensasinya, yang meliputi: replacement, resettlement, rehabilitation, dan reconstruction. Hal-hal tersebut mengacu kepada aspek-aspek kondisi hak, modal sosial, dan psikologi sosial masyarakat sebagai subyek pengadaan tanah yang harus diperhatikan secara utuh dan menyeluruh dalam proses pengadaan tanah. Pada akhirnya, masih terdapat hal yang harus diperhatikan dan dilakukan dalam hubungannya dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Rekontruksi Nilai

Permasalahan kesesuaian tata ruang perolehan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum melalui program startegis nasional memiliki kesamaan ceritanya dari masa ke masa. Pada permasalahan yang dibahas ini justru berkenaan dengan isu konflik agraria dalam rangka program startegis nasional (ranah hukum publik) berhadapan dengan isu perlindungan pemilikan hak atas tanah (ranah hukum perdata). Tentunya dalam ilmu hukum hal itu tidak terlepas dari antinomi nilai yang menjadi pasangannya ibarat dua sisi mata uang.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Suparjo Sujadi, kajian tentang Pembangunan Proyek strategis nasional (PSN) Dan Keadilan Sosial (Perspektif Hukum Pancasila), *JURNAL HUKUM LINGKUNGAN* VOL. 4 ISSUE 2, FEBRUARI 2018, hlm 13

Adanya keragaman nilai dan kepentingan pada diri pribadi manusia dalam kehidupannya itulah yang menjadi potensi terjadinya benturan kepentingan. Dalam hal ini pula benturan kepentingan antara pemilik tanah dan kebijakan pengadaan tanah dalam program strategis nasional pemerintah serta kepentingan ekologis mempertahankan fungsi asli tanah menurut kaedah hukum dan teknis penataan ruang yang berlaku.

Apabila direnungkan secara jernih dalam tatanan NKRI sudah ada nilai-nilai yang menjadi acuannya, bahkan menjadi manifestasi pribadi, kepribadian Bangsa Indonesia. Nilai-nilai yang dapat ditemukan dari makna sesungguhnya dari Merah Putih (sebagai jiwanya), Pancasila (sebagai pribadi) dan Bhineka Tunggal Ika (sebagai watak/karakternya) sejatinya adalah sebagai “Trisakti Pilar Bangsa.”¹⁶⁶

Pada perspektif Pancasila selaras dengan dogma hukum yang menempatkan manusia sebagai pusat dari berbagai modus pengaturan dan tujuan pengaturan itu sendiri. Namun kiranya yang harus dipahami adalah bahwa dalam perspektif Hukum Pancasila memiliki perbedaan perspektif menjelaskan manusia sebagaimana dogma-dogma hukum

¹⁶⁶ Sebagaimana pernah diulas Suparjo Sujadi dalam “Permasalahan dan Hambatan Perolehan Tanah dalam Pembangunan Infrastruktur PSN (Perspektif Hukum Pancasila)”, Makalah sebagai urun rembuk pada Seminar Nasional dengan tema “Mengurai Hambatan Lahan Dalam Mewujudkan Pembangunan Infrastruktur Nasional Sebagai Komitmen Nawacita”, diselenggarakan oleh Kaukus Muda Indonesia (KMI), Jakarta 21 Desember 2016. Lihatlah bahwa Trisakti Pilar Bangsa identik dengan simbol negara Garuda Pancasila. Merah Putih sebagai “jiwa” yang tersembunyi di belakang gambar simbol sila-sila Pancasila yang lebih dominan terlihat di depan warna merah-putih, karena Pancasila adalah “Pribadi” nyata terlihat. Ketika sudah sadar akan jiwanya dan pribadinya maka muncul “karakter/watak” Bhinneka Tunggal Ika, sekaligus sebagai tanggungjawab untuk menjaganya sebagaimana Burung Garuda mencengkeram seloka yang tertulis di atas pita. Pita yang rawan sobek, putus harus dicengkeram dijaga penuh sebagai bentuk tanggungjawab sebagai karakter/watak manusia yang berkepribadian Pancasila dan memiliki jiwa Merah-Putih.

barat yang hingga kini sayangnya masih menjadi anutan dalam hukum Indonesia.

Berpegang pada pemahaman manusia dan konteks hukum maka dapat diperoleh pemahaman bahwa hukum adalah hidup (sebagai pedoman yang hidup dan tidak statis) dalam kehidupan manusia. Sejalan dengan dinamika kehidupan manusia maka hukum pun selalu mengikutinya dan tidak bersifat statis dan tidak pula justru membatasi kehidupan manusia itu sendiri. Hukum yang dinamis itu dapat berjalan dengan bersandar pada nilai-nilai Pancasila yang menjadi pandangan hidup manusia (*way of life*).¹⁶⁷

Pada pemahaman nilai-nilai Pancasila yang menjadi kepribadian kita itu pun dapat disampaikan bahwa manusia yang berkeribadian seyogyanya akan mampu melaksanakan hidup dan kehidupannya secara lebih baik. Kepribadian itu akan termanifestasikan dari kesadaran rahsa akan membuatnya mencapai pada dimensi Ketuhanan sebagai *causa prima* terjadinya segenap unsur dan tatanan semesta raya.

Pemahaman itu tidak lain melalui mengerti dan paham makna “Merah Putih” menjadi perspektif yang mengantarkan pemahaman terhadap Pancasila. Merah-Putih adalah jati diri manusia sehingga Sang *founding father* menjadikan bendera nasional sekaligus simbol negara. Esensi ajaran dari Merah-Putih adalah perihal manusia itu sendiri, yaitu merah adalah raga dan putih adalah suksma. Ketika suksma masuk dan menyatu dengan raga manusia maka ada nyawanya itulah identitas dari

¹⁶⁷ Suparjo Sujadi., *Op., Cit*

hidupnya manusia yang tercipta dan hidup menurut kodrat Tuhan Yang Maha Esa (Sang Pencipta).

Ketika manusia yang sudah berkepribadian seperti itu maka dia sadar akan jati dirinya yang sejati sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Inilah dasar pemahaman sebagai perspektif memahami sila-sila Pancasila yang tidak ansich sebagaimana urutan sila-silanya, melainkan dimulai dari sila kedua adanya manusia yang sadar akan kemanusiaannya. Manusia yang sudah paham “Merah Putih” sebagai jati dirinya akan sadar asalnya-penciptaanya, keberadaannya di alam semesta. Dia memahami dan akan bersifat adil, berperilaku penuh adab (beradab) yang dalam konteks historis penyusunan Sila-Sila Pancasila telah menempatkan Tuhan lebih tinggi daripada dirinya (pada sila pertama).

Manusia-manusia Indonesia yang sudah mengenal siapa dirinya dan mengenal Tuhan sebagai Pencipta dengan seluruh sifat-sifat Ketuhanan hanya ada atau memiliki keinginan rasa bersatu yang menimbulkan persatuan. Adapun yang disatukan adalah rahsa (rasa terdalamnya) sebagai manusia pada tiap-tiap individu manusianya (sila ketiga).

Adanya berbagai atau banyaknya manusia yang bersatu memerlukan tatanan (musyawarah dan perwakilan). Sila keempat adalah tatanan sebagai konsekuensi adanya persatuan. Tatanan yang terbentuk atas landasan kesadaran manusia Indonesia yang didasari sila kesatu, kedua dan ketiga akan mengarah pada keadilan sosial (sila kelima) sebagai sesuatu keniscayaan yang logis.

Uraian pada bagian ini tentunya bermaksud memberikan sebuah perspektif solusi. Sebetuk solusi yang berangkat dari kondisi nyata adanya hambatan yang senantiasa atau seringkali dijumpai dalam perolehan tanah untuk pembangunan infrastruktur, maupun yang terjadi pada modus perolehan tanah untuk keperluan lainnya. Tataran solusi yang pada intinya justru sebagai jawaban dari refleksi gagalnya tatanan hukum yang diasumsikan sistematik-logis-adil.

Dinamika pembangunan fisik infrastruktur proyek strategis nasional akan menimbulkan perbedaan nilai-nilai dan kepentingan dengan arah tujuan awal rencana tata ruang sekaligus dengan harapan rakyat pemilik tanah. Sekalipun secara bersamaan ketiganya mengarah pada satu titik 'keadilan sosial' sebagaimana proyeksi akhir Pancasila dan Hukum Pancasila. Jadi pengadaan tanah untuk pembangunan harus mencerminkan nilai memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tanahnya digunakan untuk program pembangunan.

3. Rekontruksi Norma

Realisasi UU Cipta Kerja dalam klaster pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dalam ketentuan Pasal 124 angka 1 UU Cipta Kerja, , bahwa yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum,

cagaralam, serta pembangkit dan jaringan listrik. Merujuk pada penjelasan tersebut, maka produksi pangan tidak masuk dalam kepentingan umum, meskipun pangan merupakan hajat hidup umat manusia. Pangan juga tidak termasuk dalam Proyek Strategis Nasional.

Sejumlah perubahan ketentuan dinilai mengancam kelangsungan hidup petani, memperparah konflik agraria, memperbesar ketimpangan kepemilikan lahan dan praktik pengusuran demi investasi. Perubahan ini terkait persetujuan alih fungsi lahan tanah pertanian ke non-pertanian, penambahan kategori kepentingan umum dan Proyek Strategis Nasional dalam pengadaan tanah. Kekhawatiran tersebut dapat dipahami, mengingat ketentuan Pasal 44 ayat (3) UUPLP2B yang telah diubah dengan Pasal 124 angka 1 UU Cipta Kerja isinya sama. Sementara Pasal 44 ayat (2) UUPLP2B ditambahkan frase “Proyek Strategis Nasional” sehingga dapat artikan bahwa alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang digunakan untuk Proyek Strategis Nasional tidak ada kewajiban penyediaan lahan pengganti. Dalam praktik, dikhawatirkan mengabaikan syarat-syarat lain, seperti keharusan dilakukannya kajian kelayakan strategis, dan disusunnya rencana alih fungsi lahan. Perubahan tersebut dapat mempercepat alih fungsi tanah pertanian dan mengancam keberadaan kelompok petani.

Pengadaan tanah tidak dapat dilihat sebatas proses penyediaan tanah bagi pembangunan proyek infrastruktur atau industri semata. Namun, juga harus diperhitungkan dampak sistemik terkait degradasi ekonomi, sosial dan budaya pada lokasi yang menjadi obyek pengadaan

tanah serta masyarakat. Harus diingat, tanpa UU Cipta Kerja, UU pengadaan tanah dalam praktiknya telah mengakibatkan konflik agraria dan penggusuran.

Demi investasi yang mensyaratkan diperbolehkannya alih fungsi lahan, menjadi problematika tersendiri, ketika kepentingan umum disandingkan dengan kepentingan investasi (Proyek Strategis Nasional). Tidak dijadikannya bidang pangan sebagai proyek strategis nasional maka pangan bisa dinomorduakan, dan salah satu tantangan paling berat yang tidak masuk ke dalam pertimbangan UU dan PP ini adalah ketika produksi pangan di Indonesia dilaksanakan sebagian besar oleh rakyat dengan sistem budidaya bukan oleh perusahaan. Jika hanya disiapkan lahan siap tanam lalu siapa yang akan menanam?. Meskipun ada lahan pengganti sebagai solusi dari alih fungsi lahan namun tidak jelas pihak yang akan menanam tentu hal tersebut pelaksanaannya akan sangat menyulitkan.

Berdasarkan penjelasan diatas, penulis bermaksud menawarkan rekonstruksi atau pembaharuan norma berlandaskan sebagai berikut:

a. Landasan Filosofis

Sejak manusia pertama kali menempati bumi, lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan. Konkritnya, lahan difungsikan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensi. Aktivitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian). Kegiatan pertanian merupakan salah satu aktifitas

paling mendasar bagi manusia, karena semua orang perlu makan setiap hari. Pengembangan usaha agribisnis menjadi pilihan sangat strategis dan penting sejalan dengan upaya pemerintah dalam mengembangkan sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baru diluar minyak dan gas.

Indonesia pernah mampu mencapai swasembada pangan pada tahun 1984 melalui gerakan “Revolusi Hijau” yaitu gerakan untuk meningkatkan produksi pangan melalui usaha pengembangan teknologi pertanian. Keberhasilan gerakan revolusi hijau merupakan bukti upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan petani. Seiring pertumbuhan dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan lahan mulai terusik. Keterusikan ini akhirnya menimbulkan suatu kompleksitas permasalahan akibat pertambahan dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam, berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan.¹⁶⁸

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan

¹⁶⁸ Musleh Herry, Imam Sukadi. *Efektifitas Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif Di Kota Malang*. Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang 2015, hlm. 65

peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara. Apalagi menyangkut tentang perlindungan fungsi tanah oleh negara pada lahan pertanian terhadap alih fungsi lahan atau yang dikenal dengan konversi lahan.

Indonesia merupakan negara agraris yang diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Didalam kehidupan kita, tanah memiliki peranan sangat penting dalam kehidupan pembangunan bangsa, karena didalam konstitusi Undang- Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Kita mengharapkan dengan adanya perangkat peraturan yang komprehensif terkait perlindungan lahan dan upaya pemberian insentif kepada petani maka diharapkan tanah tersedia bagi petani bukan hanya untuk menjamin ketersediaan produksi pangan, namun lebih jauh menjamin akses petani atas lahan untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Indonesia dikenal sebagai negara lumbung padi yang artinya menghasilkan padi yang sangat banyak, baik untuk negara sendiri maupun diekspor ke negara lain. Tetapi saat sekarang ini kita merasakan jumlah rumah tangga dengan usaha pertanian terus menurun akibat beberapa hal diantaranya alih profesi dan semakin sempitnya lahan pertanian karena alih fungsi lahan untuk pembangunan infrastruktur.

b. Landasan Yuridis

Secara fungsional hukum memang tidak sekedar berperan secara makro dalam rangka mempertahankan tertib sosial atau berperan mikro dalam penyelesaian kasus individual kongkrit. Hukum memiliki fungsi lain, yaitu sebagai alat perekayasa sosial (*social engineering*).¹⁶⁹ Hal ini termasuk dalam hubungan dengan dipergunakannya hukum sebagai salah satu solusi atau sarana yang ditempuh dalam merekayasa suatu keadaan yang mengancam ketahanan, kemandirian, kedaulatan pangan menuju suatu kondisi yang kondusif bagi terwujudnya perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, sehingga ketersediaan lahan pertanian pangan tetap dapat dipertahankan.

Dalam menjalankan fungsi rekayasa sosial ini, hukum dipersepsikan memiliki energi kekuasaan untuk dapat mengubah keadaan. Keadaan yang ingin diubah itu harus bertolak dari kondisi yang kurang baik menuju ke arah yang lebih baik.¹⁷⁰

Pengaturan hukum dalam konteks yuridis pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa aturan hukum haruslah dipahami sebagai penuangan norma hukum dengan konsekuensi empirisnya. Hal ini sejalan dengan pemikiran bahwa setiap aturan memang merupakan pencerminan dari suatu norma dan kondisi realistiknya.

¹⁶⁹ Ika Musthafa *Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Pangan Dari Konversi Lahan Di Kota Padang*. Masters Thesis, Universitas Andalas. 2017, hlm. 76

¹⁷⁰ Sidharta, *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hal. 116

Bertalian dengan norma hukum pengaturan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan dalam peraturan perundang-undangan, ketentuan Pasal 33 ayat (3) menentukan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut, lahan pertanian pangan merupakan salah satu bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanahkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa tujuan bernegara adalah: “... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ”

Sesuai definisi negara, tujuan bernegara dan ketentuan-ketentuan adanya suatu negara, maka perhatian pemerintah tentu dititikberatkan pada kehidupan rakyatnya yang merupakan salah satu komponen berdirinya negara. Idee atau tujuan luhur bernegara sebagaimana tercantum dalam Hukum Dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah mensejahterakan rakyat.¹⁷¹ Dalam rangka memenuhi kewajibannya mensejahterakan

¹⁷¹ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta. 2007, hlm.8

rakyat mewujudkan perlindungan lahan, kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, negara merumuskan kebijakan UU Cipta Kerja.

UU Cipta Kerja yang menghapus Pasal 44 ayat (3) UU PLP2B dan tambahan kategori kepentingan umum untuk pengadaan tanah. Tambahan ini dikhawatirkan akan memperparah konflik agraria. Pasal 123 angka 1 dan 2 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 8 dan Pasal 10 UU Pengadaan Tanah. Campur tangan investasi yang dijadikan sebagai salah satu syarat alih fungsi dapat menjadi problematika tersendiri, ketika kepentingan umum disandingkan dengan kepentingan investasi (Proyek Strategis Nasional). Dengan tidak dijadikannya pangan sebagai proyek strategis nasional maka pangan bisa dinomorduakan, dan salah satu tantangan paling berat yang tidak masuk ke dalam pertimbangan UU dan PP ini adalah ketika produksi pangan di Indonesia dilaksanakan sebagian besar oleh rakyat dengan sistem budidaya bukan oleh perusahaan. Oleh karena itu ketentuan UU Cipta Kerja ini sangat menguntungkan perusahaan-perusahaan raksasa dan investor bermodal kuat untuk dapat merampas lahan masyarakat kecil secara legal. Untuk mengatasi terjadinya alih fungsi lahan agar lahan pertanian berkelanjutan terlindungi, pemerintah harus konsisten dalam menentukan/ menetapkan lokasi proyek pembangunan dengan menghindari penggunaan lahan pertanian yang subur/produktif.

Pada bagian lain, Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa hukum itu harus dilihat sebagai suatu sistem hukum yang terdiri dari tiga komponen. Komponen-komponen tersebut adalah:¹⁷²

- 1) Substansi hukum (*legal substance*), yaitu aturan-aturan dan norma-norma umum.
- 2) Struktur hukum (*legal structure*), yaitu penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim dan pengacara, institusi yang melahirkan produk-produk hukum.
- 3) Budaya hukum (*legal culture*), meliputi ide-ide, pandangan-pandangan tentang hukum, kebiasaan, cara berpikir dan berlaku, merupakan bagian dari kebudayaan pada umumnya, yang dapat menyebabkan orang mematuhi atau sebaliknya, menyimpangi apa yang sudah dirumuskan dalam substansi hukum.

Berdasarkan pandangan tersebut di atas maka kebijakan untuk melindungi lahan pertanian dalam pusaran pembangunan demi kepentingan umum sebenarnya merupakan langkah awal yang memerlukan tindakan ikutan yaitu bagaimana substansi ketentuan UU Cipta Kerja itu dimaknai secara menyeluruh terutama berkaitan dengan politik hukum dan tujuan pembentukan hukum. Karena bila hukum itu dibentuk, ia harus dapat ditegakan dan ia diharapkan mampu mengemban misi hukum dalam memberi kepastian, kemanfaatan sekaligus membawa keadilan.

¹⁷² Lawrence M. Friedman, *Op., Cit.*, hal.6- 15

c. Landasan Sosiologis

Lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris. Sebagian besar penduduk Indonesia menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dalam posisi yang demikian lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, sosial bahkan secara filosofis lahan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumberdaya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi dimana sebagian besar bidang usaha yang dikembangkan masih tergantung kepada pola pertanian yang bersifat *land based agricultural*. Lahan merupakan sumberdaya yang unik dimana jumlahnya tidak bertambah, namun kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat. Oleh karena itu, ketersediaan lahan merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan, terutama dalam perannya mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Konversi lahan pertanian menimbulkan dampak yang sangat besar terhadap ketahanan pangan. Lahan pertanian yang berubah fungsi akan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, fisik lingkungan, dan budaya masyarakat disekitar lahan yang dikonversi tersebut. Permasalahan semakin kompleks, karena konversi lahan pertanian subur belum diimbangi oleh upaya yang sistematis untuk dapat mengembangkan lahan yang potensial. Konversi lahan pertanian pangan menyebabkan semakin sempitnya

luas garapan usahatani dan menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian konversi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat.

Alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan. Konversi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar ada tiga faktor, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, merupakan determinan konversi lahan, yaitu kelangkaan sumber daya lahan dan air, dinamika pembangunan, peningkatan jumlah penduduk. Dampak dari konversi lahan tidak hanya dirasakan oleh para pemilik lahan, tetapi dapat dirasakan secara meluas oleh seluruh lapisan masyarakat.

Berdasarkan ketiga landasan tersebut penulis menawarkan pembaharuan sebagai berikut:

Tabel 5.1

Rekontruksi UU Cipta Kerja

Sebelum Direkontruksi	Kelemahan	Setelah Direkontruksi
Bagian Ketiga Pelindungan Lahan Pertanian Pangan	<ul style="list-style-type: none"> • Ketentuan tersebut dapat mempermudah 	Bagian Ketiga Pelindungan Lahan Pertanian Pangan

<p>Berkelanjutan Pasal 124 ayat (2)</p> <p>Dalam hal untuk kepentingan umum dan/atau Proyek Strategis Nasional, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>proses alih fungsi lahan pertanian dan berpotensi merugikan kelompok petani serta bertentangan dengan reforma agrarian.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proses alih fungsi lahan yang dipermudah, akan memperparah konflik agraria, ketimpangan kepemilikan lahan, praktik perampasan dan penggusuran tanah. 	<p>Berkelanjutan Pasal 124 ayat (2)</p> <p>Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
---	---	--



BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan karena UU Cipta Kerja mengubah pasal 44 ayat (2) UU PLP2B, dimana frasa ‘dan/atau Proyek Strategis Nasional’ (PSN) ditambahkan. dimana penambahan kata PSN menunjukkan betapa kontradiktifnya pemerintah karena justru akan semakin memperlebar celah dan legalisasi alih fungsi lahan dan tidak sesuai dengan semangat reforma agrarian.
2. Kelemahan reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan belum berkeadilan yakni pertama dari segi struktur hukum, tumpang tindihnya pengeluaran suatu keputusan dari instansi-instansi yang berhubungan langsung dengan pertanahan dan reforma agrarian. Kedua dari segi substansi hukum Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum diatur dalam UU Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Perubahan ini memperluas instrumen pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap Kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diperakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah. Kawasan Ekonomi Khusus, industri, pariwisata, ketahanan pangan dan/atau

pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah. Ketiga dari segi kultur hukum yakni Kehadiran proyek strategis nasional di suatu daerah membuat Konflik antara masyarakat dalam berbagai kepentingannya masing-masing.

3. Rekonstruksi reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan yang berdasarkan nilai keadilan yakni rekontruksi nilai yaitu pengadaan tanah untuk pembangunan harus mencerminkan nilai memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tanahnya digunakan untuk program pembangunan. Dan penulis melakukan rekontruksi terhadap UU Cipta Kerja Pasal 124 ayat (2) yang bunyinya menjadi Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. SARAN

1. Pemerintah harus memenuhi janji dan kebijakannya mengenai reforma agraria secara penuh dan konsekuen. Reforma agrarian yang *genuine* yang sesuai tujuannya.
2. Pemerintah harus konsisten dalam menentukan atau menetapkan lokasi proyek pembangunan dengan menghindari penggunaan lahan pertanian yang subur/produktif.

3. Terhadap mafia tanah, tata cara dan fokus pemberantasan mafia tanah harus diluruskan, praktik mafia bukan sekedar masalah maladministrasi atau pidana biasa, harus berkorelasi dengan pembongkaran jaringan mafia dalam kasu-kasu konflik agraria struktural.

C. IMPLIKASI

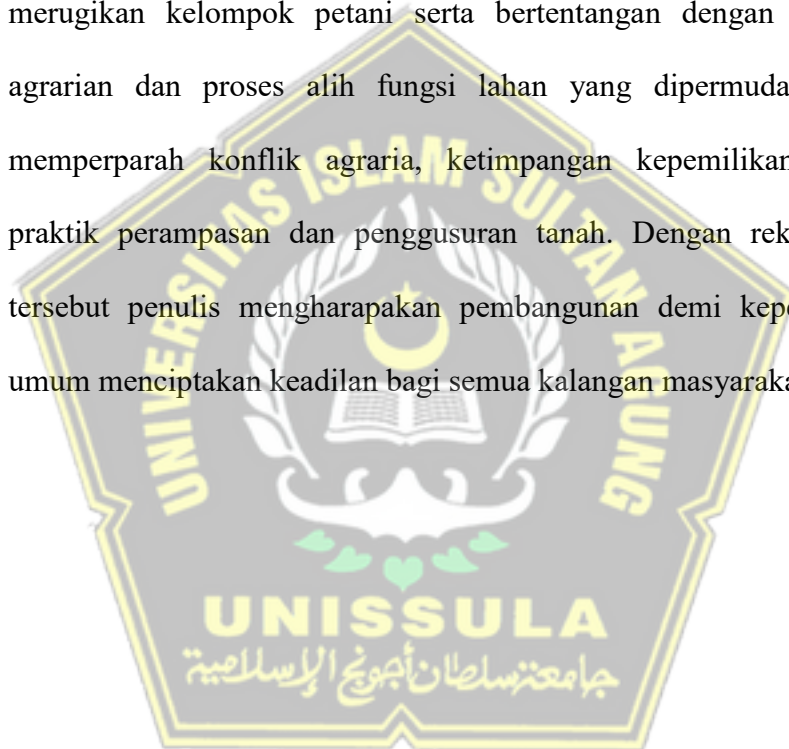
1. Teoritis

Diharapkan adanya usaha yang sungguh-sungguh dan tidak dengan setengah hati untuk mengkaji secara akademis dengan melibatkan para pakar dalam bidang hukum, sosiologi, ekonomi maupun pertanahan yang berkaitan dengan reforma agraria dalam implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan berdasarkan nilai keadilan yang nantinya akan dijadikan masukan untuk perbaikan peraturan perundang-undangan yang tentunya akan memberikan perlindungan terhadap Hak masyarakat hukum. Diharapkan adanya suatu pola yang diatur dalam ketentuan hukum tertulis tentang pemanfaatan dan pengelolaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum sehingga tercipta suatu keseimbangan dalam pemanfaatan dan pengelolaan tanah dan pembangunan agrarian/sumber daya alam untuk kesejahteraan seluruh rakyat.

2. Praktis

Implikasi praktis dari penelitian ini ialah menciptakan rekonstruksi hukum terhadap UU Cipta Kerja Bagian Ketiga

Pelindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yakni merubah Pasal 124 ayat (2) menjadi Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Karena ketentuan sebelumnya yang mencantumkan frasa proyek strategis nasional dapat mempermudah proses alih fungsi lahan pertanian dan berpotensi merugikan kelompok petani serta bertentangan dengan reforma agrarian dan proses alih fungsi lahan yang dipermudah, akan memperparah konflik agraria, ketimpangan kepemilikan lahan, praktik perampasan dan penggusuran tanah. Dengan rekonstruksi tersebut penulis mengharapkan pembangunan demi kepentingan umum menciptakan keadilan bagi semua kalangan masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004
- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta. 2007
- Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Achmad Roestandi, *Responsi Filsafat Hukum*, Bandung: Armico, 1992
- Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010
- Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995
- Bachriadi, D, Wiradi, G, *Enam Dekade Ketimpangan*, Bina Desa, ARC, KPA, Bandung, 2011
- B.F Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta, Toko Gunung Agung, 2004
- Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta. Margaretha Pustaka, 2011
- B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, Jakarta: Djambatan, 2003
- Bryan A. Gardner, *Black's Law Dictionary: Eighth Edition*, USA: West Publishing Co, 2004
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia: Edisi Ketiga*, Cetakan Keempat, Jakarta: Balai Pustaka, 2007
- E Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtar, 1961
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis*, Universitas Diponegoro, Semarang 2011
- George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Terjemahan Alimandan, PT. RajaGrafindo Perkasa, Jakarta, 2009

- Gunarto, Ansharullah Ida, Jelly Leviza, *The 2nd Proceeding, Indonesia Clean of Corruption in 2020, Comparative Law System of Procurement of Goods an Servisces around Countries in Asia, Australia and Europe*, UNISSULA Pess, Semarang, 2016
- Hung-Chao Tai, *Land Reform and Politics: A Comparative Analysis*, Berkeley: University of California Press
- Ika Musthafa *Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Pangan Dari Konversi Lahan Di Kota Padang*. Masters Thesis, Universitas Andalas. 2017
- Imam Koeswahyono, *Artikel, Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, 2008
- Ismail Nurhasan, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*. Jakarta: HuMa dan Magister Hukum UGM, 2007
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994
- _____, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2010
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006
- Jhon Salindego,, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan. 3, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1987
- Johnny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum : Teori dan Implikasi Penerapannya dalam penegakan Hukum*, Surabaya : Putra Media Nusantara dan ITSPress Surabaya, 2009
- KC. Wheare dalam Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1999
- M. Nazir Salim, *Reforma Agraria: Kelembagaan Dan Praktik Kebijakan*, STPN Press, Yogyakarta, 2020
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008
- Marwan Effendy, *Teori Hukum, Materi Perkuliahan Program Doktor (S 3) Dalam Bidang hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya*, 2014
- Michael Lipton, *Land Reform in Developing Countries. Property Rights and Property Wrong* London: Routledge, 2009

- Mohammad Hatta dalam Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana; Jakarta, 2012
- Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Mutiara, Jakarta, 1977
- Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, cetakan ke-6, Ghalia, Jakarta, 1982
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2007
- Musleh Herry, Imam Sukadi. *Efektifitas Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Produktif Di Kota Malang*. Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang 2015
- Noer Fauzi Rachman, *Land reform dari Masa ke Masa*, Yogyakarta: STPN, 2012
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1984
- Oloan Sitrus, dkk, *Pelepasan Atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*. C.V Dasamedia Utama, Jakarta, 1995
- Oloan Sitorus dan Zaki Sierrad, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasinya*, Jogjakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition : Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco Jakarta : HuMa, 2003
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, dalam Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010
- Prent K Adisubrata, J. Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Latin Indonesia*, Semarang: Yayasan Kanisius, 1960
- Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, Jakarta: Djambatan, 2000
- R. Wiratno, dkk, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT Pembangunan, Jakarta, 1958
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004

- _____, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Bandung: Penerbit Alumni, 1981
- _____, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2003
- Sidharta, *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2008
- Soerjono Soekanto dan Siti Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : Rajawali Press, 1985
- Subekti dan Tjitrosoedibjo, *Kamus Hukum*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1969
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, edisi 5, Liberty Yogyakarta, 2005
- Sulasi Rongiyati, Politik Hukum Pembentukan Uu Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, *ADIL : Jurnal Hukum* Vol. 3 No.1
- Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2017
- Tri Hayati, et.al., *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, Jakarta, 2005
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2009
- Valkhof, E.N.S.I.E. (*Earste Nederlandsche Systematisch Ingerichte Encyclopedie*) III, Amsterdam: 1947
- Wiradi, G, *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum berakhir (Edisi Revisi)*, Bogor: Sajogyo Institute, Akatiga, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2009

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja;
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

Peraturan Presiden Nomor 86 tahun 2018 Tentang Reforma Agraria;

Keputusan Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 77/KEP-7.1/III/2012 Tahun 2012 Tentang Praksis Reforma Agraria;

C. Karya Ilmiah

Amin Purnawan, *Kajian Hukum Jaminan Hak Tanggungan Yang Dilelang Tanpa Proses Permohonan Lelang Eksekusi Ke Ketua Pengadilan Negeri*, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2017

Erma Rejaguguk, *Landreform: Suatu Tinjauan kebelakang dari pandangan kedepan*, *Majalah Hukum dan Pembangunan* No.4 Tahun XV, FHUI, Jakarta. 1985

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

Filya Hidayati, Yonariza, Nofialdi, Dwi Yuzaria, Intensifikasi Lahan Melalui Sistem Pertanian Terpadu: Sebuah Tinjauan, Seminar Nasional Pembangunan Pertanian Dan Pedesaan, *Universitas Andalas, Vol 1*, Pekanbaru, 26 September 2018

Mahmutarom, HR., *Rekonstruksi Konsep Keadilan, Studi Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat, Dan Instrumen Internasional*, UNDIP, Semarang, 2016

Makhmud Zulkifli, Peran Negara dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Negara Melalui Penerapan Prinsip Good Corporate Governance, *Jurnal Studi Manajemen* Fakultas Ekonomi Universitas Trunojoyo Surabaya, vol. 3 No. 1, April 2009.

Oswar Mungkasa, Reforma Agraria Sejarah, Konsep dan Implementasinya, *Buletin Agraria Indonesia* Edisi I 2014

Retno Sulistyarningsih, Reforma Agraria Di Indonesia, *Jurnal Perspektif*, Volume 26 Nomor 1 Edisi Januari Tahun 2021

Salim, MN, 'Membaca karakteristik dan peta gerakan agraria Indonesia', *Jurnal Bhumi*, No. 39 Tahun 13, April 2014

Sediono M.P Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Gramedia, Jakarta, 1984

Suparjo Sujadi, kajian tentang Pembangunan Proyek strategis nasional (PSN) Dan Keadilan Sosial (Perspektif Hukum Pancasila), *Jurnal Hukum Lingkungan* Vol. 4 Issue 2, Februari 2018

- Soetarto, E, Sihaloho, M & Purwandari, H, 'Land reform by leverage: kasus redistribusi lahan di Jawa Timur', *Jurnal Sodality*, vol. 1 no. 2, 2007
- Tampil Anshari Siregar, *Undang-undang Pokok Agraria dalam Bagan*, KSHM Fakultas Hukum USU, Medan, 2006
- Umar Ma'ruf, Politik Hukum Hak Menguasai Oleh Negara Terhadap Tanah, *Jurnal Hukum*, 2006
- Yance Arizona, Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, dimuat dalam *Jurnal Konsitusi, Ekologi Konstitusi dan Demokrasi Konstitusional*, vol. 8 no. 3, Juni 2011



