

**PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

*Sebuah Analisis dalam Presfektip Hukum &
Dampak Terhadap Prilaku Ekonomi Masyarakat*

deepublish / publisher

UU No 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

Fungsi dan Sifat hak Cipta Pasal 2

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta atau pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak Terkait Pasal 49

1. Pelaku memiliki hak eksklusif untuk memberikan izin atau melarang pihak lain yang tanpa persetujuannya membuat, memperbanyak, atau menyiarkan rekaman suara dan/atau gambar pertunjukannya.

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

*Sebuah Analisis dalam Presfektip Hukum &
Dampak Terhadap Prilaku Ekonomi Masyarakat*

Dr. Sugianto, S.H., M.H.

Leliya, S.H., M.H.

 **deepublish**
glorify and develop the intellectual of human's life

**PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM
SEBUAH ANALISIS DALAM PRESFEKTIP HUKUM &
DAMPAK TERHADAP PRILAKU EKONOMI MASYARAKAT**

Sugianto dan Leliya

Desain Cover: Dwi Novidiantoko
Tata Letak Isi: Nurul Fatma Subekti

Cetakan Pertama, Januari 2017

Hak Cipta 2017, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2017 by Deepublish Publisher
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman

Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581

Telp/Faks: (0274) 4533427

Website: www.deepublish.co.id

www.penerbitdeepublish.com

E-mail: deepublish@ymail.com

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

SUGIANTO

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Sebuah Analisis dalam Presfektip
Hukum & Dampak Terhadap Prilaku Ekonomi Masyarakat /oleh Sugianto dan Leliya .--
Ed.1, Cet. 1--Yogyakarta: Deepublish, Januari 2017.

x, 101 hlm.; Uk:17.5x25 cm

ISBN 978- 602-401-712-5

1. Ekonomi

I. Judul

333

SAMBUTAN

Dr. H. Sumanta, M.A.

(Rektor IAIN Syekh Nurjati Cirebon)

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah Swt. Ata segala rahmat dan ridaNya, kini telah terbit buku: *“Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Sebuah Analisis dalam Prespektif Hukum & Dampak Terhadap Prilaku Ekonomi Masyarakat”*, yang disusun oleh Saudara Dr. Sugianto, S.H., M.H., Leliya, S.H., M.H., yang keduanya merupakan Dosen Fakultas Syari’ah dan Ekonomi Islam IAIN Syekh Nurjati Cirebon.

Buku ini secara substansi sangat menarik untuk dijadikan sebuah khasanah keilmuan bagi Pemerintah Daerah, masyarakat umum serta mahasiswa Fakultas Syari’ah dan Ekonomi Islam IAIN Syekh Nurjati Cirebon maupun Fakultas Hukum Perguruan Tinggi Swasta (PTS) yang ada di wilayah III Cirebon, baik pemahaman secara teori maupun praktik.

Urgensi diterbitkannya buku ini adalah untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum, keberadaannya bukan hanya untuk kepentingan instansi/lembaga pemerintah dan bahkan untuk kepentingan swasta, berkaitan dengan hal tersebut bahwa pelaksanaannya harus dilakukan oleh pemerintah dan atau Pemerintah Daerah beserta jajarannya (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dengan cara membentuk Panitia Pengadaan Tanah (P2T) sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang ditindaklanjuti dalam Peraturan Presiden (Perpres) 71 Tahun 2012.

Dengan terbitnya buku tersebut, saya menyambut baik dan memberikan apresiasi, semoga dapat memberikan manfaat bagi pembaca maupun bagi kalangan civitas akademika di Perguruan Tinggi.

Rektor,



Dr. H. Sumanta, M.Ag

NIP. 19660516 199303 1 004

KATA PENGANTAR

Bismilahirrohmanirrokhim.

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji dan syukur saya panjatkan ke hadirat Allah Swt. karena dengan berkat rahmat dan karunia-Nyalah Penulisan Buku yang berjudul "PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (SEBUAH ANALISIS DALAM PRESFEKTIP HUKUM & DAMPAK TERHADAP PRILAKU EKONOMI MASYARAKAT)".

Buku ini dibuat dari hasil Penelitian, secara teoritis diharapkan dapat berguna dalam bidang Hukum Agraria, hukum tata negara (HTN), Hukum Pemerintahan Daerah. Kemudian dalam tataran praktis diharapkan penulisan Buku ini dapat bermanfaat bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia, Pemerintahan Desa dan Masyarakat.

Penulisan buku ini dapat terselesaikan juga tidak terlepas dari dukungan dan motivasi bantuan dari berbagai pihak, untuk itu penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Istri tercinta *Tintin Rostiani dan anak-anaku (Qisti Fauziyyah, Anadiyah Nurkhasna, Salma Nurkhalisa, Ahmad Imanullah), Kania Nurzakiyah Sugianto* Kalian semua merupakan karunia terindah yang Allah berikan dan tiada duanya di dunia ini, kalian jualah yang menjadi motivator dan inspirasi terbesar dalam upaya penyelesaian Disertasi ini, terima kasih atas segala sumbangsuhnya, I Love you Full
2. Prof Imron Abdulah (ALM) Mantan Ketua STAIN Cirebon, Dr H. Sumanta, MA Rektor IAIN Syekh Nurjati Cirebon, Warek II dan Kepala Biro IAIN, Dekan Fakultas Syariah & Ekonomi Islam yang tak henti hentinya memberikan motivasi dalam penulisan buku ini sampai selesai.
3. Di samping itu juga tak terlupakan sahabat-sahabatku Lipat PPRA LIV Lemhannas RI dan sahabat perjuangan, di antaranya:
 - Prof Dr H Cecep Sumarna, MA, Prof. Dr. Khaerul Wahidin, M.A., dan Prof. Dr. Hj. Retno Widayani, M.S, M.H., yang juga selalu memberi

support dan motivasi pada penulis untuk menyelesaikan sebuah buku tersebut.

4. Dr. H. Iwa Karniwa, SE, M.Ak. sebagai Sekretaris Daerah Pemprop Jawa Barat, Bupati/Walikota sewilayah III Cirebon beserta Sekretaris Daerah dan para Kepala OPD (Organisasi Perangkat Daerah).
5. Mayjen TNI Purn Lumban Sianifar M.Si, Mayjen TNI Syahiding, S.H., Prof. Dr. H. Jagal Waseso, Mayjen TNI Sunindyio, Mayjen TNI H. Cucu Sumantri sebagai Idola Tajar dan Taprop sewaktu mengikuti Diklat Lemhannas RI tahun 2016.

Semoga Allah Swt. senantiasa selalu memberkahi dan melindungi upaya-upaya yang kita darma baktikan kepada agama, keluarga, almamater, bangsa dan negara, amin. *Jazakumullah Khoiron Katsir..... Wassalamu'alikum wr wb.*

Cirebon, Januari 2017

Penulis

Dr. Sugianto, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	V
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Kerangka Teoritis dalam Sistem Pertanahan di Indonesia	14
B. Kerangka Konseptual.....	19
BAB II SISTEM HAK TANAH DALAM HUKUM PERTANAHAN NASIONAL	20
A. Teori tentang Sistem Hukum	20
B. Teori Tentang Hukum dalam Pembangunan	22
C. Sumber Hukum Agraria	26
D. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria	35
BAB III MEKANISME PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM.....	39
A. Peraturan Perundangan Pertanahan di Indonesia.....	39
B. Peraturan Perundang-undangan tentang Pengadaan Tanah	45
BAB IV PENYELESAIAN SENGKETA ANTARA PEMERINTAH DENGAN WARGA MASYARAKAT	49
A. Analisis Proses Pembebasan Tanah	49
B. Penyelesaian Sengketa Lahan Berkenaan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan.....	61
BAB V PENYELESAIAN SENGKETA DI LUAR PENGADILAN (OUT OF COURT SETTLEMENT)	68
A. Arbitrase	69
B. Mediasi	70
C. Konsiliasi	72

D.	Lembaga dan Institusi Penyelesaian Sengketa Pertanahan	72
BAB VI	KEPEMILIKAN TANAH BERSERTIFIKAT DENGAN YANG BELUM BERSERTIFIKAT DALAM PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM.....	94
BAB VII	PENUTUP	99
DAFTAR PUSTAKA		100

deepublish / publisher

BAB I

PENDAHULUAN

Menurut Djuhaendah Hasan (2006:1), tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk kesejahteraan bangsa Indonesia, memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan bangsa Indonesia, bukan hanya merupakan benda yang memiliki nilai ekonomi yang tinggi tapi juga mengandung aspek spiritual. Tanah adalah segalanya dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang agraris dan dalam perkembangannya menjadi agraris industri.

Menurut Waty Suwarty Haryono (2011:9), Berbagai sumber daya yang ada dapat digunakan atau dimanfaatkan untuk kepentingan manusia, namun demikian harus disadari pula keterbatasan berbagai sumber daya secara kuantitas dan kualitas terbatas adanya. Kegiatan di berbagai bidang perlu dilakukan dalam rangka pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat namun tetap perlu diperhatikan pula keterbatasan sumber daya yang ada dan tersedia serta daya dukungnya. Berbagai hal itu menyebabkan pelaksanaan pembangunan yang dilakukan haruslah pembangunan berkelanjutan.

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”.

Amanat Pasal 33 ayat (3) dijabarkan ke dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disingkat dengan UUPA, dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104.

Pasal 2 ayat (2) UUPA, bahwa kewenangan Negara adalah sebagai berikut.

1. Kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Menurut Mudakir Iskandar Syah (2015:7), Kekuasaan Negara untuk menguasai atas tanah ini atas dasar dari penerapan fungsi sosial atas tanah. Asas menguasai ini hanya berada pada Negara oleh karena itu, perorangan atau kelembagaan yang ada dalam masyarakat tidak berhak melaksanakan asas menguasai tanah dengan alasan fungsi sosial dari tanah itu sendiri. Dalam Pasal 18 UUPA, pengadaan tanah demi kepentingan umum bisa dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah, sedangkan yang dimaksud dengan kepentingan umum menurut pasal ini adalah kepentingan bangsa, Negara dan rakyat. Pencabutan hak atas tanah ini bukan semata-mata mengambil alih hak atas tanah dari hak yang dimiliki oleh individu atau golongan menjadi hak Negara, akan tetapi Negara ada keharusan memberikan konsekuensi berupa ganti rugi.

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan ini telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Sebagai penggantinya lahirlah dasar hukum pencabutan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum yaitu Pasal 18 UUPA Tahun 1960 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Dalam perkembangannya pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dimuat dalam Keputusan Presiden RI Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo Peraturan Presiden RI Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo Peraturan Presiden RI Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum serta Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk kepentingan umum, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Presiden Republik Indonesia dalam Pidato Politik Awal Tahun 2007 pada tanggal 31 Januari 2007 menyatakan secara tegas arah kebijakannya mengenai pertanahan, sebagaimana terlihat dari pernyataannya sebagai berikut. “Program Reforma Agraria... secara bertahap... akan dilaksanakan mulai tahun 2007 ini. Langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh

diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Inilah yang saya sebut sebagai prinsip Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat ... [yang] saya anggap mutlak untuk dilakukan”.

Presiden Republik Indonesia menggunakan strategi pembangunan yang disebut *Triple Track Strategy*. Strategi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui investasi dan ekspor
2. Menggerakkan sektor riil agar semakin tumbuh dan berkembang
3. Melaksanakan revitalisasi pertanian dan pembangunan perdesaan.

Menurut Boedi Harsono (1962:164), Betapa pentingnya fungsi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Untuk mewujudkan hal tersebut perlu dilakukan kegiatan-kegiatan pembangunan, yang mana bagi penyelenggaraan pembangunan fisik selalu diperlukan tanah.

Menurut Dj. A. Simarmata (2007:75), Masalah pertanahan meliputi permasalahan teknis, sengketa, konflik dan problem pertanahan yang memerlukan penyelesaian. Permasalahan teknis adalah merupakan permasalahan yang dihadapi baik masyarakat maupun oleh Badan Pertanahan Nasional baik di pusat maupun di daerah berkaitan dengan sistem perundang-undangan, administrasi dan mekanisme penanganan yang belum bersempurna. Pada era globalisasi masalah pertanahan perlu mendapat perhatian dari pemerintah mengingat tanah merupakan salah satu aspek vital dalam pembangunan ekonomi di Indonesia.

Menurut Gunawan Wiradi (2007:158), dalam konteks ekonomi pasar bebas, semua hal dapat diperlakukan sebagai komoditi, sebagai barang dagangan begitu juga tanah. Dalam perdagangan pasar bebas, semua orang sah-sah saja untuk melakukan praktik-praktik spekulasi terhadap komoditi apapun namun karena tanah mempunyai ciri-ciri khusus, maka spekulasi tanah mendatangkan malapetaka. Hampir semua krisis ekonomi yang pernah dialami dunia, sumber utamanya adalah karena merajalelanya spekulasi tanah (Fred Harrison, 1983).

Menurut Sudjarwo Marsoem, Wahyono Adi, Pieter G. Manopo (2015:20), Persoalan yang mengemuka saat ini adalah negara, dalam hal ini pemerintah, untuk menjalankan proyek infrastruktur dengan cepat, mudah, murah, dan tidak menimbulkan konflik atau sengketa pertanahan. Salah satu kendala lambatnya pemenuhan target-target pembangunan infrastruktur adalah ketersediaan lahan. Jika lahan itu menjadi milik warga

atau kelembagaan, cara yang bisa ditempuh adalah dengan penguasaan lahan melalui pembelian oleh pemerintah.

Menurut Sudjarwo Marsoem, Wahyono Adi, Pieter G. Manopo (2015:107), Dalam rangka membangun kepercayaan publik (*public trust*) terhadap Pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional (BPN), maka salah satu cara yang perlu dilakukan adalah mempercepat penanganan dan penyelesaian kasus-kasus atau problem pertanahan seperti yang diamanatkan oleh TAP MPR IX/MPR/2001 dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Menurut Gunawan Wiradi (2015:23), Masalah ini masih perlu diamati terus menerus karena dampak pembangunan sekarang ini memang menciptakan perubahan dalam kehidupan di pedesaan. Seyogyanya kebijakan agraria perlu dilandasi dengan pemahaman terhadap aspek sosial agar penataan kembali masalah agraria dapat dilaksanakan tanpa gejolak sosial yang destruktif.

Menurut Djuhaendah Hasan (2006:65), Proses pengadaan tanah untuk pembangunan tol Cipali dianggap selesai apabila diserahkan ganti-rugi dan/atau Kompensasi sampai dilepaskannya dan/atau diberikannya hak kepada pihak yang memerlukan tanah tersebut, jika kemudian kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat terkena dampak pembangunan investasi menurun pendapatan ekonomi masyarakat bila dibandingkan dengan keadaan pra-pengadaan tanah dimana masyarakat seolah-olah dibiarkan untuk mencari solusi sendiri.

Menurut Djuhaendah Hasan (2006:14), Dalam banyak kasus, sudah sering muncul masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah menjadi korban, standar hidup mereka tidak membaik, justru sebaliknya, yaitu: turun, terpuruk, miskin dan kemudian hidup dalam kondisi tidak layak, tentunya hal itu tidak kehendaki karena dalam pembangunan nasional, sejatinya semua kekayaan sumber daya alam dan seluruh tumpah darah Indonesia harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kepentingan masyarakat umum, bukan untuk keuntungan segelintir orang saja.

Kondisi di atas terjadi karena praktik pengadaan lahan yang terjadi selama ini menempatkan para pemilik tanah pada posisi yang kalah dan menderita kerugian. Tanpa adanya proyek infrastruktur, posisi mereka sebenarnya netral, tidak untung dan tidak pula rugi atau walaupun untung, itu karena mereka memanfaatkan tanahnya dengan baik sehingga memberi penghasilan secara ekonomis, dan sebaliknya. Adanya proyek

pembangunan untuk kepentingan umum yang membutuhkan lahan mereka, merenggut posisi netral tersebut.

Selama ini dalam kasus yang muncul dimasyarakat sekitar tol cipali, bahwa setiap ganti rugi yang diterima para pemilik tanah itu sebatas harga jual tanah mereka, mekanisme ganti rugi itu hanya sebatas antara luas tanah dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) suatu bidang tanah. Nilai ganti rugi tanah masih ada kemungkinan berkurang oleh kekuatan oknum-oknum penguasa yang meminta jatah, bisa juga dibalik nilai penggantian itu bisa diperbesar untuk mendapatkan pencairan uang negara yang lebih besar.

Menurut Mudakir Iskandar Syah (2007:25), Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, patokan harga ganti rugi pembebasan tanah tetap mengacu kepada NJOP dengan memperhatikan harga pasar. Akan tetapi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, penentuan besarnya ganti rugi diserahkan sepenuhnya kepada Tim Appraisal (juru taksir). Bagi juru taksir sendiri tidak mempunyai acuan harga tanah, mungkin didasarkan kepada harga pasar, dan perlu diketahui harga pasar itu sendiri tidak pasti dan bisa dipolitisir.

Menurut Sunaryati Hartono (1988: 134-135), dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 merupakan ukuran yang penting dalam menentukan batas toleransi pengesampingan atau pencabutan hak milik perseorangan demi kepentingan umum, yaitu bahwa tidak seorang warga negara pun boleh dikurangi atau dicabut hak miliknya atas tanah, apabila karena pengurangan atau pencabutan hak miliknya itu ia akan kehilangan pekerjaan atau penghidupannya yang layak, atau sangat dikurangi kemampuan dan kemungkinan untuk menikmati penghidupan dan pekerjaan yang layak. Sehingga apabila ternyata bahwa tidak ada jalan lain dari pada mencabut hak milik perseorangan itu, maka warga negara yang dicabut atau dikurangi hak miliknya harus diganti hak sedemikian rupa, sehingga ia akan terjamin kembali haknya atas pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan sesuai dengan tata cara yang diatur dalam undang-undang. Salah satunya pengadaan tanah untuk Kepentingan

Umum yaitu Proyek jalan tol Cipali itu, sebagai instrumen kebijakan telah menetapkan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) sebagai dasar perhitungan kompensasi pengadaan tanah. NJOP juga menjadi rujukan utama dalam proses negosiasi dan musyawarah penetapan nilai kompensasi dengan para pemilik tanah.

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk kesejahteraan bangsa Indonesia, memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan bangsa Indonesia, bukan hanya merupakan benda yang memiliki nilai ekonomi yang tinggi tapi juga mengandung aspek spiritual. Tanah adalah segalanya dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang agraris dan dalam perkembangannya menjadi agraris industri¹.

Berbagai sumber daya yang ada dapat digunakan atau dimanfaatkan untuk kepentingan manusia, namun demikian harus disadari pula keterbatasan berbagai sumber daya secara kuantitas dan kualitas terbatas adanya. Kegiatan di berbagai bidang perlu dilakukan dalam rangka pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat namun tetap perlu diperhatikan pula keterbatasan sumber daya yang ada dan tersedia serta daya dukungnya. Berbagai hal itu menyebabkan pelaksanaan pembangunan yang dilakukan haruslah pembangunan berkelanjutan².

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dari awal telah menyadari bahwa sesuai dengan hasil pengetahuan dari berbagai negara maju, suatu program pembangunan, terutama yang memihak hak rakyat banyak, perlu dilandasi lebih dahulu dengan “penataan kembali masalah pertanahan”, sebelum jauh menjangkau industrialisasi. Itulah sebabnya walaupun umur Republik Indonesia masih seumur jagung pada tahun 1948 sudah dibentuk “Panitia Agraria” untuk memikirkan secara sungguh-sungguh masalah pertanahan³.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (3) berbunyi:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Amanat Pasal 33 ayat (3) dijabarkan ke dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau

¹ Djuhaendah Hasan, *Makalah Aspek Hukum Ekonomi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan*, Jakarta, 14 September 2006, hlm.1.

² Waty Suwarty Haryono, *Hukum Lingkungan*, Jakarta, Penerbit Universitas Islam Jakarta, 2011, hlm. 9.

³ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Yogyakarta, Penerbit KPA & Pustaka Pelajar, 2000, hlm 133.

biasa disingkat dengan UUPA, dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104. Pasal 2 ayat (2) UUPA, bahwa kewenangan Negara adalah:

1. kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kekuasaan Negara untuk menguasai atas tanah ini atas dasar dari penerapan fungsi sosial atas tanah. Asas menguasai ini hanya berada pada Negara, oleh karena itu perorangan atau kelembagaan yang ada dalam masyarakat tidak berhak melaksanakan asas menguasai tanah dengan alasan fungsi sosial dari tanah itu sendiri. Dalam Pasal 18 UUPA, pengadaaan tanah demi kepentingan umum bisa dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah, sedangkan yang dimaksud dengan kepentingan umum menurut pasal ini adalah kepentingan bangsa, Negara dan rakyat. Pencabutan hak atas tanah ini bukan semata-mata mengambil alih hak atas tanah dari hak yang dimiliki oleh individu atau golongan menjadi hak Negara, akan tetapi Negara ada keharusan memberikan konsekuensi berupa ganti rugi⁴.

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan ini telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya. Sebagai penggantinya lahirlah dasar hukum pencabutan hak milik atas tanah untuk kepentingan umum yaitu Pasal 18 UUPA Tahun 1960 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Dalam perkembangannya pelaksanaan pencabutan hak atas tanah dimuat dalam Keputusan Presiden R.I. Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo Peraturan Presiden R.I. Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum jo Peraturan Presiden R.I. Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan

⁴ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembebasan dan Pencabutan Hak*, Penerbit Permata Akasara, 2015, hlm. 7.

Umum serta Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk kepentingan umum, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012.

Drs. Mohammad Hatta, Wakil Presiden pertama Republik Indonesia dan Proklamator bersama-sama Ir. Soekarno dalam tulisannya yang berjudul “Ekonomi Indonesia di masa Mendatang” seperti dikutip oleh Prof. Dr. Sri Edi Swasono dan Fauzi Rizal dalam bukunya “Satu Abad Bung Hatta”⁵, tulisan ini merupakan pidato Bung Hatta sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia yang disampaikan pada Konferensi Ekonomi di Yogyakarta hanya 6 (enam) bulan saja setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia yaitu pada tanggal 3 Februari 1946. Dari segi waktu pidato ini patut kita simak sebagai penafsiran dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 suatu penafsiran yuridis historis. Dalam pidatonya dapat digambarkan cita-cita para pendiri kemerdekaan pada awal kemerdekaan, bahkan mungkin merupakan suasana batin yang sesuai dengan perasaan, situasi dan kondisi yang mewarnai titik tolak dan ukiran cita-cita masa depan⁶.

Banyak lagi hal yang menarik dalam pidato Bung Hatta yang mendasar ini, antara lain penegasan Beliau bahwa tanah sebagai faktor produksi yang terutama, tidak boleh menjadi objek perniagaan, sebagai dasar mengisi konsepsi “*domeinverklaring*”. Dalam kesempatan lain Bung Hatta menekankan bahwa pemindahan hak untuk tanah ke tangan orang lain hanya boleh dengan izin pemerintah Desa (Lurah dengan Badan Perwakilan Desa). Milik tanah berarti, dalam Republik Indonesia, menerima kewajiban terhadap produksi dengan pedoman sebanyak-banyaknya untuk memperbesar kemakmuran rakyat. Tanah Milik yang terlantar tidak dikerjakan berarti suatu keteledoran teterhadap masyarakat dan hak miliknya itu harus diambil oleh Negara⁷.

Presiden Republik Indonesia dalam Pidato Politik Awal Tahun 2007 pada tanggal 31 Januari 2007 menyatakan secara tegas arah kebijakannya

⁵ Pidato Bung Hatta di Yogyakarta, pada tanggal 3 Februari 1946 dalam Penganugerahan Doctor Honoris Causa dari UGM.

⁶ Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Penerbit Media Abadi, Yogyakarta, hlm.55.

⁷ *Ibid.*, hlm. 57.

mengenai pertanahan, sebagaimana terlihat dari pernyataannya sebagai berikut:

“Program Reforma Agraria ... secara bertahap ... akan dilaksanakan mulai tahun 2007 ini. Langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Inilah yang saya sebut sebagai prinsip Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat ... [yang] saya anggap mutlak untuk dilakukan”

Presiden Republik Indonesia menggunakan strategi pembangunan yang disebut *Triple Track Strategy*. Strategi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui investasi dan ekspor
2. Menggerakkan sektor riil agar semakin tumbuh dan berkembang
3. Melaksanakan revitalisasi pertanian dan pembangunan perdesaan.

Betapa pentingnya fungsi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Untuk mewujudkan hal tersebut perlu dilakukan kegiatan-kegiatan pembangunan, yang mana bagi penyelenggaraan pembangunan fisik selalu diperlukan tanah⁸.

Masalah pertanahan meliputi permasalahan teknis, sengketa, konflik dan problem pertanahan yang memerlukan penyelesaian. Permasalahan teknis adalah merupakan permasalahan yang dihadapi baik masyarakat maupun oleh BPN baik di pusat maupun di daerah berkaitan dengan sistem perundang-undangan, administrasi dan mekanisme penanganan yang belum bersempurna⁹. Di era globalisasi ini masalah pertanahan perlu mendapat perhatian dari pemerintah mengingat tanah merupakan salah satu aspek vital dalam pembangunan ekonomi di Indonesia¹⁰.

Dalam konteks ekonomi pasar bebas, semua hal dapat diperlakukan sebagai komoditi, sebagai barang dagangan. Begitu juga tanah. Dalam perdagangan pasar bebas, semua orang sah-sah saja untuk melakukan praktik-praktik spekuasi terhadap komoditi apapun. Namun karena tanah mempunyai ciri-ciri khusus, maka spekulasi tanah mendatangkan malapetaka. Hampir semua krisis ekonomi yang pernah dialami dunia,

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Penerbit Djambatan, 1962, hlm. 164.

⁹ Mohammad Hatta, *Op.Cit.*, hlm. 107.

¹⁰ Dj. A. Simarmata, *Ekonomi Pertanahan di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Rajawali Press, 2007, hlm. 75.

sumber utamanya adalah karena merajalelanya spekulasi tanah (lihat Fred Harrison, 1983)¹¹.

Barangkali karena itu pula maka salah seorang Proklamator Republik Indonesia, Bung Hatta, pernah bertutur bahwa sebaiknya, tanah jangan dijadikan komoditi (jangan dijadikan objek perniagaan yang diperjualbelikan semata-mata untuk mencari keuntungan. Esensi dari Pasal 13 Undang-undang no 5 th 1960 tentang Pokok-pokok Pertanahan adalah sebuah monopoli dan menjadikan spekulasi tanah dilarang.

Persoalan yang mengemuka saat ini adalah negara, dalam hal ini pemerintah, untuk menjalankan proyek infrastruktur dengan cepat, mudah, murah, dan tidak menimbulkan konflik atau sengketa pertanahan. Salah satu kendala lambatnya pemenuhan target-target pembangunan infrastruktur adalah ketersediaan lahan. Jika lahan itu menjadi milik warga atau kelembagaan, cara yang bisa ditempuh adalah dengan penguasaan lahan melalui pembelian oleh pemerintah¹².

Dalam rangka membangun kepercayaan publik (*public trust*) terhadap Pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional (BPN), maka salah satu cara yang perlu dilakukan adalah mempercepat penanganan dan penyelesaian kasus-kasus/ Problem pertanahan seperti yang diamanatkan oleh TAP MPR IX/MPR/2001 dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional¹³.

Masalah ini masih perlu diamati terus menerus karena dampak pembangunan sekarang ini memang menciptakan perubahan dalam kehidupan di pedesaan. Seyogyanya kebijakan agraria perlu dilandasi dengan pemahaman terhadap aspek sosial agar penataan kembali masalah agraria dapat dilaksanakan tanpa gejolak sosial yang destruktif¹⁴.

Proses pengadaan tanah dianggap selesai apabila diserahkan ganti-rugi dan/atau Kompensasi sampai dilepaskannya dan/atau diberikannya hak kepada pihak yang memerlukan tanah tersebut, jika kemudian kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat terkena dampak pembangunan investasi menurun pendapatan ekonomi masyarakat bila dibandingkan

¹¹ Gunawan Wiradi, *Op.Cit.*, hlm.158.

¹² Sudjarwo Marsoem, Wahyono Adi, Pieter G. Manopo, *Ganti Untung Pengadaan Tanah, Memetakan Solusi Strategis Pengembangan Infrastruktur Di Indonesia*, Jakarta, Penerbit ReneBook, 2015, hlm. 20.

¹³ *Ibid.*, hlm. 107

¹⁴ Gunawan Wiradi, *Op.Cit.*, hlm. 23.

dengan keadaan pra-pengadaan tanah dimana masyarakat seolah-olah dibiarkan untuk mencari solusi sendiri¹⁵.

Pada 5 November 2014, Mengutip Pidato Wakil Presiden Jusuf Kalla membuka *Indonesia Infrastructure Week 2014*, dalam sambutannya mengatakan pembangunan infrastruktur adalah hal yang sangat penting untuk kepentingan umum dalam hal ini Pengadaan jalan, listrik, pelabuhan, bandara dan infrastruktur lainnya akan sangat mempengaruhi kemandirian ekonomi suatu negara. Namun, Wakil Presiden menyadari persoalan pembangunan saat ini masih banyak berkutat seputar masalah lahan. Ke depan, pemerintah akan memberikan dukungan terhadap penyelesaian pembebasan Pengadaan tanah dengan syarat investor harus dapat memberikan ganti untung kepada masyarakat. Jusuf Kalla menyebut, kalau rakyat harus diambil tanahnya untuk proyek infrastruktur, harus mendapat ganti untung, bukan ganti rugi. Alasannya, bila proyek infrastruktur tersebut selesai dibangun, harga tanah di sekitarnya akan mengalami kenaikan yang signifikan. Jadi masyarakat yang tidak digusur mendapat untung. Jusuf Kalla berharap, harga penggantian untuk warga yang digusur harus sama dengan keuntungan yang didapat oleh warga yang tidak digusur¹⁶.

Dalam banyak kasus, sudah sering muncul masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah menjadi korban. Standar hidup mereka tidak membaik, justru sebaliknya, yaitu: turun, terpuruk, miskin dan kemudian hidup dalam kondisi tidak layak. Tentunya hal itu tidak kehendaki karena dalam pembangunan nasional, sejatinya semua kekayaan sumber daya alam dan seluruh tumpah darah Indonesia harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kepentingan masyarakat umum, bukan untuk keuntungan segelintir orang saja¹⁷.

Kondisi di atas terjadi karena kami melihat praktik pengadaan lahan yang terjadi selama ini menempatkan para pemilik tanah pada posisi yang kalah dan menderita kerugian. Tanpa adanya proyek infrastruktur, posisi mereka sebenarnya netral, tidak untung dan tidak pula rugi. Atau, walaupun untung, itu karena mereka memanfaatkan tanahnya dengan baik sehingga memberi penghasilan secara ekonomis, dan sebaliknya. Adanya proyek

¹⁵ Djuhaendah Hasan, *Aspek Hukum Ekonomi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan*, Jakarta, Penerbit Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 65.

¹⁶ Sudjarwo Marsoem, Wahyono Adi, Pieter G. Manopo, *Op.Cit.*, hlm. 11-12.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 14.

pembangunan untuk kepentingan umum yang membutuhkan lahan mereka, merenggut posisi netral tersebut¹⁸.

Selama ini dalam kasus yang muncul dimasyarakat, bahwa setiap ganti Rugi yang diterima para pemilik tanah itu sebatas harga jual tanah mereka. mekanisme ganti Rugi itu hanya sebatas antara luas tanah dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) suatu bidang tanah. Nilai ganti rugi tanah masih ada kemungkinan berkurang oleh kekuatan oknum-oknum penguasa yang meminta jatah. Bisa juga dibalik, nilai penggantian itu bisa diperbesar untuk mendapatkan pencairan uang negara yang lebih besar¹⁹.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, patokan harga ganti rugi pembebasan tanah tetap mengacu kepada NJOP dengan memperhatikan harga pasar. Akan tetapi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, penentuan besarnya ganti rugi diserahkan sepenuhnya kepada Tim Appraisal (juru taksir). Bagi juru taksir sendiri tidak mempunyai acuan harga tanah, mungkin didasarkan kepada harga pasar, dan perlu diketahui harga pasar itu sendiri tidak pasti dan bisa dipolitisir²⁰.

Menurut Sunaryati Hartono, Dalam UUD 1945 Pasal 27 ayat (2) merupakan ukuran yang penting dalam menentukan batas toleransi pengesampingan atau pencabutan hak milik perseorangan demi kepentingan umum; yaitu bahwa tidak seorang warga negara pun boleh dikurangi atau dicabut hak miliknya atas tanah, apabila karena pengurangan atau pencabutan hak miliknya itu ia akan kehilangan pekerjaan atau penghidupannya yang layak, atau sangat dikurangi kemampuan dan kemungkinan untuk menikmati penghidupan dan pekerjaan yang layak. Sehingga apabila ternyata bahwa tidak ada jalan lain dari pada mencabut hak milik perseorangan itu, maka warga negara yang dicabut atau dikurangi hak miliknya harus diganti hak sedemikian rupa, sehingga ia akan terjamin kembali haknya atas pekerjaan dan penghidupan yang layak²¹.

Perlu diketahui bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama, hak-hak atas tanah dapat

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Mudakir Iskandar Syah, *Op.Cit.*, hlm. 25.

²¹ Sunaryati Hartono, Sunaryati Hartono, *Hukum Pembangunan Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1988, hlm. 134-135.

dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan sesuai dengan tata cara yang diatur dalam undang-undang. Salah satunya Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Yaitu Proyek jalan tol Cikapali (Cikampek, Palimanan) dan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Tol di DKI Jakarta itu, berbagai instrumen kebijakan telah menetapkan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) sebagai dasar perhitungan kompensasi pengadaan tanah. NJOP juga menjadi rujukan utama dalam proses negosiasi dan musyawarah penetapan nilai kompensasi dengan para pemilik tanah²².

Ternyata dasar perhitungan kompensasi pengadaan tanah dengan mengacu pada NJOP hanya berfokus pada dimensi fisik tanah sebagai objek. Sedangkan dimensi nonfisik tanah berkaitan dengan pemutusan hubungan antara pemilik tanah dan tanahnya sebagai hubungan hak asasi belum terjangkau dan terintegrasi. Hubungan pemilik tanah dan tanahnya itu meliputi aspek filosofis, ekonomi, sosial dan budaya²³.

Dimensi non fisik tanah yang terabaikan ketika pemilik tanah kehilangan tanahnya secara permanen adalah terjadinya alih fungsi dan kehilangan peran tanah bagi pemiliknya sebagai modal natural pengembangan ekonomi dan masa depan dengan berbagai konsekuensi logisnya, seperti hak ekonomi, sosial dan budaya. Meski Tim Appraisal (Juru Taksir) menilai besarnya kompensasi sudah memperhitungkan nilai nonfisik, tetapi dalam implementasinya masih mengacu pada NJOP yang sama sekali tidak terkait dengan nilai fisik maupun nonfisik²⁴.

Dalam rangka pelaksanaan tugas kewajiban yang utama itu Pentingnya POemerintah dan Negara harus berpedoman pada asas-asas yang telah ditentukan di dalam GBHN, yaitu: 1) asas manfaat; 2) asas usaha bersama dan kekeluargaan; 3) asas demokrasi; 4) asas adil dan merata; 5) asas perikehidupan dalam keseimbangan. Sehingga kelima asas inilah yang memberi isi dan ukuran kepada pengertian fungsi sosial, sebagaimana harus ditafsirkan oleh warga Negara dan hukum Indonesia yang menjunjung tinggi Pancasila dan UUD 1945²⁵.

Selama ini sengketa tanah hampir selalu muncul di setiap proyek pembangunan infrastruktur. Penyelesaiannya pun membutuhkan waktu panjang bahkan hingga berujung pada Proses Hukum sampai pengadilan. Kalaupun tak ada sengketa, untuk mengatasi Problem tersebut yang kerap

²² Sudjarwo Marsoem, Wahyono Adi, Pieter G. Manopo, *Op.Cit.*, hlm. 102.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, hlm. 137.

dihadapi adalah ketidakpastian besaran biaya pengadaan tanah karena kenaikan harga yang sulit diprediksi. Selain permintaan masyarakat di lokasi tanah yang dibebaskan cenderung meningkat atau adanya permainan para spekulasi tanah, tak jarang pula muncul kasus pemilik tanah yang terkena proyek tak mau melepas tanahnya, sehingga investor terpaksa mengubah desain proyek infrastruktur yang dikerjakan. Artinya, investor harus mengeluarkan biaya yang lebih besar lagi²⁶.

Persoalan tentang tanah dalam pembangunan adalah persoalan yang menarik dan sekaligus unik mengingat pembangunan sangat membutuhkan tanah tetapi kebutuhan lahan tersebut tidak terlalu mudah dipenuhi²⁷.

A. Kerangka Teoritis dalam Sistem Pertanahan di Indonesia

1. Kerangka Teoritis

Dalam Pemahaman teori tersebut digunakan 3 (tiga) teori sebagai alat analisis, yaitu Teori Negara Kesejahteraan (*welfarestate*) sebagai *grand theory*, Teori Keadilan sebagai *middle range theory* dan Teori Pemisahan Kekuasaan sebagai *applied theory*.

a. Grand Theory (Teori Negara Kesejahteraan)

Dalam ajaran utilites dengan tujuan kemanfaatannya, yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham (1748-1832), bahwa tujuan hukum semata-mata memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Hal ini didasarkan atas falsafah sosial bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya. Ajaran utilitis ini menganjurkan prinsip kebahagiaan semaksimal mungkin. Masyarakat yang ideal yaitu masyarakat yang mencoba memperbesar kebahagiaan dan memperkecil ketidakbahagiaan atau masyarakat yang mencoba memberi kebahagiaan yang sebesar mungkin kepada rakyat pada umumnya dan agar ketidakbahagiaan diusahakan sedikit mungkin oleh rakyat pada umumnya²⁸.

Azhary (1995:54) menggambarkan "...Negara kesejahteraan (*Verzorgingsstaat*), yaitu suatu negara yang selain sebagai penjaga malam, juga ikut serta dalam penyelenggaraan ekonomi nasional, sebagai pembagi jasa-jasa, penengah bagi berbagai kelompok yang

²⁶ Sudjarwo Marsoem, Wahyono Adi, Pieter G. Manopo, *Op. Cit.*, hlm. 45.

²⁷ Abdurrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 1.

²⁸ Otje Salman, *Iktisar Filsafat Hukum*, Bandung, Penerbit Armico, 1987, hlm. 11.

bersengketa dan ikut aktif dalam berbagai kehidupan lainnya. Pernyataan yang berbeda meskipun dengan maksud yang sama, Miriam Budiardjo (2006: 59) mengemukakan sebagai berikut pada dewasa ini dianggap bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial ekonomi terutama perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau *social service state* (negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakat)²⁹.

Menurut Maria Farida Indriati³⁰, konsep *rechtstaat* yang dianut Indonesia adalah konsep *rechtstaat* yang materiil/sosial atau yang disebut juga *welfare state* atau negara hukum yang modern. Negara kesejahteraan wajib mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya, sehingga campur tangan pemerintah dalam mengurus kepentingan ekonomi rakyat dan kepentingan sosial politik tidak dapat dihindarkan.

Menurut Hotma P. Sibuea tujuan negara hukum material adalah memberikan kesejahteraan kepada segenap masyarakat (kesejahteraan umum). Dalam rangka kesejahteraan umum tersebut, negara hukum material menghadapi berbagai masalah yang bersifat prinsip, yaitu berkenaan dengan upaya-upaya yang harus ditempuh pemerintah supaya kesejahteraan umum dapat dinikmati segenap lapisan masyarakat. Oleh sebab itu, perkembangan negara hukum formal menjadi negara hukum material mengakibatkan perubahan-perubahan yang bersifat mendasar terhadap berbagai aspek penyelenggaraan negara dan pemerintahan³¹.

Menurut Penulis “bahwa Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum penting dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat sesuai dengan tujuan Negara Kesejahteraan (Welfarestaat) hal tersebut bisa diwujudkan manakala Negara dan Pemerintah harus mengedepankan keadilan “antara Masyarakat sebagai Pemilik tanah dan Negara yang membutuhkan tanah tersebut”.

Tujuan dari bernegara sebagaimana diatur dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah

²⁹ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, Penerbit Erlangga, 2010, hlm. 38

³⁰ Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-undangan*, Jakarta, Penerbit Kanisius, 2008, hlm. 240.

³¹ Hotma P. Sibuea, *Loc. Cit.*, hlm. 38.

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 sosial³². Salah satu tujuan yang ingin dicapai dari keberadaan suatu negara yaitu kesejahteraan atau negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara hukum yang semula liberal berubah ke negara hukum yang menyelenggarakan kesejahteraan rakyat³³.

Untuk mewujudkan cita-cita bangsa yaitu negara kesejahteraan itu, pemerintah telah mengeluarkan agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat, di dalamnya terdapat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014³⁴ dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025³⁵.

Sesuai dengan tujuan bernegara di dalam UUD 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum, maka dalam penelitian ini *grand theory* yang digunakan adalah Teori Negara Kesejahteraan.

b. Middle Theory (Teori Keadilan)

Keadilan menurut Aristoteles harus dibagikan oleh negara kepada semua orang, dan hukum yang mempunyai tugas menjaganya agar keadilan sampai kepada semua orang³⁶.

John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* mengatakan bahwa “Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran, dan sebagai kebajikan utama umat manusia, kebenaran dan keadilan tidak bisa diganggu gugat”³⁷.

Macam-macam keadilan dikemukakan oleh Aristoteles dalam bukunya “Etika”, membagi keadilan ke dalam dua golongan sebagai berikut:

- 1) Keadilan distributif, yakni keadilan dalam hal pendistribusian kekayaan atau kepemilikan lainnya pada masing-masing anggota

³² Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Amandemen ke IV.

³³ Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta, Penerbit Gaya Media Pratama, 2000, hlm. 133.

³⁴ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor: 5 Tahun 2010 Tentang *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014*.

³⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2005-2025*.

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Penerbit Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 163.

³⁷ John Rawls, *A Theory of Justice* (Teori Keadilan), Yogyakarta, Penerbit Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 3.

masyarakat. Dengan keadilan distributif ini, yang dimaksudkan oleh Aristoteles adalah keseimbangan antara apa yang didapati (*he gets*) oleh seseorang dengan apa yang patut didapatkan (*he deserves*).

- 2) Keadilan korektif, yakni keadilan yang bertujuan untuk mengoreksi kejadian yang tidak adil. Dalam hal ini keadilan dalam hubungan antara satu orang dengan orang lainnya yang merupakan keseimbangan (*equality*) antara apa yang diberikan (*what is given*) dengan apa yang diterimanya (*what is received*)³⁸.

Konsep keadilan yang juga relevan seperti yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, bahwa keadilan dapat dilihat pada hasil konkret yang bisa diberikan kepada masyarakat. Hasil itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Keadilan merupakan unsur yang mutlak keberadaannya dalam suatu tatanan hukum, sedangkan kaitannya dengan tatanan masyarakat, keadilan diartikan sebagai hubungan yang ideal antar manusia³⁹.

Sebagaimana dalam Undang-undang yang tersirat dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 2 ayat (4) yang berbunyi di antaranya: ...”Biaya ringan, artinya biaya yang seringnya mungkin sehingga dapat dipikul oleh rakyat, ini semua dengan tanpa mengorbankan ketelitian untuk kebenaran dan keadilan”, berdasarkan ketentuan tersebut jelaslah meskipun kita dituntut agar mewujudkan asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan, namun kita sama sekali tidak boleh mengorbankan kecermatan, ketelitian, dan kehati-hatian serta kepatutan dalam menangani suatu perkara sehingga dapat menghasilkan suatu putusan yang bermutu, benar, dan memenuhi rasa keadilan masyarakat⁴⁰.

Dalam konteks penggunaan lahan dalam pembangunan, bahwa tanah sebagai sumber daya alam merupakan hak seluruh rakyat Indonesia. Setiap warga negara Indonesia mempunyai hak yang sama untuk dapat menikmati manfaat dari sumber daya alam untuk kesejahteraan hidupnya. Adanya sengketa tanah dapat diselesaikan

³⁸ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Bogor, Penerbit Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 109.

³⁹ Satjipto Raharjo, *Loc.Cit.*

⁴⁰ Cicut Sutiarto, *Pelaksanaan Putusan Arbitrase Dalam Sengketa Bisnis*, Jakarta, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm. 26.

dengan musyawarah mufakat maupun melalui pengadilan untuk mendapatkan suatu bentuk keadilan yang berkekuatan hukum.

c. *Applied Theory* (Teori Pemisahan Kekuasaan)

Dalam teori ketatanegaraan modern, ada beberapa macam teori tentang pendistribusian kekuasaan. Salah satu di antaranya adalah teori Trias Politica yang sering disebut Teori Pemisahan /Pembagian Kekuasaan. Teori ini dikemukakan oleh Montesquieu⁴¹.

Montesquieu (2001:191) mengemukakan bahwa pada dasarnya dalam setiap pemerintahan ada 3 jenis kekuasaan, yaitu: legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang); eksekutif (kekuasaan untuk Melaksanakan/menjalankan Undang-undang) dan yudikatif (kekuasaan yang bertugas melaksanakan kekuasaan Kehakiman atas perintah undang-undang. Ketiga cabang kekuasaan tersebut perlu dibagi atas tiga badan kekuasaan dijalankan oleh lembaga yang terpisah. Hal ini juga dilakukan untuk menghindari kemungkinan buruk yang biasa terjadi, seperti pemerintahan tirani yang mengancam kebebasan individu⁴².

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dianggap sebagai induk dan kerangka umum yang meletakkan dasar dan asas peradilan serta pedoman bagi peradilan umum. Gambaran sistem peradilan Indonesia secara umum tercermin di dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menegaskan bahwa penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi⁴³. Di dalam sistem peradilan Indonesia, di samping keberadaan lembaga litigasi Pengadilan, dikenal adanya lembaga arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa sebagaimana diatur di dalam undang-undang.

Dengan demikian, dalam konteks teori pembagian/pemisahan kekuasaan, penerapan asas peradilan yang baik, merupakan upaya penyelesaian konflik pertanahan yang berkeadilan sesuai dengan tujuan negara hukum kesejahteraan. Negara hukum kesejahteraan yang dimaksud adalah negara hukum Indonesia yang dapat mewujudkan

⁴¹ Hotma P. Sibuea, *Op. Cit.*, hlm. 128.

⁴² Hotma P. Sibuea, *Ibid.*

⁴³ Cicut Sutiarmo, *Op. Cit.*, hlm. 4.

kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia, dengan berdasarkan Pancasila, sebagaimana yang dirumuskan pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

B. Kerangka Konseptual

Kesadaran akan pentingnya menata kembali kehidupan bersama yang berkeadilan sosial melalui reforma agraria, dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Pelaksanaan reforma agraria dengan dilahirkannya Keputusan MPR Nomor 5 Tahun 2003 tentang Penugasan kepada Pimpinan MPR-RI untuk Menyampaikan Saran atas Pelaksanaan Putusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003. Jiwa dan isi TAP MPR tersebut di atas sangat konsisten dengan Pembukaan UUD 1945 dan Batang Tubuh UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3), Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28. Lebih lanjut, isi TAP MPR tersebut juga sejalan dan konsisten dengan jiwa dan isi UUPA, undang-undang yang dilahirkan oleh para pendiri bangsa melalui proses perumusan yang memakan waktu sekitar 14 tahun (1946-1960). Dan UUPA inilah yang menjadi payung hukum dasar dari pelaksanaan reforma agraria di Indonesia⁴⁴.

⁴⁴ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Reforma Agraria Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta, 2007, hlm. iii.

BAB II

SISTEM HAK TANAH DALAM HUKUM PERTANAHAN NASIONAL

A. Teori tentang Sistem Hukum

Dalam Kamus Bahasa Indonesia sistem mempunyai arti: perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk totalitas; susunan yang teratur pandangan, teori, asas; metode⁴⁵. Bila membicarakan hukum tentu tidak terlepas dari suatu sistem, yaitu sistem hukum yang berlaku dalam tatanan kehidupan bernegara. Demikian pula keterkaitan dan keterpaduannya dengan sistem-sistem lain sebagai bagian dari sistem nasional secara keseluruhan. Karena itu, hukum sebagai suatu sistem akan tunduk pada batasan dan ciri-ciri sistem itu. Sistem dimaksud, mempunyai dua pengertian yang penting untuk diketahui, walaupun dalam pembicaraan-pembicaraan keduanya sering dipakai secara bercampur begitu saja. Kedua pengertian sistem dimaksud akan diuraikan sebagai berikut⁴⁶:

1. Pengertian sistem sebagai jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Hal itu, menunjuk kepada suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian yang tidak dapat diceraikan pisahkan antara satu dengan lainnya.
2. Sistem sebagai suatu rencana, metode dan/atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu. Karena itu, untuk memahami sistem hukum akan terlihat, bahwa kedua-duanya dapat dikenali kembali pemakaiannya, misalnya pada waktu membicarakan mengenai penafisiran dan/atau penemuan hukum.

Selain itu, masih dapat dikemukakan pertanggung jawaban bahwa hukum itu merupakan suatu sistem, yaitu⁴⁷:

1. suatu sistem hukum itu bisa disebut demikian karena ia bukan sekedar merupakan kumpulan peraturan belaka. Kaitan yang

⁴⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hlm. 950.

⁴⁶ Zainuddin Ali, *Ilmu Hukum dalam Masyarakat Indonesia*, Penerbit Yayasan Masyarakat Indonesia Baru, Palu, 2003, hlm. 1.

⁴⁷ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 92.

mempersatukannya sehingga tercipta pola kesatuan yang demikian itu, adalah masalah keabsahannya. Peraturan-peraturan itu diterima sebagai sah apabila dikeluarkan dari sumber atau sumber-sumber yang sama, seperti peraturan hukum, jurisprudensi, kebiasaan. Sumber-sumber yang demikian itu, dengan sendirinya melibatkan kelembagaan seperti pengadilan dan pembuat Undang-undang. Ikatan sistem itu tercipta pula melalui praktik penerapan peraturan-peraturan hukum itu.

2. Fuller mengajukan satu pendapat seperti yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo bahwa “untuk mengukur apakah kita pada suatu saat dapat berbicara mengenai adanya suatu sistem hukum. Ukuran dimaksud, diletakkannya pada delapan asas yang disebut *principles of legality*, yaitu: (1) suatu sistem hukum harus peraturan-peraturan. Yang dimaksud di sini adalah ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*; (2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan; (3) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan peraturan secara berlaku surut berarti merusak integrasi peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang; (4) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan bahasa baku, bahasa yang dapat dimengerti oleh masyarakat; (5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain; (6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; (7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah-ubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi; dan (8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Dari delapan asas-asas hukum tersebut, sebetulnya lebih dari sekedar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum, melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai suatu yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem hukum yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sistem hukum sama sekali⁴⁸.

Selain itu, Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa hukum merupakan sistem sehingga hukum itu merupakan tatanan, merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai

⁴⁸ Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, hlm. 200.

interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai suatu kesatuan tujuan. Kesatuan dimaksud, diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum⁴⁹.

Sistem hukum sebagai satu mata rantai yang memiliki perannya masing-masing. Sistem dimaksud, terdapat subsistem yang saling mendukung dan tidak bercerai berai antara satu subsistem dengan subsistem yang lainnya, bahkan sistem hukum itu mempunyai hubungan dengan sistem di luar lingkungan hukum. Hal dimaksud, bahwa antara unsur-unsur di dalam suatu sistem dengan unsur-unsur dari lingkungan di luar sistem terdapat hubungan khusus atau tatanan. Tatanan ini disebut struktur. Struktur menentukan identitas atau ciri sistem, sehingga unsur-unsur itu masing-masing pada dasarnya dapat berubah dan dapat diganti tanpa mengganggu kontinuitas sistem. Peraturan perundang-undangan sering mengalami perubahan-perubahan, tetapi tidak dapat dikatakan bahwa sistemnya sudah berubah-ubah⁵⁰.

B. Teori Tentang Hukum dalam Pembangunan

1. Hukum Sebagai Alat Kontrol Pembangunan

Pembangunan yang dilakukan oleh suatu negara merupakan suatu keharusan dan keniscayaan, sebab dengan pembangunan tersebut kesejahteraan rakyat dapat dicapai. Biasanya dalam pembangunan itu telah dipusatkan pada pembangunan ekonomi, sebab dengan pembangunan ekonomi itu maka *output* atau kekayaan suatu masyarakat akan bertambah sebab pembangunan ekonomi itu akan menambah untuk mengadakan pilihan yang lebih luas⁵¹.

Oleh karena pembangunan yang sedang dan akan dilaksanakan di Indonesia mencakup jangkauan yang sangat luas, maka diperlukan hukum untuk memayungi seluruh kegiatan pembangunan yang sedang dan akan dilaksanakan itu. Agar pembangunan dapat terlaksana sebagaimana yang diharapkan, maka peranan hukum sebagai alat pembangunan tersebut sangat diperlukan, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun ketika dilakukan pengendalian dan pengawasan pembangunan tersebut⁵².

⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, Cetakan kedua, 1999, hlm. 115.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 115.

⁵¹ Abdul Manan, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 56.

⁵² *Ibid.*, hlm. 57-58.

Menurut Sunaryati Hartono⁵³, dalam masyarakat yang belum atau tidak mempunyai rencana pembangunan, seperti dalam masyarakat tradisional atau dalam masyarakat modern yang liberal, peranan hukum terjadi setelah terbentuknya kebiasaan hukum, sedangkan dalam masyarakat yang membangun dengan cara berencana, maka pembentukan hukum dan peranan hukum justru harus mendahului pelaksanaan pembangunan yang akan dilaksanakan. Hal ini penting untuk menjaga agar pembangunan tersebut tidak menimbulkan ketidakadilan di dalam masyarakat. Meskipun dampak pembangunan itu akan mengalami perubahan yang terus-menerus, tetapi keadilan masyarakat tetap harus diwujudkan, sebab inilah sebagai inti dari arti hukum sebagai pengawal pembangunan.

2. Pembangunan Hukum Pertanahan Nasional

Pembangunan dalam arti seluas-luasnya meliputi segala segi bentuk dari pada kehidupan masyarakat dan tidak hanya dari segi kehidupan ekonomi belaka saja karena istilah hukum pembangunan, apabila diteliti konsep hukum sebagai sarana pembangunan sebagai konsep ilmu hukum merupakan suatu landasan kebijakan dengan kesadaran masyarakat yaitu “*as tools of social engineering*”⁵⁴ maka diperlukan suatu pembangunan hukum pertanahan nasional harus bersifat terintegrasi antar kepentingan negara dengan kepentingan masyarakat bersama-sama harus dapat dilaksanakan sejalan dengan antara hak dan kewajiban, adapun unsur kepunyaan dan unsur kewenangan dari pemerintah harus juga dilaksanakan menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik dan penyelenggaraannya oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pemegang amanat yang tertinggi dikuasai oleh Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dan kedaulatan⁵⁵.

Dari pemahaman Pancasila sebagai dasar falsafah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tampak bahwa kebijakan pemberian hak-hak atas tanah ditujukan untuk tercapainya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam upaya mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*), negara harus mengutamakan kepentingan rakyat (umum) turut serta secara

⁵³ Sunaryati Hartono, *Op.Cit.*, hlm. 18-19.

⁵⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Penerbit Alumni, Bandung, 2006, hlm. 83-85.

⁵⁵ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Penerbit Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 351.

aktif dalam pergaulan sosial sehingga kesejahteraan sosial semua orang tetap terpelihara⁵⁶.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembangunan hukum pertanahan haruslah konkrit antara kepentingan negara dengan kepentingan warga negaranya atau masyarakat yang meliputi baik tanah yang tidak atau maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan atas tanah yang sudah dihaki oleh perorangan maka pemerintah harus melakukan perbaharuan hukum pertanahan dengan adanya UUPA maka tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah primer disebut dengan tanah-tanah hak, dengan sebutan hak misalnya HM, HGU, HGB⁵⁷.

Pertimbangan dalam pembangunan hukum pertanahan nasional harus dapat menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain, bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dan seluruh rakyat Indonesia yang berstatus sebagai bangsa Indonesia. Ketentuan ini merupakan dasar kenasionalan dengan pengelolaan urusan agraria. Sebagaimana dalam penjelasan umum angka II, konsep kenasionalan menghendaki bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh seluruh bangsa Indonesia selayaknya menjadi hak dari bangsa Indonesia⁵⁸.

Roscoe Pound mengembangkan konsepsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Oleh Mochtar Kusumaatmadja konsepsi ini dimodifikasi menjadi hukum sebagai sarana pembangunan. Romli Atmasasmita kemudian memunculkan model alternatif hukum dan pembangunan yang ia sebut sebagai “hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat dan birokrasi atau *“law as a tool of social and bureaucratic engineering”*⁵⁹.

Roscoe Pound⁶⁰ berpendapat bahwa para ahli hukum yang beraliran sosiologis perlu lebih diperhitungkan fakta-fakta sosial yang ada dalam pekerjaannya, apakah itu berupa pembuatan hukum, penafsiran, maupun penerapan aturan-aturan hukum itu sendiri. Para ahli hukum harus lebih

⁵⁶ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit UNPAD, Bandung, 1960, hlm. 64.

⁵⁷ Ferry Aries Suranta, *Penyelesaian Sengketa Penggunaan Lahan Hak Ulayat Dalam Investasi Sumber Daya Alam Pertambangan di Indonesia*, Disertasi, Bandung, 2011, hlm. 108.

⁵⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsepsi Hukum Negara Nusantara Pada Konferensi Hukum Laut III*, Penerbit Alumni, Bandung, 2003, hlm. 17.

⁵⁹ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Penerbit Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, hlm. 81.

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 81.

cerdas memperhitungkan fakta-fakta sosial untuk diserap. Ia lantas menyarankan agar perhatian para ahli hukum lebih terarah kepada efek-efek nyata institusi dan doktrin hukum. Alasan dia, pada dasarnya kehidupan hukum terletak pada pelaksanaannya⁶¹.

Pemikiran Roscoe Pound mengenai fungsi hukum sebagai rekayasa sosial, perlu mencari model atau metode yang dipergunakan agar fungsi hukum sebagai *social engineering* dapat efektif berlaku. Menurut Achmad Ali perlu memperhatikan 4 (empat) asas utama bagi penggunaan metode "*law as a tool of social engineering*" agar efektivitas peraturan yang dibuat untuk mencapai hasil maksimal. Ke empat asas utama itu digambarkan oleh Adam Podgorecki sebagai berikut⁶²: a. menguasai dengan baik situasi yang dihadapi; b. membuat suatu analisis tentang penilaian yang ada serta menempatkan dalam suatu urutan hierarki. Analisis dalam hal ini mencakup asumsi mengenai apakah metode yang akan digunakan tidak akan lebih menimbulkan suatu efek yang memperburuk keadaan; c. melakukan verifikasi hipotesis-hipotesis seperti apakah suatu metode yang diperkirakan untuk digunakan pada akhirnya akan membawa kepada tujuan sebagaimana yang dikehendaki; d. pengukuran terhadap efek perundang-undangan yang ada.

Achmad Ali menyatakan bahwa peranan hukum yang diharapkan sebagai alat untuk mengubah masyarakat sebagai alat rekayasa sosial, tidak lain menempatkan hukum itu sebagai motor yang nantinya akan menyebarkan dan menggerakkan ide hukum yang ingin diwujudkan oleh hukum tersebut. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangan belaka, melainkan juga aktivitas birokrasi pelaksanaannya⁶³. Lebih lanjut Achmad Ali menyatakan bahwa di dalam memfungsikan hukum sebagai alat rekayasa sosial, di bidang legislatif hendaknya jangan sampai memproduksi "*a sweeping legislation*" yang dimaksud sebagai "*a sweeping legislation*" oleh Gunnar Myrdal ini adalah suatu produk legislatif yang pembuatannya dilakukan secara tergesa-gesa, tanpa memperhatikan faktor-faktor non hukum, sehingga kelak produk legislatif itu tidak efektif setelah diberlakukan⁶⁴.

Tujuan hukum baru dapat tercapai apabila didukung oleh tugas hukum yaitu menyasikan kepastian hukum dengan kesebandingan hukum

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 266.

⁶² Adam Podgorecki, dalam Achmad Ali, *Menguak Tabuir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, Penerbit Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 92..

⁶³ *Ibid.*, hlm. 97

⁶⁴ *Ibid.*

sehingga keadilan terwujud. Untuk mencapai tujuan dan tugas hukum tersebut maka setiap masyarakat hukum menjalankan tiga peranan utama yang saling berkaitan yaitu⁶⁵:

1. Sebagai sarana pengendalian sosial.
2. Sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial.
3. Sebagai sarana untuk menciptakan keadaan tertentu.

Van de Villes⁶⁶ mensyaratkan bahwa sejumlah asas hukum dalam pembuatan peraturan perundang-undangannya, harus berupa asas formal dan asas material. Asas formal terdiri dari: (a) asas tujuan yang jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstelling*); (b) asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van bet juiste argaan*); (c) asas harus dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*); (d) asas konsensus (*Het beginsel van de consensus*); (e) Asas memperhatikan keadaan seseorang dalam penegakan hukum (*Het beginsel van de individuele rechtbedeling*).

C. Sumber Hukum Agraria

1. Sumber Hukum Tertulis⁶⁷.

- a. Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3). Dalam pasal tersebut disebutkan:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Dari ayat tersebut dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 memuat dua hal yakni, politik agraria dan kaidah hukum agraria.

- b. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)
Undang-Undang Pokok Agraria yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tertanggal 24 September 1960 sebagaimana diundangkan dan dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1960-104 dan penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.
- c. Peraturan-peraturan perundangan lain yaitu: Peraturan pelaksanaan UUPA dan Peraturan yang mengatur soal-soal yang tidak diwajibkan tetapi diperlukan dalam praktik.
- d. Peraturan perundangan lama tetapi masih berlaku sesuai dengan pasal peralihan. Dalam Pasal 56, Pasal 57 dan Pasal 58 dinyatakan pada

⁶⁵ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 87.

⁶⁶ Hasan Wargakusumah, Disertasi “*Penguasaan Tanah Dalam Hukum Tanah dan Penerapannya di Kawasan Industri*”, UGM Yogyakarta, 2001, hlm. 25

⁶⁷ Siti Zumrokhatus dan Darda Syahrizal, *Undang-Undang Agraria & Aplikasinya*, Penerbit Dunia Cerdas, Jakarta, 2014, hlm. 8-10.

intinya selama belum ada peraturan yang mengatur maka peraturan lama tersebut masih berlaku.

Pasal 56 menentukan:

“Selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini”.

Pasal 57 menentukan:

“Selama Undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam Pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai *hypotheek* tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan *Credietverband* tersebut dalam *Staatsblad* 1937 No.190.

Begitu pula dalam Pasal 58 yang menyatakan:

“Selama peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu”.

2. Sumber Hukum Tidak Tertulis⁶⁸.

- a. Kebiasaan baru timbul sesudah berlakunya UUPA misalnya yurisprudensi dan praktik agraria.
- b. Hukum adat lama dengan syarat-syarat yang tertentu, yakni kecacatan dalam peraturan tersebut telah disempurnakan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 UUPA.

Pasal 5 UUPA mengatakan:

”Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme yang tercantum dalam Undang-Undang dan dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada Hukum Agama”.

⁶⁸ *Ibid.*

3. Asas-asas Undang-Undang Pokok Agraria⁶⁹

a. Asas Ketuhanan Yang Maha Esa

Pasal 1 ayat (2) UUPA menyebutkan:

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”

b. Asas Persatuan Indonesia

Pasal 9 ayat (1) UUPA menyebutkan:

“Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batasan-batasan ketentuan Pasal 1 dan 2”.

c. Asas Demokrasi dan Kerakyatan

Pasal 9 ayat (2) UUPA menyebutkan:

“Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

d. Asas Musyawarah

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah. Proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

e. Asas Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Pasal 10 UUPA menyebutkan:

ayat (1): “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

ayat (2): “Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) pasal ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan”.

ayat (3): “Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan”.

⁶⁹ *Ibid.* hlm. 31.

f. Asas Keadilan Sosial

Pasal 11, Pasal 13, Pasal 15 dan pasal-pasal yang mengatur landreform (Pasal 7, Pasal 10, Pasal 17, Pasal 53) UUPA.

Pasal 11 menyatakan:

ayat (1): “Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas”.

ayat (2): “Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah”.

Pasal 13 UUPA menyatakan:

ayat (1): “Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

ayat (2): “Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta”.

ayat (3): “Usaha-usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang”.

ayat (4): “Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agrarian”.

Pasal 15 UUPA menyatakan:

“Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah”.

g. Sifat Komunalistik Religius

Pasal 6 UUPA menyebutkan: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Pasal 7 menyebutkan: “Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

h. Asas Pemisahan Horizontal

Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Namun dalam praktik, dimungkinkan suatu perbuatan hukum mengenai tanah meliputi juga bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, asalkan bangunan dan tanaman tersebut secara fisik merupakan suatu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, artinya bangunan yang berfondasi dan tanaman merupakan tanaman keras; bangunan dan tanaman keduanya milik si empunya tanah maksud demikian secara tegas disebutkan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

i. Asas Spesialitas

Bahwa tanah yang didaftarkan harus jelas-jelas diketahui dan nyata ada di lokasi tanahnya.

j. Asas Publisitas

Bahwa setiap orang dapat mengetahui sesuatu bidang tanah itu milik siapa, seberapa luasnya, dan apakah ada beban di atasnya.

k. Asas Negatif

Bahwa pemilikan suatu bidang tanah yang terdaftar atas nama seseorang tidak berarti mutlak adanya, sebab dapat saja dipersoalkan siapa pemilikannya melalui Pengadilan.

Perihal asas pemisahan horizontal dan vertikal, akan dijelaskan lebih lanjut sebagaimana di bawah ini:

(a) Asas Pemisah Horizontal

Dalam Pasal 28 UUPA menyatakan:

ayat (1): “Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan”

ayat (2): “Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25

hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman”.

ayat (3): “Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”.

(b) Asas Pemisahan Vertikal

Asas pemisahan vertikal, pemilik tanah belum tentu pemilik bangunan. Dengan mengingat keadaan tersebut, maka atas bangunan (satuan rumah susun) diberlakukan ketentuan mengenai hukum tanah. Adanya unsur tanah di sini memberikan dasar bagi pemerintah sebagaimana diamanatkan untuk mengadakan pendaftaran tanah yang didasarkan pada Pasal 19 UUPA, Bagian ke 2 (dua) mengenai pendaftaran tanah yang menyatakan:

ayat (1): “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

ayat (2): “Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:

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

ayat (3): “Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaranya, menurut pertimbangan Menteri Agraria”.

ayat (4): “Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut”.

4. Fungsi dan Tujuan UUPA⁷⁰

UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya. Pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial. Kedua,

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 47-49.

membangun hukum agraria nasional. Menurut Boedi Harsono, dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya.

UUPA juga merupakan undang-undang yang melakukan pembaharuan agraria karena di dalamnya menurut program yang dikenal dengan *Agrarian Reform* Indonesia yang meliputi 5 program (Panca Program), yaitu:

- a. Pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya. Sebagai undang-undang nasional, UUPA memiliki sifat nasional material dan formal. Sifat nasional material berkenaan dengan substansi UUPA. Sedangkan nasional formal berkenaan dengan pembentukan UUPA.
 - 1) Sifat Nasional Material UUPA menunjuk kepada substansi UUPA yang harus mengandung asas-asas berikut: a) berdasarkan hukum tanah adat; b) sederhana; c) menjamin kepastian hukum; d) tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar kepada hukum agama; e) memberi kemungkinan supaya bumi, air, dan ruang angkasa dapat mencapai fungsinya dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur; f) sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia; g) memenuhi keperluan rakyat Indonesia menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria; h) mewujudkan penjelmaan dari Pancasila sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam undang-undang; i) merupakan pelaksanaan GBHN (dulu Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Manifesto Politik); j) melaksanakan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
 - 2) Sifat Nasional Formal UUPA menunjuk kepada pembentukan UUPA yang memenuhi sifat sebagai berikut: a) dibuat oleh pembentuk undang-undang nasional Indonesia, yaitu DPRGR; b)

disusun dalam bahasa nasional Indonesia; c) dibentuk di Indonesia; d) bersumber pada UUD 1945; e) berlaku dalam wilayah negara Republik Indonesia.

Undang-undang Pokok Agraria mempunyai sifat nasional dalam segi formil⁷¹ maupun material⁷² juga mempunyai dasar-dasar yaitu: (a) Dasar Kenasionalan; (b) Dasar bahwa Negara Menguasai Tanah; (c) Dasar Pengakuan Terhadap Hak Ulayat; (d) Dasar Fungsi Sosial Hak Atas Tanah; (e) Dasar Pengawasan Terhadap Golongan Hak Milik; (f) Dasar Perlindungan Terhadap Golongan Hak Milik; (g) Dasar Landreform atau Agraria Reform; (h) Dasar Perencanaan Mengenai Tanah.

Selanjutnya tujuan pokok UUPA dalam hubungannya dengan Pancasila dan konsepsi Hukum Tanah Nasional, dinyatakan sebagai berikut⁷³ dapat meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur serta adanya kepastian hukum dan kesederhanaan dalam hukum tanah⁷⁴.

Dengan diundangkannya UUPA, maka bangsa Indonesia telah mempunyai hukum agraria yang sifatnya nasional, baik ditinjau dari segi formal maupun dari segi materilnya. Keburukan-keburukan antara lain dinyatakan bahwa Hukum Agraria Kolonial⁷⁵ mempunyai sifat dualisme dan tidak menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Di sini UUPA juga menyatakan dalam konsiderannya “berpendapat” bahwa hukum agraria yang baru harus didasarkan atas hukum adat bersifat sederhana dapat menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur pada hukum agama serta bumi, air dan ruang angkasa mencapai fungsinya dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur⁷⁶.

Salah satu tujuan diadakannya UUPA adalah untuk meletakkan dasar-dasar dalam mengadakan kesatuan dan kesederhanaan di bidang hukum

⁷¹ Boedi Harsono, Op.Cit.,

⁷² Boedi Harsono, *Ibid.*, hlm. 159.

⁷³ Penjelasan Umum I, UUPA.

⁷⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Penerbit Djambatan, 1997, hlm. 26.

⁷⁵ Boedi Harsono, *Ibid.*, hlm. 30.

⁷⁶ A.P Parlindungan, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, Bandung, Penerbit Mandar Maju, 1994, hlm. 236.

yang mengatur tentang pertanahan⁷⁷. Dengan dicabutnya UU dan Peraturan-peraturan Hukum Agraria Kolonial tercapailah kesatuan (unifikasi)⁷⁸ hukum agraria yang berlaku di Indonesia, yang sesuai dengan kepribadian dan peraturan bangsa. Setelah berlakunya UUPA tidak dikenal lagi istilah tentang hak-hak atas tanah menurut Hukum Barat⁷⁹, seperti hak *eigendom*, hak *erfpacht*, hak postal, dan sebagainya. Yang dikenal sekarang adalah istilah mengenai hak-hak atas tanah yang terdapat dalam UUPA, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, dan sebagainya.

Dalam UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya menurut beberapa asas-asas tersebut yaitu⁸⁰:

- (1) Asas Kenasionalan
- (2) Asas yang “dikuasai Negara” tapi bukan berarti “dimiliki”⁸¹.
- (3) Asas mengutamakan kepentingan nasional *resetlemen*, dan sebagainya.
- (4) Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
- (5) Asas hanya warga negara Indonesia.
- (6) Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia menyelenggarakan “*Landreform*”⁸² atau “*Agrarian Reform*” dan “*Rural Development*”⁸³.
- (7) Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara bersama. Sesuatu rencana (*planning*) dan Rencana Umum (*National Planning*) yang menjadi rencana-rencana khusus (*Regional Planning*) memperhatikan asas lestari, optimal, serasi, dan seimbang (LOSS) untuk berbagai keperluan pembangunan/usaha serta mencegah kerusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup tercakup tiga proses, yaitu⁸⁴: perencanaan ruang; pemanfaatan ruang; dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Teori yang digunakan dalam pembentukan UUPA adalah “*Stufen Theorie*”⁸⁵ (teori tangga), yaitu sebagai berikut:

⁷⁷ Penjelasan Umum angka 1 UUPA.

⁷⁸ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001*, Jakarta, Penerbit Universitas Trisakti Press, 2003, hlm. 164.

⁷⁹ Boedi Harsono, *Ibid.*, hlm. 156.

⁸⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 80.

⁸¹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 86.

⁸² Sukanti Hutagalung, *Suatu Sarana Kearah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, Penerbit CV Rajawali, 1995, hlm. 10.

⁸³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998, hlm. 90.

⁸⁴ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta, Penerbit Sinar Grafika, 1993, hlm. 82.

⁸⁵ Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Cetakan ke-2, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2009, hlm. 94.

“Bahwa tertib hukum atau legal order merupakan *a system of norm* yang berbentuk seperti tangga-tangga piramid. Pada tiap tangga terdapat kaidah (*norms*) dan di puncak piramid terdapat kaidah yang disebut kaidah dasar (*grund norm*). Di bawah kaidah dasar terdapat kaidah yang disebut UUD, di bawah UUD terdapat kaidah yang disebut UU, di bawah UU terdapat kaidah yang disebut peraturan, di bawah peraturan terdapat kaidah yang disebut ketetapan. Maka dasar berlaku dan legalitas sesuatu kaidah terletak pada kaidah yang ada di atasnya.

Berdasarkan *Stufen Theorie* di atas, maka dasarnya berlakunya dan legalitas UUPA dapat dijelaskan bahwa: Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 menjiwai Batang Tubuh UUD 1945, artinya sila-sila dalam Pancasila dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal (Batang Tubuh) UUD 1945, karena Pancasila dijabarkan lebih lanjut dalam Batang Tubuh UUD 1945, yang berarti bahwa dasar berlaku dan legalitas UUD 1945 terletak pada Pancasila⁸⁶.

D. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria

Tonggak-tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia⁸⁷:

1. Tonggak Pertama: 1811

Tujuan Raffles dengan teori *domein*-nya itu sederhana saja, yaitu ingin menerapkan sistem penarikan pajak bumi seperti apa yang dipergunakan oleh Inggris di India (Wiradi, 1981). Di India, pemerintah kolonial Inggris menarik pajak bumi melalui sistem pengelolaan agraria yang sebenarnya merupakan warisan dari sistem pemerintah kekaisaran *Mughul*, atau Mongol (1526-1707)⁸⁸.

Menghadapi situasi yang berbeda di Indonesia, sebagai seorang Gubernur Jenderal yang berbakat akademis, Raffles agaknya menginginkan agar langkah politiknya memperoleh pembenaran (*justification*) baik secara hukum maupun secara ilmiah. Maka pada tahun 1811, dibentuklah sebuah panitia penyelidikan yang diketahui oleh Mackenzie (Komisi Mackenzie) dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria. Berdasarkan atas hasil penyelidikan inilah Raffles menarik kesimpulan bahwa, semua tanah adalah milik raja atau pemerintah. Inilah yang dikenal sebagai Teori *Domein* dari Raffles. Dengan pegangan ini, maka dibuatlah sistem penarikan pajak bumi (dengan istilah Belanda, *Landrente*), di mana setiap petani diwajibkan

⁸⁶ Moh. Hatta, *Pengertian Pancasila*, Jakarta, Penerbit Idayu Press, 1977, hlm 18-19.

⁸⁷ Gunawan Wiradi, *Op.Cit.*, hlm. 122.

⁸⁸ *Ibid.*

membayar pajak sebesar 2/5 (dua per lima) dari hasil tanah garapannya. Teori Raffles ini ternyata mempengaruhi politik agraria selama sebagian besar abad ke-19⁸⁹.

2. Tonggak Kedua: 1830

Seperti telah sangat dikenal, setelah empat belas tahun sejak kekuasaan kembali ke tangan Belanda, maka pada tahun 1830 Gubernur Jenderal Van de Bosch melaksanakan apa yang disebut *Cultuurstelsel*, atau sistem Tanam Paksa, dengan tujuan untuk menolong negeri Belanda yang keadaan keuangannya dalam keadaan buruk. Dasarnya tidak laini adalah teori Raffles, yaitu bahwa tanah adalah milik pemerintah, para kepala desa dianggap menyewa kepada pemerintah, dan selanjutnya kepala desa meminjamkan kepada petani.

Atas dasar ini, maka isi pokok *Cultuurstelsel* adalah bahwa pemilik tanah tidak usah lagi membayar *landrente* (2/5 dari hasil), tetapi 1/5 (seperlima) dari tanahnya harus ditanami dengan tanaman tertentu yang dikehendaki oleh pemerintah, kemudian harus diserahkan kepada pemerintah (untuk diekspor ke Eropa). Hasil politik “tanam paksa” ini ternyata demikian melimpahnya bagi pemerintah Belanda, sehingga menimbulkan iri hati bagi kaum pemilik modal swasta. Inilah awal dari suatu peristiwa yang merupakan tonggak sejarah berikutnya⁹⁰.

3. Tonggak Ketiga: 1848

Karena ingin turut menikmati bonanza komoditi ekspor, maka kaum liberal pemilik modal menentang *Cultuurstelsel*. Kemenangan pertama dipetik oleh golongan liberal ketika pada tahun 1848 akhirnya Undang-undang Dasar Belanda diubah yaitu dengan adanya ketentuan di dalamnya yang menyebutkan bahwa pemerintahan di tanah jajahan harus diatur dengan Undang-undang. Undang-undang yang dimaksud ternyata baru selesai pada tahun 1854, yaitu dengan keluarnya *Regerings Reglement* (RR) 1854. Salah satu ayat dari Pasal 62 RR ini menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal boleh menyewakan tanah dengan ketentuan-ketentuan yang akan ditetapkan dengan ordonansi.

Tujuan utama gerakan kaum liberal di bidang agraria itu adalah: (a) agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (*eigendom*), untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan. Sebab, tanah-tanah di bawah hak komunal ataupun kekuasaan adat, tidak dapat dijual atau disewakan keluar, dan (2)

⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 123.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 124.

agar dengan asas *domein* itu, pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (yaitu: *erfpacht*)⁹¹.

4. Tonggak Keempat: 1870

Menteri Van de Putte jatuh karena dianggap terlalu tergesa-gesa memberikan hak *eigendom* kepada pribumi. Sedangkan seluk-beluk agraria di Indonesia belum diketahui benar-benar. Karena itu pada tahun 1867/1868, pemerintah jajahan lalu mengadakan suatu penelitian tentang hak-hak penduduk Jawa atas tanah, yang dilakukan di 808 desa di seluruh Jawa. Laporan penelitian ini terbit dalam tiga jilid pada tahun 1876, 1880, dan 1896, dengan judul: *Eindresume van het Onderzoek naar de Rechten van den Inlander op de Grond* (biasa disingkat: *Eindresume*).

Dengan demikian, tahun 1870 merupakan tonggak yang sangat penting dalam sejarah agraria di Indonesia. Karena sejak itu, maka berduyun-duyunlah modal swasta Eropa mencengkram Indonesia. Para pendukung kebijaksanaan liberalisme ini mengharapkan bahwa dengan pembebasan kegiatan ekonomi itu akan terjadi transformasi ke arah ekonomi modern. Pengelolaan administrasi secara modern perkebunan-perkebunan besar diharapkan dapat ditiru oleh para petani dalam mengelola usaha taninya. Namun hal itu tidak terwujud. Bahkan terjadi hal sebaliknya. Rakyat pedesaan yang semula petani, justru berubah menjadi buruh (perkebunan)⁹².

5. Tonggak Kelima: 1960

Setelah 15 tahun Indonesia merdeka, maka pada tanggal 24 September, lahirilah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang kemudian dikenal dengan istilah UUPA. Lahirnya UUPA bukan proses yang pendek. Dilatarbelakangi oleh suatu proses yang panjang, karena setelah Indonesia merdeka, sejak awal sebenarnya pemerintah telah mulai memperhatikan masalah agraria. Mulai Panitia Agraria Yogya (1948), Panitia Jakarta (1951), Panitia Suwahjo (1956), Rancangan Sunarjo (1958), dan akhirnya Rancangan Sudjarwo (1960). Kedua dengan berlakunya UUPA 1960, maka seharusnya semua dasar hukum yang bersumber dari *Agrarische Wet* 1870 digantikan oleh yang bersumber dari UUPA⁹³.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 125-126.

⁹² *Ibid.*, hlm. 129.

⁹³ *Ibid.*, hlm. 133.

6. Tonggak-tonggak Berikutnya di Masa Orde Baru

UUPA, sesuai namanya, berisi ketentuan-ketentuan pokok, yang seharusnya dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan-peraturan perundangan turunan. Namun karena yang paling mendesak adalah masalah pertanian rakyat, maka baru inilah yang sempat tergarap yaitu dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 56 Prp.1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Inilah yang secara populer dikenal sebagai UU Landreform. Karena berbagai alasan, pemerintah Orde Baru menyusun suatu strategi pembangunan, yang pada hakikatnya tidak menempatkan masalah reformasi agraria sebagai dasar pembangunan.

Karena itu, bisa dipahami bahwa jalan pragmatis menjadi pilihan. Peningkatan produksi pangan melalui Revolusi Hijau kemudian menjadi titik sentral pembangunan selama Lima Pelita, dan selama itu pula masalah pertanahan seolah-olah menjadi hilang dari ingatan; c) adanya trauma akibat peristiwa 1965 (beserta gejala sebelumnya berupa apa yang disebut-sebut sebagai “aksi sepihak”), dan adanya prasangka bahwa UUPA 1960 itu produk PKI. Prasangka ini baru dijernihkan secara legal formal setelah keluarnya TAP MPR No.IV/1978⁹⁴.

Isu konflik itu sendiri bermacam-macam (penggusuran yang sewenang-wenang, ganti rugi, izin lokasi, pemaksaan penanaman tanaman tertentu, pelecehan hak-hak adat, dan lain-lain). Namun satu hal adalah jelas. Pemerintah Orde Baru cenderung berpihak kepada yang kuat. Dari sekian ribu kasus konflik di Jawa Barat misalnya, hasil penelitian Yayasan Akatiga menunjukkan bahwa 57% adalah konflik antara rakyat versus pemerintah, 30% antara rakyat versus perusahaan swasta, hanya 11% antara sesama rakyat. Antara pemerintah dan perusahaan swasta hanya kurang dari 1%⁹⁵.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 141.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 148.

BAB III

MEKANISME PENGADAAN TANAH

UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Peraturan Perundangan Pertanahan di Indonesia

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) ini adalah salah satu perangkat peraturan yang mengatur soal pertanahan di Indonesia. Sebelumnya pengaturan tanah di Indonesia diatur di dalam buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata, namun setelah diberlakukannya UUPA ini maka ketentuan di dalam buku II tersebut sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sudah tidak berlaku lagi kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik yang masih berlaku. Selain itu UUPA mengakhiri berlakunya peraturan-peraturan hukum tanah kolonial, dan sekaligus mengakhiri dualisme atau pluralisme hukum tanah yang dianut Indonesia serta menjadikan Hukum Adat sebagai dasar Hukum Tanah yang baru, UUPA juga menciptakan dasar-dasar bagi pembangunan hukum tanah secara nasional dan bersifat tunggal¹.

Mengingat yang diatur dalam sistem hukum pertanahan dalam UUPA bukan tanahnya melainkan hak-hak penguasaan atas tanahnya, maka objek perhatian hukum tanah ada pada hak-hak dan kewajiban yang berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuk, meliputi kerangka hukum dan institusionalnya, pemindahannya serta pengawasannya oleh masyarakat. Seiring pemberlakuan pencabutan sejumlah regulasi dari zaman kolonial yakni *Agrarische Wet, domeinverklaring, Koninklijk Besluit* 16 April 1972, dan Buku II *Burgelijk Wetboek* Buku II kecuali ketentuan-ketentuan soal hipotik¹.

Pengertian tanah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia terbitan Balai Pustaka Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, tertulis bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah lapisan permukaan atau lapisan bumi yang di atas sekali.

Dasar-dasar dan ketentuan pokok UUPA ditetapkan dalam Pasal 1 menyatakan:

- a. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- b. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- c. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
- d. Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.
- e. Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
- f. Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut ayat 4 dan 5 pasal ini.

Hak menguasai oleh negara dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA, berbunyi:

- a. 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 di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- b. Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini member wewenang untuk:
 - 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- d. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-

masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas, perkataan “dikuasai” bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi dalam pengertian memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi:1

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Tujuan penguasaan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur1. Penguasaan ini juga dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang usaha agraria, hal mana bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan1. Segala usaha bersama dalam lapangan agraria harus didasarkan atas kepentingan nasional1 dan Pemerintah berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta1. Bukan saja usaha swasta, tetapi juga usaha pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Oleh karena itu usaha pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang1.

Sepanjang mengenai tanah perumahan dan tanah untuk pembangunan belum diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangannya. Sedang batas maksimum dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan akan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah seperti disebutkan dalam Pasal Undang-Undang Nomor 56 Prp 19601.

Dalam Pasal 6 UUPA dinyatakan bahwa:

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Namun dalam Pasal 2 ayat (3) dinyatakan bahwa antara kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok yaitu: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka menjadi suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu

harus dipelihara secara baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang hak yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15).

Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang secara ekonomis lemah.

Arti fungsi sosial itu sendiri sesuai dengan UUPA dan penjelasannya yang disebutkan:

- a. mengutamakan kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi atau golongan, yang berarti apabila terjadi dua kepentingan yang bertabrakan antara kepentingan pribadi/golongan dengan kepentingan umum, maka yang akan diutamakan adalah kepentingan umum;
- b. mengutamakan kepentingan umum tanpa harus mengabaikan kepentingan pribadi atau golongan, apabila terjadi tabrakan antara kepentingan dan ternyata kepentingan pribadi dikalahkan oleh kepentingan umum, maka pemegang hak harus diberikan kompensasi atau ganti rugi, agar pemegang hak tidak sampai terlantar akibat terdesak dengan kepentingan umum;
- c. pemanfaatan tanah tidak boleh merugikan masyarakat luas, apabila ternyata pemilik tanah dalam pemanfaatannya merugikan masyarakat luas, bisa dikategorikan melakukan perbuatan melanggar hukum dan dapat dikenakan sanksi yuridis;
- d. larangan untuk menelantarkan tanah, artinya pemilik tanah wajib merawat/mengolah memberi tanda tanahnya, bila seorang pemilik tanah yang tidak melakukan perawatan dan pemanfaat tanah atau membiarkan tanahnya terlantar, termasuk melakukan pelanggaran hukum dan bisa dikenakan sanksi yuridis;
- e. pemanfaatan tanah semata-mata bukan hanya untuk kepentingan pribadi, maksudnya dalam pemanfaatan tanah harus memikirkan kepentingan orang umum atau masyarakat.
- f. dalam pemanfaatan tanah harus ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan masyarakat. Artinya tidak boleh hanya alasan demi kepentingan umum saja dengan menelantarkan kepentingan pribadi/golongan atau sebaliknya.

Pasal 18 UUPA menyebutkan 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”.

Secara yuridis UUPA juga menerapkan asas-asas pokok dalam pengadaan tanah. Ketentuan hukum tanah nasional mengenai pemberian perlindungan kepada rakyat didasarkan pada prinsip-prinsip berikut 1:

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. (Pasal 4 UUPA).
- b. Penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya tidak dibenarkan, bahkan pelakunya diancam dengan sanksi pidana (Undang-Undang Nomor 51 Prp 1960).
- c. Penguasaan dan penggunaan tanah yang dilandasi hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak mana pun, baik oleh sesama warga masyarakat, maupun oleh penguasa sekalipun.
- d. Oleh hukum disediakan beberapa sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang dihadapi.
- e. Gangguan dari sesama anggota masyarakat melalui gugatan perdata pada pengadilan negeri atau meminta perlindungan kepada Bupati atau Walikota Madya, menurut UU No.51 Prp 1960 di atas.
- f. Gangguan oleh penguasa melalui gugatan Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara.
- g. Dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun termasuk untuk proyek-proyek demi kepentingan umum-perolehan tanah yang dihaki seseorang atau badan hukum perdata, harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan, maupun mengenai imbalannya kepada yang berhak atasnya.
- h. Maka dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapa pun kepada pihak yang berhak atas tanah untuk menyerahkan tanahnya dan menerima imbalan yang tidak disetujuinya.
- i. Hanya dalam keadaan memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk menyelenggarakan kepentingan umum dan tidak

mungkin menggunakan tanah lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak dapat menghasilkan kesepakatan mengenai kedua hal yang dimaksud di atas, dapat dilakukan pengambilan secara paksa melalui apa yang disebut pencabutan hak, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 dan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973.

- j. Tetapi meskipun pengambilan tanahnya dapat dilakukan secara paksa, artinya tidak memerlukan persetujuan yang berhak, jika tidak menyetujui imbalan yang ditawarkan, pihak yang tanahnya diambil berhak untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi, agar ditetapkan imbalannya.
- k. Dalam menetapkan imbalan tersebut Pengadilan Tinggi wajib memperhatikan asas yang bersifat universal yang ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973, yaitu dengan diambilnya tanah tersebut keadaan sosial ekonomi bekas pemegang haknya tidak boleh menjadi mundur.
- l. Maka jumlah imbalannya tidak cukup hanya meliputi nilai tanah, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, tetapi juga kerugian-kerugian di bidang lain yang dialaminya.

Kebijakan nasional di bidang pertanahan ditetapkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor Tap II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menggariskan bahwa:

“Penguasaan dan penataan tanah oleh negara diarahkan pemanfaatannya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penguasaan tanah oleh negara, sesuai dengan tujuan pemanfaatannya, perlu memperhatikan kepentingan masyarakat luas dan tidak menimbulkan sengketa tanah. Penataan penggunaan tanah digunakan atau dilaksanakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dengan memperhatikan hak-hak atas tanah pertanian termasuk berbagai upaya lain untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah dan penelantaran tanah”

2. Undang-Undang Prp Nomor 51 Tahun 1960

Undang-Undang Pokok Agraria tentang penguasaan dan penggunaan tanah yang dilandasi hak-hak serta dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun. Bahkan telah diatur menurut Undang-Undang Prp Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya, pemilik yang tanahnya digunakan

pihak lain tanpa persetujuannya, dapat meminta kembali kepada Bupati dan/atau Walikota untuk diselesaikan tanpa perlu melalui Pengadilan.

- a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya
- b. Instruksi Presiden Nomor 9 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah

B. Peraturan Perundang-undangan tentang Pengadaan Tanah

- a. Aturan sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri / Kepala BPN RI.

Salah satu ekspektasi penyelesaian masalah pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur adalah kehadiran aturan baru. Tentu, bukan aturan baru yang dibuat serampangan dan justru bisa menimbulkan konflik di kemudian hari. Aturan baru yang diharapkan itu bisa menjebol hambatan-hambatan pemicu konflik dalam pengadaan tanah¹.

Baru setelah 14 tahun rezim Orde Baru tumbang, muncul produk hukum baru berupa Undang-undang di bidang agraria. Aturan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Aturan ini menjadi pegangan dan harapan pemerintah untuk merealisasikan proyek-proyek infrastruktur secara lebih cepat yang selama ini tertahan oleh pengadaan tanah. *Beleid*, ini diundangkan pada 14 Januari 2012 terjabar dalam 8 bab dan 61 pasal¹.

Konflik pertanahan sering timbul sewaktu pemerintah membangun proyek, terlebih proyek besar yang memerlukan tanah maha luas seperti jalan tol, waduk, pelabuhan, atau lapangan terbang. Sebenarnya pemerintah tidak boleh sembarang bertindak manakala hendak menjalankan proyek akbar sebab aturan mainnya sudah jelas¹.

Diantaranya adalah:

- a. Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- b. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

- c. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- d. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- e. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13/PMK.02/2013 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pemanfaatan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah sebagai berikut:

- a. Pertanahan 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, terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah 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;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/ pemerintah daerah;
- q. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; r) Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 37 menyebutkan bahwa:

ayat (1):

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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.

ayat (2):

Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Pasal 38 menyebutkan bahwa:

ayat (1):

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

ayat (2):

Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.

ayat (3):

Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.

ayat (4):

Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.

ayat (5):

Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Pasal 39 menyebutkan:

“Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), karena hukum Pihak yang Berhak dianggap

menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1). Paragraf 5 Pemberian Ganti Kerugian Pasal 40 Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak”.

Dalam peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b:

“Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah: 1) lokasi tanah; 2) jenis hak atas tanah; 3) status penguasaan tanah; 4) peruntukan tanah; 5) kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana dan tata ruang wilayah; 6) kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana dan tata ruang wilayah; 7) prasarana yang tersedia; 8) fasilitas dan utilitas; 9) lingkungan; 10) lain-lain yang mempengaruhi harga tanah”

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 serta Perpres Nomor 71 Tahun 2012 hanya yang menyangkut ganti rugi terhadap tanah, sedangkan yang menyangkut bangunan, tanaman, dan benda-benda yang ada di atas tanah tidak disebutkan standar yang pasti. Untuk besarnya ganti rugi terhadap bangunan, tanaman dan benda-benda lain akan ditentukan kemudian oleh instansi Pemerintah /Lembaga negara masing-masing. Namun dengan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang di Tindak lanjuti dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012.

BAB IV

PENYELESAIAN SENGKETA ANTARA

PEMERINTAH DENGAN WARGA

MASYARAKAT

A. Analisis Proses Pembebasan Tanah

Dalam praktik Pelaksanaan UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) terdapat selisih paham mengenai keberadaan hukum *legal gaps*, yaitu selisih pemahaman dan atau keyakinan masyarakat antara apa yang dikehendaki oleh pelaksana administrator Negara agar dipatuhi dengan apa yang diyakini dan dipatuhi oleh masyarakat sebagai tradisi sehari-hari oleh masyarakat setempat¹.

Legal gaps terjadi karena substansi Pasal 2 UUPA, mengenai hak menguasai Negara yang tidak dibatasi secara tegas tentang sejauh mana hak menguasai Negara dapat berlangsung¹. Djuhaendah Hasan, mengutip pendapat dari R. Subekti, yaitu dalam hal ini, Subekti mengatakan: "...dapat dikatakan bahwa UUPA telah mendahului mengatur tentang sebagian dari benda kita, yaitu tentang bumi, air, dan kekayaan yang berada di dalamnya"¹.

Dalam konteks tanah sebagai sarana untuk mewujudkan pembangunan, maka pengaturan pertanahan yang menjamin kepastian hukum sekaligus memberikan keadilan terhadap masyarakat, menjadi kunci penting untuk tercapainya sasaran pembangunan ekonomi. Pentingnya kejelasan kedudukan aspek pertanahan dalam kegiatan pembangunan di Indonesia, merupakan fakta yang tidak terbantahkan. Timbulnya beragam kasus konflik dan/atau sengketa pertanahan dan sumber daya alam menunjukkan masalah pertanahan mempunyai tingkat urgensi yang sangat tinggi dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan¹.

Setiap pemerintah berkeinginan melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, selalu dihadapkan kepada permasalahan yang rumit, salah satu penyebabnya adalah antara lain keawaman masyarakat terhadap sistem kepemilikan hak tanah danganti rugi dianggap kurang layak terhadap tanah masyarakat yang digunakan pemerintah¹.

Sampai saat ini tampaknya tidak ada satu undang-undang pun yang mengatur masalah pembebasan tanah. Dalam UUPA, Pasal 27 hanya menyebutkan bahwa hak milik dapat hapus karena pencabutan hak untuk kepentingan umum dan karena penyerahan sukarela dari pemiliknya. Lalu dalam Pasal 34 dan 40 UUPA hanya mengatur mengenai hapusnya hak-hak tertentu¹.

Masalah dalam pengadaan tanah antara lain¹:

1. Kurangnya pendekatan;
2. Penentuan harga yang tak berimbang;
3. Pengalihan hak kepada pihak ketiga;
4. Kurangnya pemahaman proses pengalihan tanah;
5. Kurangnya dana;
6. Dominasi aparat.
7. Akibat sering timbul Pengaruh Spekulasi Tanah dalam hal Jual beli / Pengadaan tanah.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum akan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat secara keseluruhan bila:

Menurut Djuhaendah Hasan¹:

1. Dalam perencanaan pembangunan harus ada hubungan timbal balik antara hak menguasai oleh negara dalam mengatur perencanaan pembangunan dan hak masyarakat pemilik lahan untuk ikut berperan secara aktif dalam pembangunan di masa mendatang karena masalah pertanahan merupakan masalah bersama karena tanah dalam adalah segalanya bagi kehidupan masyarakat Indonesia;
2. Dalam proses musyawarah hendaknya dijamin bahwa terjadi dialog antara masyarakat yang terkena dampak dengan pihak yang memerlukan tanah difasilitasi oleh Lembaga Pertanahan dalam suasana yang kondusif dan bebas dari tekanan. Seluruh informasi berkenaan dengan rencana pembangunan, dampak dan manfaatnya bagi masyarakat, bentuk dan besarnya ganti kerugian, hak masyarakat untuk menyampaikan keberatan disertai cara penyampaian hendaknya disampaikan secara transparan kepada masyarakat yang bersangkutan.

Menurut Maria S.W. Sumardjono¹:

1. ganti kerugian yang dapat menjamin kelangsungan hidup mereka dan bagi yang memerlukan tanah dapat memperoleh tanah dan perlindungan hukum;
2. memberikan kepastian hukum;

3. meminimalisasi dampak dan menjamin kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat.
4. ganti kerugian tidak hanya terhadap kerugian yang bersifat fisik (kehilangan tempat tinggal, bangunan, tanaman, benda-benda lain yang terkait dengan tanah) namun meliputi juga ganti kerugian terhadap kerugian yang bersifat non-fisik (hilangnya bidang usaha, pekerjaan, sumber penghasilan dan sumber pendapatan yang lain).

Oleh karena itu pengadaan tanah dimaksud haruslah dilakukan melalui proses yang menjamin tidak adanya pemaksaan kehendak dari satu pihak terhadap pihak yang lain, pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan tersebut harus dilakukan dengan mengindahkan asas keadilan.

Pelaksana pengadaan tanah (P2T) adalah kepanjangan tangan pemerintah sebagai unsur aparatur yang menduduki barisan terdepan dalam setiap pengadaan tanah baik tanah untuk pembangunan kepentingan umum maupun kepentingan yang lain. Panitia ini bisa bergerak setelah mendapatkan surat keputusan pengusaan lahan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, yang sekarang dinamakan penetapan lokasi yang disetujui oleh para pihak pemilik lahan.

Bahwa Pelaksanaan Pengadaan tanah untuk kepentingan Umum sesuai yang ditegaskan dalam UU no 2 tahun 2012 Pasal 10,11,12, 13 “Hal tersebut harus dilaksanakan oleh Pemerintah dan Atau Pemerintah Daerah, karena, tidak bisa dilaksnakan oleh Intansi /Lembaga Yang memerlukan tanah sendiri walaupun yang membutuhkan tanah tersebut merupakan bagian dari Instansi Pemerintah.

Sebetulnya dalam praktik, mekanisme kerjanya pelaksana pengadaan tanah, tidak cukup hanya berlandaskan kepada yuridis normatif, akan tetapi harus lebih pendekatan kepada sosiologis yuridis, mengingat kondisi sosial di masyarakat atau lapangan seringkali berhadapan dengan berbagai masalah yang tidak cukup diselesaikan dengan normatif saja, tetapi membutuhkan perpaduan antara normatif dan sosiologis.

Apabila pelaksana pengadaan tanah ingin berhasil dalam pembebasan tanah khususnya pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, maka panitia harus melakukan kajian berbagai sudut pandang atau paling tidak dari sudut pandang antara lain:

1. Kajian yuridis:

Proses pembebasan tanah diawali perencanaan penetapan lokasi lahan, calon pengguna lahan mengajukan permohonan penggunaan lahan yang

disampaikan kepada Pemerintah/Menteri/Gubernur. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 pada tahap awal harus diadakan kegiatan yang dinamakan konsultasi publik.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 37 menyebutkan bahwa:

ayat (1):

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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.

ayat (2):

Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Pasal 38 menyebutkan bahwa:

ayat (1):

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian. Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

ayat (2):

Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.

ayat (3):

Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.

ayat (4):

Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.

ayat (5):

Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Pasal 39 menyebutkan:

“Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1). Paragraf 5 Pemberian Ganti Kerugian Pasal 40 Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak”.

Tujuan dari setiap pembebasan tanah adanya keharusan melalui proses yuridis dengan maksud untuk:

- a. untuk pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan dan penggunaan tanah;
- b. memberikan arah pembangunan sesuai dengan prinsip-prinsip rencana pengembangan kota yakni Rencana Tata Ruang Tata Wilayah (RTRW);
- c. untuk memberikan penetapan kepada pengguna tanah khususnya para developer dalam memenuhi kewajibannya untuk penyediaan fasilitas umum dan fasilitas sosial.

Walaupun pertumbuhan masih menjadi orientasi pembangunan ekonomi, namun tentulah pemerintah saat ini, sesuai dengan eranya yakni Orde Reformasi, membedakan diri dengan pendekatan rezim sebelumnya (Orde Baru) yang sangat mengedepankan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi pada pertumbuhan ekonomi semata, dan dengan demikian mengabaikan pencapaian keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 dan ditegaskan kembali dalam Pasal 33 ayat (3)1.

Demikian pula, dengan adanya kesadaran untuk melakukan reformasi di segala bidang diawali pada tahun 1998, maka paradigma baru pembangunan yang dijadikan pedoman dalam pengaturan pengadaan tanah hendaknya mengakomodasi 3 (tiga) hal yakni:

- a. Penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia dalam bentuk penghapusan kemiskinan, perluasan lapangan kerja, dan pemerataan pembangunan;
- b. Keberlanjutan kapasitas produktif masyarakat;

- c. Pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan dan pelaksanaan *good governance* (partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan *rule of law*)

Ada tiga prinsip yang dapat dijadikan kriteria bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu 1: (a) Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah. Mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dimiliki oleh perorangan atau swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara; (b) Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah, Memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah; (c) Tidak mencari keuntungan. Membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan mencari keuntungan sehingga terqualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

Prinsip-prinsip kriteria kepentingan umum tersebut dapat diuraikan lebih rinci, yakni meliputi sifat kepentingan umum, bentuk kepentingan umum, dan ciri-ciri kepentingan umum. Demikian metode penerapan tiga aspek tersebut sehingga kriteria kepentingan umum dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima oleh masyarakat 1.

Menurut Soetandyo, sesungguhnya ada dua kemungkinan yang dapat ditempuh manakala pembangunan nasional yang banyak memerlukan tanah yang dapat dibebaskan, akan tetap dapat diharapkan bersifat kemanusiaan dan berdimensi kerakyatan yaitu 1:

- a. Menggunakan pendekatan sosiologik antropologik yang prosesnya harus ditunggu dengan penuh kesabaran. Mungkin pula dalam wujud kebijaksanaan untuk membuka peluang yang luas dan bebas kepada masyarakat awam agar secara *bubbling up* para warga ini dapat memutuskan sendiri secara bertanggung jawab kegunaan lahan-lahan mereka untuk kepentingan orang banyak.
- b. Menggunakan pendekatan hukum (kalau memang ini yang dipilih), namun dengan memprioritaskan prosedur dan proses yang *privaatrechtelijk* yang pada hakekatnya adalah juga suatu proses yang demokratis dari pada mendahulukan yang *publiekrechtelijk* yang dalam masa-masa transisi di kebanyakan negeri-negeri yang tengah

berkembang, umumnya terkesan masih amat berwarna kekuasaan ekstra legal.

Pasal 4 ayat (1) UUPA, menyebutkan:

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

ayat (2): “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

Berdasarkan ketentuan tersebut masyarakat dapat memiliki hak milik atas tanah berupa: Hak Milik, HGB, HGU, Hak Pakai, Hak Sewa. Hak milik atas tanah, HGB, dan HGU merupakan hak *absolute* dan mengikat setiap orang sedangkan Hak Pakai dan Hak Sewa merupakan hak *relative*. Hak milik hak atas tanah merupakan hak atas tanah yang paling diminati karena sifat *absolute* dan karena merupakan hak terkuat terpenuh yang tidak ada batas waktu pemilikannya yang memberikan keleluasaan bagi pemiliknya¹.

2. Kajian sosiologis¹.

Pada masyarakat Indonesia masih ada yang beranggapan bahwa kepemilikan terhadap tanah merupakan kepemilikan yang mutlak, artinya tidak bisa diganggu gugat oleh siapapun termasuk oleh pemerintah/ Negara, dengan dasar ini para pemilik tanah tidak mudah melepaskan haknya walau tanahnya dibutuhkan oleh Negara yang akan digunakan untuk kepentingan umum.

Pemilikan hak atas tanah dibatasi oleh ketentuan Pasal 6 UUPA yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam Penjelasan pasal itu dikatakan bahwa penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifatnya hingga bermanfaat bagi pemilik maupun masyarakat, kepentingan perorangan dan masyarakat harus seimbang sehingga hak atas tanah apapun tidak dapat digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Pasal 6 UUPA memberikan pembatasan atas kepemilikan hak, dimana Hak Milik, HGB, HGU, Hak Pakai memiliki fungsi sosial¹.

Fungsi sosial timbul sekitar abad ke-19 sebagai suatu reaksi terhadap penggunaan hak milik secara mutlak, fungsi sosial juga terdapat dalam Pasal 570 KUHPerdara yang memberikan kedudukan utama pada hak milik dibandingkan dengan hak lain namun dalam ketentuan itu juga diatur tentang fungsi sosial hak milik yang memberi kemungkinan pencabutan hak untuk kepentingan umum, terlihat bahwa konsep fungsi sosial juga dimiliki Negara Barat yang liberal.

Masalah fungsi sosial selalu dihadapkan pada pemikiran bahwa fungsi itu membatasi hak milik sebagai hak asasi. Dalam kehidupan manusia Hak Milik merupakan suatu kenyataan sebagai sumber kehidupan manusia, Sunaryati Hartono menyebutkan hak milik merupakan sumber untuk menghidupi diri sendiri dan untuk itu sekelompok barang tertentu merupakan *the natural media on which human existence depends* dan landasan idiil dari hak milik adalah Pancasila tidak hanya satu sila atau pasal dari UUD 1945 melainkan secara keseluruhan secara sistematis¹.

Suatu konsekuensi dari fungsi sosial ini yaitu seseorang akan kehilangan hak miliknya apabila hak milik atas tanah tersebut dibutuhkan bagi pembangunan terutama pembangunan bagi kepentingan umum, harus dilepaskan dan meskipun dalam pengadaan tanah selalu ada ganti rugi namun dalam praktik ganti rugi itu sering tidak sepadan dengan nilai kehidupan ekonomi keluarga sebelum dilakukannya pelepasan hak tersebut¹.

Menurut Djuhaendah Hasan salah satu solusi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan, adalah penerapan secara konsisten asas pemisahan horizontal yaitu asas yang memisahkan tanah dari benda dari benda lain yang melekat padanya, pemilikan atas tanah terpisah dari benda yang melekat padanya. Tanah dan benda yang melekat padanya tidak merupakan satu kesatuan sebagaimana dalam hukum barat.

Masalah ini sejalan dengan pemikiran Mochtar Kusumaatmadja yang mengatakan bahwa dalam hukum tanah khususnya pembangunan gedung, konsep ukum adat tanah yang memisahkan pemilikan tanah dengan bangunan dapat kiranya memberikan jalan keluar timbulnya masalah yang sering mengalami pembebasan tanah yang dipaksakan agar pemilikan rumah dan bangunan ada dalam satu tangan¹.

Pemerintah mengambil langkah konsinyasi untuk menyelesaikan sisapengadaan tanah yang belum dibebaskan dengan menitipkan uang ganti rugi tanah kepada pengadilan negeri. Konsinyasi akan dilakukan terhadap tanah yang belum dapat dibebaskan¹.

Untuk saat ini penentu bentuk dan besarnya ganti rugi ditentukan oleh Juru Taksir (Penilai). Namun demikian bukan berarti P2T sudah dianggap tidak perlu lagi mengadakan musyawarah dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi. Tim penilai tugasnya hanya memberikan saran harga ganti rugi kepada P2T, sedangkan keputusan untuk menentukan bentuk dan jenis ganti rugi terhadap hasil dari musyawarah antara pemilik tanah dengan P2T1.

Di sini tersedia pula aturan yang memungkinkan adanya penggantian ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan tanaman, dan benda yang berkaitan dengan tanah. Ada pula penggantian nilai tanah secara non-fisik yang menghitung kerugian yang diderita pemiliknya atas hilangnya kepemilikan tanah mereka. Berbagai model penggantian atas kehilangan kepemilikan tanah ini yang disebut “Ganti Untung” karena menjadikan pemilik tanah mendapat penggantian yang menjadikannya merasakan keuntungan¹.

Pengertian “Ganti Untung” harus dimungkinkan terwujud karena masyarakat yang terkena dampak harus diangkat martabat dan kesejahteraannya menjadi lebih baik. Nilai ganti rugi harus dapat memberikan makna sebagai “Ganti Untung” bagi masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum¹.

Pemberian ganti rugi yang memberikan keuntungan kepada masyarakat harus dipahami, apabila tanah yang dibebaskan memberikan implikasi pada tetap terjaminnya: 1) rumah tinggal untuk dihuni secara layak; 2) sumber penghidupan ekonomi secara berkelanjutan tetap dapat diakses; 3) hubungan sosial kultural kemasyarakatan dengan kerabat dan sanak famili tidak hilang.

Dalam ganti kerugian, masalahnya berkaitan dengan persoalan ekonomi perorangan maupun masyarakat pada umumnya. Seseorang yang mendapat ganti kerugian pada dasarnya akan tetap merasa rugi karena tahu bahwa tanah yang mereka kuasai bernilai ekonomi tinggi. Terkadang hal itu tidak diperhitungkan sehingga yang bersangkutan tak sudi melepaskan tanahnya. Bilamana dihadapkan dengan nilai-nilai jual memang sering masyarakat merasa tidak cocok sebab pada dasarnya mereka tidak mau menjual dengan harga pasaran¹.

Dalam penerapan penilaian kompensasi nilai fisik, Penilai melakukan penilaian berbasis nilai pasar. Disini, Penilai memiliki beberapa alternatif pendekatan dalam menghitung nilai tanah. Di antaranya, pendekatan pasar (*market approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*),

pendekatan biaya (*cost approach*), dan metode atau teknik penilaian tanah lain yang sesuai¹.

Pendekatan pasar dilakukan dengan cara membandingkan beberapa data jual beli atau penawaran properti yang sebanding di pasaran. Setelah itu, penilai melakukan penyesuaian terhadap perbedaan-perbedaan yang ada antara yang dinilai dengan data pembanding yang diperoleh. Penyesuaian ini meliputi faktor-faktor yang mempengaruhi nilai yang akhirnya dapat ditarik suatu kesimpulan nilai¹.

Adapun pendekatan biaya (*cost approach*) mengestimasi nilai suatu properti dengan cara terlebih dahulu dihitung biaya pengganti baru (*reproduction/replacement cost new*) yang kemudian didepresiasi (*kerusakan fisik*) sesuai dengan kondisi saat itu. Sedangkan pendekatan pendapatan (*income approach*) merupakan perkiraan nilai berdasarkan kemampuan hasil/besarnya pendapatan. Pendekatan ini merupakan salah satu pendekatan yang dapat digunakan dalam penilaian properti yang menghasilkan (*income producing property*). Nilai properti merupakan fungsi dari pendapatan yang dapat dihasilkan oleh properti tersebut¹.

Sedangkan untuk penerapan penilaian kompensasi nonfisik, penilai wajib melakukan penilaian kompensasi akibat kehilangan financial secara individual. Beberapa poin yang harus dilakukan penilai adalah menghitung nilai kerugian akibat nilai tanah yang menurun akibat terkena sebagian. Pada sebuah proyek pembangunan Jalan Tol, dimungkinkan adanya bidang tanah yang tidak utuh terkena proyek. Kalkulasi terhadap nilai tanah yang tersisa itu harus dilakukan penilai secara individu atau terpisah.

Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa:

“Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26”.

Nilai ini merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah. Besarnya nilai ganti kerugian ini dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian.

Faktor Pendorong dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum antara lain¹:

- a. Asas manfaat, kegunaan dari proyek pembebasan tanah pasti untuk kepentingan umum dengan tidak membedakan golongan, derajat dan lainnya, faktor yang paling utama dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, yang kegunaan dari pembangunan harus sebagian besar dari masyarakat;
- b. Asas pemberian ganti rugi, sebetulnya Negara berdasarkan kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki dalam pengelolaan dan penguasaan tanah mempunyai kewenangan untuk menguasai dan mengatur peruntukan tanah termasuk penguasaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, walau demikian Negara tidak sekehendaknya sendiri dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, artinya oleh Negara demi pelaksanaan selalu diberi uang ganti rugi bagi pemegang haknya tanpa membedakan status sosial atau jenis kepemilikan baik jenis kepemilikan tanahnya secara pribadi maupun kelembagaan;
- c. Asas kemanusiaan artinya harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- d. Asas keadilan yang artinya memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak, untuk mendapatkan kesempatan untuk dapat kelangsungan kehidupan yang lebih baik.
- e. Asas kesepakatan artinya proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

Berdasarkan asas tersebut pemilik tanah lebih diakui dan dihormati sebagai harkatnya pemilik tanah yang dilindungi hukum. Tetapi ini semuanya akan tergantung kepada pelaksana pengadaan tanah, mampukah melaksanakan tugas dan berdasarkan asas yang ada? Kalau P2T tidak mampu melaksanakan asas yang ada dari pembebasan tanah berarti telah melakukan perbuatan melawan hukum, yang bisa dikenakan sanksi hukum.

Pencabutan hak atas tanah yang dilakukan Negara terhadap hak perorangan atau kelembagaan, sebenarnya sudah merupakan hak Negara sebagai realisasi hak Negara untuk menguasai, mengolah dan mengatur semua yang berkaitan dengan tanah, termasuk tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan dengan tanah. Negara sendiri dalam menggunakan haknya yang berkaitan dengan tanah tidak bisa sewenang-wenang secara otorite, akan tetapi ada ketentuan yuridis yang harus ditaati oleh Negara itu

sendiri, seperti kewajiban memberikan kompensasi terhadap para korban pembebasan dan pencabutan hak atas tanah¹.

Pelaksanaan pencabutan hak atas tanah merupakan salah satu cara pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Proses pencabutan hak atas tanah ini harus telah didahului dengan musyawarah harga ganti rugi pada saat proses sebelumnya, yaitu proses pembebasan tanah, apabila ternyata dalam musyawarah para pihak itu tidak membuahkan kesepakatan bersama, atau dengan kata lain. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, apabila penetapan lokasi pembangunan kepentingan umum, atau penetapan besar dan jenis harga ganti rugi telah ditetapkan, kemudian para korban telah mengadakan upaya hukum, dan akhirnya telah diputuskan dari pihak pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, maka pemerintah bisa melaksanakan pencabutan hak tanah¹.

Syarat utama untuk bisa dilakukan pencabutan hak atas tanah, apabila proyek pembangunan untuk kepentingan umum, tidak bisa ditunda lagi dan tidak bisa dipindahkan ke tempat lain. Presiden setelah menerima usulan surat dari Gubernur, Menteri tentang permohonan pencabutan hak atas tanah, dan telah memperhatikan rekomendasi dari Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, serta instansi terkait, dapat melakukan pencabutan hak atas tanah.

Apabila dengan berbagai cara telah ditempuh (pelepasan hak, tukar menukar, jual beli, pemberian saham atau dengan hak sewa) dan tidak terjadi kesepakatan sedangkan pembangunan infrastruktur sangat mendesak dan sangat dibutuhkan dan lokasi tidak dapat dialihkan ke tempat lain baru pencabutan hak atas tanah menjadi pilihan terakhir.

Pasal 18 UUPA mengatur tentang pencabutan hak atas tanah:

“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”.

Penjabarannya ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 yang pada Pasal 1 menyebutkan bahwa:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang berlaku efektif 1 Januari 2015, penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi ditentukan oleh Juru Taksir (*appraisal*)¹.

Apakah dengan adanya Juru Taksir harga menjamin masalah besarnya ganti rugi, dan tidak akan timbul masalah? Tentu tidak ada yang menjamin. Tim ini independen, yang menentukan harga ganti rugi tanpa ada pengaruh pihak manapun. Hanya saja yang perlu dipertanyakan acuan tim ini dalam menentukan harga ganti rugi, sampai saat ini tidak ada. Apakah hasil kerja tim yang berupa penentuan harga ganti rugi itu semuanya dianggap valid dan harus diterima oleh P2T? Pihak P2T sendiri mempunyai otoritas dalam penerimaan atau penolakan hasil kerja Tim appraisal. Kesimpulannya untuk penentuan besar dan bentuk ganti rugi kewenangan sebetulnya masih tetap di P2T dengan mendengarkan rekomendasi dari Tim Appraisal¹.

Untuk itu, perlu dirumuskan pengertian dari kata “layak”, yang secara umum dapat saja kita sebut dengan “harga yang wajar” atau titik tengah dari harga pasar dengan harga dalam tagihan pajak (nilai jual objek pajak (NOJP)). Namun demikian ada pendapat yang patut dipedomani dari pengertian layak ini, yakni sebagaimana yang ditegaskan oleh A.P. Parlindungan¹: bahwa orang yang dicabut haknya itu tidak berada dalam keadaan lebih miskin ataupun akan menjadi miskin kelak karena uang ganti pembayaran rugi itu telah habis dikonsumsi, minimal dia harus dapat dalam situasi ekonomi yang sekurang-kurangnya sama seperti sebelum dicabut haknya, syukur kalau bertambah lebih baik, atau minimal harus dapatlah dia pengganti yang wajar, misalnya dengan pemberian ganti rugi tersebut yang bersangkutan dapat membeli tanah di tempat lain yang memungkinkan dia membangun rumah kembali dan melanjutkan kehidupannya di tempat yang baru.

B. Penyelesaian Sengketa Lahan Berkenaan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan

Di dalam kehidupan sehari-hari, manusia selalu hidup berkelompok, karena mereka saling memerlukan satu dengan yang lain. Tidak ada

manusia yang bisa hidup sendiri tanpa bantuan orang lain. Mereka hanya bisa hidup dan berkembang dalam masyarakat. Karena itu, manusia adalah merupakan makhluk sosial (*zoon politicon*). Dalam menjalani kehidupan bersama di tengah kelompok, mereka tentu memiliki kepentingan-kepentingan yang sama untuk dapat memperkuat kehidupan kelompoknya, tetapi tidak jarang terdapat perbedaan-perbedaan pendapat di antara mereka. Perbedaan pendapat di antara sesama warga dapat menyulut timbulnya konflik¹.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata konflik diartikan dengan pertentangan, percecokan¹. Henry Campbell Black (1990: 472), mengatakan, "*Dispute is a conflict or controversy; a conflict of claims or rights; an assertion of a right, claim or demand on one side, met by contrary claims or allegations on the other*".

Boulding merumuskan konflik sebagai: "Sesuatu situasi dari persaingan di mana para pihak menyadari adanya ketidakcocokan potensial dari posisi-posisi yang akan datang, dan di mana setiap pihak menginginkan untuk menempati suatu posisi yang tidak sesuai dengan keinginan-keinginan dari pihak lain". (Jay Folberg & Alison Taylor, 1984:20)¹.

Pola penyelesaian sengketa dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu:

1. Melalui pengadilan;
2. Di luar pengadilan sebagai alternatif penyelesaian sengketa¹.

Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) tentang konflik pertanahan sejak tahun 1995-2009 meningkat luar biasa (34%). Laporan ini diperkuat dengan melihat besarnya jumlah pengaduan masyarakat baik melalui Komnas HAM maupun DPR-RI¹. Laporan akhir tahun 2013, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) memperlihatkan dalam konflik agraria cenderung mengalami peningkatan¹.

Sampai dengan bulan September 2013, jumlah kasus pertanahan mencapai 4.223 kasus yang terdiri dari sisa kasus tahun 2012 sebanyak 1.888 kasus dan kasus baru sebanyak 2.335 kasus. Jumlah kasus yang telah selesai mencapai 2.014 kasus atau 47,69% yang tersebar di 33 propinsi seluruh Indonesia.

Banyaknya kasus-kasus pertanahan akibat sengketa dan konflik berpotensi terhadap timbulnya gejolak/kerawanan sosial. Konflik-konflik tanah, sebagian diantaranya berasal dari masa lalu, tidak dapat dipungkiri dapat menjadi penghambat dalam program pembangunan secara umum, dan pemenuhan akses keadilan terhadap sumber-sumber ekonomi masyarakat secara khusus¹.

1. Melalui Pengadilan

a. Pengadilan Umum

Prinsip penting yang harus dipegang oleh negara hukum adalah terjaminnya penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Arti merdeka di sini adalah bebas dari pengaruh kekuasaan lain saat menyelenggarakan peradilan guna menegakkan keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum. Agar itu terwujud perlu pengaturan susunan, kekuasaan, serta lingkungan peradilan umum. Yang terakhir ini dasarnya adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum¹.

Pengadilan umum adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya (Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum). Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum dijalankan oleh:

- 1) Pengadilan Negeri yang merupakan pengadilan tingkat pertama.
- 2) Pengadilan Tinggi yang merupakan pengadilan tingkat banding.
- 3) Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum berpuncak pada Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagai pengadilan negara tertinggi.

Pengadilan Negeri berkedudukan di kotamadya atau ibukota kabupaten. Daerah hukumnya meliputi wilayah kotamadya atau kabupaten. Sedangkan Pengadilan Tinggi berkedudukan di ibukota provinsi. Daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi.

(1) Gugatan Perdata Sengketa Tanah di Pengadilan Umum

Dalam perkara ini berlaku ketentuan-ketentuan perdata seperti KUH Perdata dan ketentuan lain di luarnya, seperti UUPA. Tugas dan kewenangan badan peradilan perdata adalah menerima, memeriksa, mengadili, serta menyelesaikan sengketa di antara pihak yang berperkara. Subjek sengketa diatur sesuai Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999; sekarang menjadi Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Dalam menyelesaikan sengketa di pengadilan umum digunakan hukum acara perdata yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan hukum perdata materiil¹.

Ihwal hukum acara perdata, Wirjono Projodikoro menyatakan: Hukum acara perdata adalah rangkaian peraturan-peraturan yang

memuat cara bagaimana orang harus bertindak di muka pengadilan dan bagaimana pengadilan itu harus bertindak; satu sama lain untuk melaksanakan peraturan-peraturan hukum perdata¹.

Supomo menyebut, dalam peradilan tugas hakim ialah mempertahankan tata hukum perdata (*burgerlijk rechtsorde*), menetapkan apa yang ditentukan oleh hukum dalam suatu perkara¹.

(2) Gugatan Contentiosa

Kewenangan badan peradilan menyelesaikan perkara di antara para pihak disebut yurisdiksi *contentiosa*. Gugatannya berbentuk gugatan *contentiosa* atau disebut yurisdiksi *contentious*. Dengan demikian yurisdiksi dan gugatan *contentiosa* berbeda atau berlawanan dengan yurisdiksi gugatan *voluntair* yang bersifat sepihak (*ex-parte*).

Gugatan sengketa pertanahan yang diajukan ke Pengadilan Negeri umumnya akibat wanprestasi dalam perjanjian hak atas tanah, jual beli, sewa menyewa tanah, kredit bank dengan jaminan tanah, atau pewarisan¹.

(3) Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*)

Class Action secara umum adalah sinonim dari *class suit* atau *representative action* yang berarti:

- (a) Tuntutan melalui pengadilan yang diajukan satu atau beberapa orang yang bertindak sebagai wakil kelompok (*classrepresentative*).
- (b) Penggugat bukan hanya atas namanya saja tetapi sekaligus atas nama kelompok yang diwakili. Namun untuk itu penggugat tak memerlukan surat kuasa dari anggota kelompok.
- (c) Dalam gugatan tidak perlu disebutkan satu per satu identitas anggota kelompok yang diwakili.
- (d) Yang penting asal kelompok yang diwakili dapat diidentifikasi secara spesifik.
- (e) Selain itu, di antara seluruh anggota kelompok dan wakil kelompok terdapat kesamaan fakta atau dasar hukum yang melahirkan: kesamaan kepentingan (*common interest*), kesamaan penderitaan (*common grievance*), dan apa yang dituntut memenuhi syarat kemanfaatan bagi seluruh anggota.

Undang-Undang Pokok Agraria juga mengatur ketentuan tentang sengketa pertanahan yang ada unsur tindak pidananya. Pasal 52 UUPA berbunyi:

ayat (1): barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-

lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp.10.000,-

ayat (2): peraturan pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam Pasal 19,22,24,26 ayat (1), 46,47,48,49 ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp.10.000,-.

ayat (3): tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Masalah-masalah tersebut masuk ranah hukum pidana sehingga pembuktiannya melalui proses pemeriksaan perkara pidana di pengadilan negeri. Hukum acara pidana yang termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1986 yang dipakai. Putusan perkara pidana tersebut sifatnya hanya memberikan hukuman kepada pelaku tindak pidana, bukan menentukan kepemilikan atas tanah. Upaya hukum terhadap putusan Pengadilan Negeri adalah Banding ke Pengadilan Tinggi, Kasasi ke Mahkamah Agung R.I dan upaya hukum luar biasa, yaitu Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung baik untuk perkara pidana maupun perdata¹.

1. Pengadilan Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara diselesaikan dengan dua cara yakni:

a. Melalui upaya administrasi (vide Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986)¹. Cara ini merupakan prosedur yang dapat ditempuh seseorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara.

Bentuk upaya administrasi adalah:

1) Banding administrasi, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan.

2) Keberatan, yaitu penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu.

b. Melalui gugatan

Subjek atau pihak-pihak yang berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara ada dua pihak, yaitu:

- 1) Penggugat, yaitu seseorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara baik di pusat atau di daerah.
- 2) Tergugat, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya 1.

Seperti halnya dengan sengketa di bidang-bidang lainnya, sengketa pertanahan dapat diselesaikan dengan 3 (tiga) cara, yaitu:

- a. Penyelesaian secara musyawarah
- b. Penyelesaian melalui badan peradilan, yaitu yang diajukan ke pengadilan umum secara perdata atau pidana jika sengketanya terkait dengan pemakaian tanah secara ilegal sebagaimana diatur dalam UU No.51/Prp/1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya, atau melalui Peradilan Tata Usaha Negara.
- c. Penyelesaian melalui arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Cara ini merupakan upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa tanah secara arbitrase bersifat informal, tertutup, murah dan lebih efisiensi, sehingga dengan cara ini diharapkan supaya penyelesaian sengketa tersebut lebih memenuhi keinginan para pihak yang bersengketa. Sedangkan alternatif penyelesaian sengketa adalah upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsolidasi atau penilai ahli.

Segi yuridis praktis, masalah-masalah tanah yang dapat diselesaikan adalah:

- a. Masalah perdata pertanahan, seperti permasalahan yang timbul akibat jual beli dan sewa menyewa tanah, pembebanan hak tanggungan atas tanah, pewarisan, dan sebagainya.
- b. Masalah pidana pertanahan, antara lain permasalahan penyerobotan tanah, penggarapan tanah yang tidak dilakukan secara legal, permasalahan tanah yang tidak dilakukan secara legal, permasalahan tanah terkait dengan adanya unsur penipuan, pencurian dan sebagainya.
- c. Masalah pertanahan yang berkaitan dengan keputusan instansi/pejabat pemerintahan, misalnya yang berkaitan dengan saling tumpang tindihnya aturan pertanahan, penetapan keputusan eksekusi pertanahan yang tidak dapat dijalankan, dan sebagainya 1.

Ada dua pola penyelesaian sengketa melalui pengadilan, yaitu sebagai berikut1:

- a. *The binding adjudicative procedure*, yaitu suatu prosedur di dalam penyelesaian sengketa di mana hakim dalam memutuskan perkara bersifat mengikat para pihak.
- b. *The nonbinding adjudicative procedure*, yaitu suatu proses penyelesaian sengketa di mana hakim atau orang yang ditunjuk dalam memutuskan perkara tidak mengikat para pihak.

Perbedaan penyelesaian sengketa antara satu dengan yang lainnya terletak pada kekuatan mengikat dan putusan yang dihasilkan oleh institusi tersebut pada *the binding adjudicative procedure*, putusan yang dihasilkan oleh institusi yang memutuskan perkara mengikat para pihak, sedangkan dalam *The nonbinding adjudicative procedure*, putusan yang dihasilkan tidak mengikat para pihak. Artinya dengan adanya putusan para pihak dapat menyetujui atau menolak isi putusan tersebut. Persamaan kedua pola penyelesaian sengketa tersebut adalah sama-sama memberikan putusan atau pemecahan dalam suatu kasus1.

BAB V

PENYELESAIAN SENGKETA DI LUAR PENGADILAN (*OUT OF COURT SETTLEMENT*)

Penyelesaian sengketa pertanahan dalam sistem hukum di Indonesia secara normatif ada dua macam bentuk yakni penyelesaian sengketa melalui jalur peradilan atau di luar lembaga peradilan. Penyelesaian melalui jalur di luar pengadilan diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau dalam bahasa Inggris disebut *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Ada juga yang menyebutnya sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Secara Kooperatif (MPSSK)¹ Menurut Phillip D. Bostwick¹ yang dimaksud *Alternative Dispute Resolution* (ADR) adalah sebuah perangkat pengalaman dan teknik hukum yang bertujuan (*A set of practices and legal techniques that aim*):

1. Menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak (*to permit legal disputes to be resolved outside the courts for the benefit of all disputants*).
2. Mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi (*to reduce the cost of conventional litigation and the delay to which it is ordinarily subjected*).
3. Mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan (*to prevent legal disputes that would otherwise likely be brought to the courts*)

Adapun manfaat serta efektivitas penyelesaian sengketa di luar pengadilan bagi pihak-pihak yang bersengketa, yaitu:

1. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan lebih mengutamakan hal-hal yang bersifat substantif dari pada yang bersifat teknis yuridis dan benar-benar memuaskan kedua belah pihak;
2. Hal-hal yang tersirat atau yang terpendam dapat diselesaikan secara tuntas serta memberikan peluang dan memungkinkan pihak-pihak lain, untuk ikut terkena dalam penyelesaian sengketa tersebut;

3. Proses penyelesaian sengketa bersifat luwes dan tidak kaku atau fleksibel dalam model penyelesaian sengketa ditentukan sesuai dari sifat sengketa atas dasar pilihan secara sukarela agar para pihak yang bersengketa dapat lebih berperan dalam penyelesaian sengketa.

A. Arbitrase

Arbitrase berasal dari kata *arbitrare* (bahasa Latin) yang berarti kekuasaan. Husein & A. Supriyani menyebut arbitrase sebagai kekuasaan untuk menyelesaikan suatu perkara menurut kebijaksanaan¹. Frank Elkoury dan Edna Elkoury mengatakan arbitrase merupakan proses mudah yang dipilih para pihak secara sukarela karena ingin perkaranya diputus oleh juru pisah yang netral, keputusan juru pisah ini bersifat final dan mengikat¹.

Z. Asikin Kusuma Atmadja merumuskan arbitrase sebagai *the business community's self regulatory practise of dispute settlement*¹, artinya, regulasi diri masyarakat dunia usaha dalam menyelesaikan masalah mereka.

Dalam *BLACK'S Law Dictionary* arbitrase diartikan sebagai¹:

The reference of a dispute to an impartial (third) person chosen by the parties to the dispute who agree in advance to abide by the arbitrator's award issued after hearing at which both parties have an opportunity to be heard. An arrangement for taking and abiding by the judgment of selected persons in some dispute matter, instead of carrying it to establish tribunals of justice, and is it ended to avoid the formalities, the delay, the expense and vexation of ordinary litigation.

Pengertian arbitrase menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah:

“cara penyelesaian satu perkara perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa”

Sehubungan dengan pemakaian bentuk *arbitran*, Maria S.W. Sumardjono pernah melontarkan gagasan tentang penggunaan lembaga *arbitran* pertanahan sebagai alternatif penyelesaian sengketa pertanahan¹ menurutnya diperlukan pemahaman tentang peta permasalahan tanah sebagai latar belakang dan prinsip dasar *arbitran* untuk menjawab apakah perlunya atau belum diperlukannya kehadiran *arbitran* pertanahan sebagai

suatu lembaga alternatif penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa: “Pembentukan arbitran pertanahan dimaksud lebih mengarah pada pembentukan *arbitran* pertanahan yang berfungsi untuk merendam sengketa yang terjadi di seputar perbedaan persepsi dan ekspektasi antara pemegang hak atas tanah dan pihak lain yang memerlukan tanah tersebut dengan penghargaan terhadap hak atas tanah”. Gagasan pembentukan arbitran pertanahan muncul sebagai alternatif atas penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang berjalan lambat, mahal dan terkadang tidak dapat dieksekusi.

B. Mediasi

Mediasi berasal dari bahasa Inggris. “*mediation*” atau penengahan, yaitu penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga sebagai penengah atau penyelesaian sengketa secara menengah¹. Christopher W. Moore mengemukakan bahwa mediasi adalah intervensi dalam sebuah sengketa, bukan merupakan bagian dari kedua belah pihak dan bersifat netral. Pihak ketiga tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan¹, dan bertugas untuk membantu pihak-pihak yang bertikai agar secara sukarela mau mencapai kata sepakat yang diterima oleh masing-masing pihak dalam sebuah persengketaan. Pada prinsipnya mediasi adalah cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui perundingan yang melibatkan pihak ketiga dan bersifat netral (*non intervensi*) tidak berpihak (*impartial*) serta dapat diterima kehadirannya oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Penyelesaian sengketa melalui mediasi memiliki karakteristik atau unsur-unsur yaitu sebagai berikut¹:

1. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan perundingan.
2. Mediator terlibat dan diterima oleh para pihak yang bersengketa di dalam perundingan dan bertugas membantu para pihak yang bersangkutan untuk mencari penyelesaiannya dan bersifat pasif serta berfungsi sebagai fasilitator dan penyambung lidah dan tidak mempunyai kewenangan membuat keputusan selama perundingan berlangsung.
3. Tujuan mediasi adalah untuk mencapai atau menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima pihak-pihak yang bersengketa guna mengakhiri sengketa.

Di Indonesia, penggunaan cara-cara mediasi yang modern masih relatif baru dan pemanfaatan lembaga mediasi dapat merupakan alternatif yang berdampak positif untuk penyelesaian sengketa pertanahan¹. Adapun prosedur yang harus ditempuh dalam mediasi sebagaimana dikemukakan oleh Astor dan Chinkin secara garis besar meliputi empat tahap sebagai berikut:

1. Pengantar yang berisi penjelasan mediator tentang tata cara yang harus diikuti dan peran komunikasi yang terbuka dengan asas saling mempengaruhi;
2. Memahami isu dalam sengketa dengan cara memberikan kesempatan kepada masing-masing pihak mengemukakan pendapatnya terhadap hal yang disengketakan;
3. Mengidentifikasi isu dan menjajaki alternatif untuk mencari kesepakatan;
4. Mengevaluasi alternatif yang ada dan menentukan kesepakatan disertai rincian untuk pelaksanaannya¹.

Gary Goodpaster mengatakan¹, mediasi sifatnya tidak formal, sukarela, melibatkan kedepan, kooperatif dan berdasarkan kepentingan. Mediator juga membantu pihak-pihak yang bersedia merangkai suatu kesepakatan dan memandang ke depan, memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan memenuhi standar kejujuran mereka sendiri. Seperti halnya para hakim, mediator tidak berpihak dan netral, tidak mencampuri untuk memutuskan apakah mereka akan setuju atau tidak.

Beberapa keunggulan yang diperoleh bila menggunakan jalur mediasi adalah¹:

1. Biaya relatif murah (tidak mahal) dibandingkan bila melalui jalur litigasi.
2. Proses cepat dibandingkan melalui jalur litigasi.
3. Dapat mengurangi keresahan, sebab memungkinkan para Pihak melakukan kontrol, memindahkan fokus sengketa dari hak kepada kepentingan dan memusatkan perhatian pada permasalahan bukan pada orangnya.
4. Sifatnya fleksibel sebab dimungkinkan adanya pilihan-pilihan terhadap prosedur dan pilihan sengketanya; sifatnya informal artinya tidak seperti kalau melalui jalur litigasi; dapat dimanfaatkan setiap saat artinya sebelum, pada saat ataupun sesudah litigasi; serta jadwal dapat diatur sesuai dengan kesepakatan para Pihak.

5. Sifatnya rahasia (*confidential*) artinya tidak dipublikasikan dan hanya boleh diketahui oleh para Pihak dan mediator selama proses litigasi.

Di samping keuntungan-keuntungan yang dimiliki, mediasi juga memiliki kelemahan atau kekurangan sebagai berikut 1:

1. Kekuatan kesepakatan yang telah ditulis dan ditanda tangani, tingkat kekuatannya sama dengan kontrak biasa. Artinya apabila salah satu pihak tidak mau melaksanakan atau ingkar, untuk dapat berlaku harus menempuh jalur pengadilan.
2. Para Pihak harus setuju untuk melakukan mediasi, apabila salah satu pihak tidak ingin/tidak setuju maka tidak mungkin ada mediasi.
3. Tidak semua kasus cocok diselesaikan melalui mediasi.
4. Anda perlu mendapatkan waktu yang tepat untuk memperoleh persetujuan kedua belah pihak. (Fiona Boyle et al, 2003: 338).

C. Konsiliasi

Konsiliasi adalah merupakan proses penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan pihak ketiga untuk diikuti-sertakan dalam menyelesaikan sengketa yaitu seorang profesional dan sudah dapat dibuktikan keahliannya. Meskipun konsiliator mempunyai hak dan kewenangan untuk menyampaikan pendapatnya secara terbuka dan tidak memihak, konsiliator tidak berhak membuat keputusan dalam suatu sengketa untuk dan atas nama para pihak. Semua hasil akhir dalam proses konsiliasi akan ditentukan sepenuhnya oleh para pihak dalam sengketa yang dituangkan dalam bentuk kesepakatan di antara para pihak 1.

D. Lembaga dan Institusi Penyelesaian Sengketa Pertanahan

1. Badan Pertanahan Nasional

Menurut Perpres Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional pada Pasal 3 huruf (n) Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas fungsi pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan. Tugas pokok dan fungsi Deputy Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan dalam perumusan kebijakan teknis di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan disertai pengkajian dan pemetaan secara sistematis berbagai masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara hukum dan non-hukum, penanganan perkara pertanahan, pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah, sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya, pelaksanaan putusan-putusan

lembaga peradilan yang berkaitan dengan pertanahan untuk penyiapan pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Keputusan Kepala BPN-RI Nomor 34 Tahun 2007 disusun Petunjuk Teknis Penanganan dan Pengaduan masalah pertanahan. Salah satu fungsi Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan adalah menyelenggarakan pengkajian dan pemetaan secara sistematis berbagai masalah, sengketa dan konflik pertanahan.

Berkaitan dengan fungsi BPN dalam hal penyelesaian sengketa pertanahan, seperti halnya keberadaan sistem pengelolaan pengaduan (SPP) sebagai prasyarat terwujudnya sistem penyelesaian sengketa yang efektif sangat dibutuhkan dan SPP mensyaratkan:

- a. Definisi tentang subjek pengadu.
- b. Penegasan bahwa pengaduan merupakan hak setiap orang dan didasarkan pada asas praduga tak bersalah.
- c. Tersedianya tata cara penanggulangan pengaduan.
- d. Mekanisme verifikasi yang bersifat transparan dan akuntabel.
- e. Adanya batas waktu penyelesaian pengaduan.
- f. Dijaminnya akses publik terhadap informasi tentang proses dan hasil kerja pengelola pengaduan.
- g. Kewajiban instansi penerima pengaduan untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa melalui *Alternative Dispute Resolution* (ADR) apabila hasilnya layak untuk ditindaklanjuti.

Sementara itu Ralf Dahrendorf berpendapat bentuk-bentuk penyelesaian konflik dapat dirumuskan dalam tiga bentuk yaitu:

1. Konsiliasi (*consilition*), dalam bentuk ini para pihak berdiskusi dan berdebat secara terbuka untuk mencapai kesepakatan.
2. Bentuk Mediasi (*mediation*) yaitu kedua belah pihak sepakat mencari pertimbangan dan nasehat dari pihak ketiga yang dianggap netral.
3. Bentuk Arbitran (*arbitrase*) artinya kedua belah pihak sepakat untuk mendapatkan keputusan yang bersifat legal sebagai jalan keluar dari konflik dan dalam hal ini yang berperan adalah arbiter.

Bertalian dengan soal mediasi, Mahkamah Agung sebagai puncak badan peradilan melalui Surat Edaran Nomor 1 Tahun 2002 yang disempurnakan lagi dengan Surat Edaran Nomor 1 Tahun 2003, dalam Pasal 1 butir 6 Surat Edaran Mahkamah Agung itu disebutkan mediasi

adalah penyelesaian sengketa melalui proses perundingan para pihak yang dibantu oleh mediator. Pasal 1 butir 5 menyebutkan bahwa mediator adalah pihak yang netral dan tidak memihak yang fungsinya membantu para pihak dalam mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa. Mediator tersebut dapat saja mediator yang berasal dari luar maupun yang ditunjuk / dimiliki oleh pengadilan.

Peran BPN dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 Pasal 1 angka 14 Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga/Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibidang Pertanahan yang ditindak lanjuti dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 20 tahun 2015 Pasal 3 huruf (n) salah satunya mempunyai tugas fungsi pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan. Tugas pokok dan fungsi Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan dalam perumusan kebijakan teknis di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan disertai pengkajian dan pemetaan secara sistematis berbagai masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara hukum dan secara Musyawarah, penanganan perkara pertanahan, pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah, sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya, pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan yang berkaitan dengan pertanahan untuk penyiapan pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Keputusan Kepala BPN-RI Nomor 34 Tahun 2007 disusun Petunjuk Teknis Penanganan dan Pengaduan masalah pertanahan. Salah satu fungsi Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan adalah menyelenggarakan pengkajian dan pemetaan secara sistematis berbagai masalah, sengketa dan konflik pertanahan.

Berkaitan dengan fungsi BPN dalam hal penyelesaian sengketa pertanahan, dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum” yaitu Pembangunan Jalan Tol Cipali (Cirebon- Palimanan) sepertinya keberadaan sistem pengelolaan pengaduan (SPP) sebagai prasyarat terwujudnya sistem penyelesaian sengketa yang efektif dengan mensyaratkan sebagai berikut:

1. Definisi tentang subjek pengadu.
2. Penegasan bahwa pengaduan merupakan hak setiap orang dan didasarkan pada asas praduga tak bersalah.

3. Tersedianya tata cara penanganan pengaduan.
4. Mekanisme verifikasi yang bersifat transparan dan akuntabel. Adanya batas waktu penyelesaian pengaduan.
5. Dijaminnya akses publik terhadap informasi tentang proses dan hasil kerja pengelola pengaduan.
6. Kewajiban instansi penerima pengaduan untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa melalui Alternative Dispute Resolution (ADR) apabila hasilnya layak untuk ditindaklanjuti.

Mengutip pendapat Ralf Dahrendorf bahwa bentuk-bentuk penyelesaian konflik dapat dirumuskan dalam tiga bentuk yaitu:

1. Konsiliasi (*consilition*), dalam bentuk ini para pihak berdiskusi dan berdebat secara terbuka untuk mencapai kesepakatan.
2. Bentuk Mediasi (*mediation*) yaitu kedua belah pihak sepakat mencari pertimbangan dan nasehat dari pihak ketiga yang dianggap netral.
3. Bentuk Arbitran (*arbitrase*) artinya kedua belah pihak sepakat untuk mendapatkan keputusan yang bersifat legal sebagai jalan keluar dari konflik dan dalam hal ini yang berperan adalah arbiter.

Bertalian dengan soal mediasi dalam Perma (Peraturan Mahkamah Agung) No 1 tahun 2008 sebagai puncak badan peradilan disebutkan mediasi adalah penyelesaian sengketa melalui proses perundingan para pihak yang dibantu oleh mediator. bahwa mediator adalah pihak yang netral dan tidak memihak yang fungsinya membantu para pihak dalam mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa. Mediator tersebut dapat saja mediator yang berasal dari luar maupun yang ditunjuk / dimiliki oleh pengadilan.

2. Lembaga Peradilan

Lembaga Peradilan yang berwenang dalam rangka penyelesaian sengketa tanah untuk Kepentingan Umum sesuai dengan kompetensinya adalah:

- Melalui Peradilan Umum manakala menyangkut sengketa hak atas tanah.
- Melalui Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) manakala menyangkut sengketa terhadap Keputusan Badan Pertanahan Tanah (BPN) misalnya Penerbitan sertifikat tanah.
- Melalui Peradilan Agama manakala menyangkut sengketa tanah wakaf /Hibah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Judiansyah SH Selaku Kepala Sub Seksi Pengadaan tanah pemerintah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Cirebon dan diperkuat Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Pengadaan Tanah serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dalam hal ini untuk pengadaan tol cipali menyangkut kepentingan umum mencakup empat tahap yaitu:

- a. Perencanaan, pada tahap perencanaan meliputi sosialisasi kepada masyarakat tentang perencanaan pembangunan untuk kepentingan umum dan pendataan awal objek yang terkena pengadaan tanah, status tanah, luas tanah dan diakhiri dengan pembuatan berita acara kesepakatan dengan masyarakat untuk penetapan lokasi. Dalam hal ini diperkuat berdasarkan Pasal 14 sampai Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagai berikut:

Pasal 14

- (1) Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Pasal 15

- (1) Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah, yang paling sedikit memuat:
 - a. maksud dan tujuan rencana pembangunan;
 - b. kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
 - c. letak tanah;
 - d. luas tanah yang dibutuhkan;
 - e. gambaran umum status tanah;
 - f. perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah;
 - g. perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;

- h. perkiraan nilai tanah; dan
 - i. rencana penganggaran.
 - j. Gambaran . . .
- (2) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - (3) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh Instansi yang memerlukan tanah.
 - (4) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diserahkan kepada pemerintah provinsi.
 1. Persiapan, pada tahap persiapan meliputi kegiatan sebagai berikut:
 - a. Musyawarah Ganti Rugi
 - b. Pengukuran
 - c. Pendataan masing-masing tanah
 - d. Bangunan
 - e. Tanaman
 - f. Bangunan yang bernilai
 - g. Persetujuan Ganti Rugi

Dalam hal ini diperkuat berdasarkan Pasal 16 sampai Pasal 26 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagai berikut:

Pasal 16

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 melaksanakan:

- a. pemberitahuan rencana pembangunan;
- b. pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan
- c. Konsultasi Publik rencana pembangunan.

Pasal 17

Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf a disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, baik langsung maupun tidak langsung. Pasal 18

Pasal 18 . . .

- (3) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.
- (4) Pendataan awal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan.
- (5) Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai data untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf c.

Pasal 19

- (1) Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak.
- (2) Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati.
- (3) Pelibatan Pihak yang Berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh Pihak yang Berhak atas lokasi rencana pembangunan.
- (4) Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan.
- (5) Atas dasar kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur.
- (6) Gubernur menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Pasal 20 . . .

- (1) Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja.

- (2) Apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan Konsultasi Publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Pasal 21

- (5) Apabila dalam Konsultasi Publik ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat.
- (6) Gubernur membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (7) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
 - b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota;
 - c. instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
 - d. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;
 - e. bupati/wali kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan
 - f. akademisi sebagai anggota.
- (8) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bertugas:
 - a. menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
 - b. melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan
 - c. membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.
- (9) Hasil kajian tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan oleh gubernur.
- (10) Gubernur berdasarkan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

Pasal 22

- (1) Dalam hal ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (6), gubernur menetapkan lokasi pembangunan.
- (2) Dalam hal diterimanya keberatan atas rencana lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (6), gubernur memberitahukan kepada Instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.

Pasal 23

- (1) Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) dan Pasal 22 ayat (1) masih terdapat keberatan, Pihak yang Berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi.
- (2) Pengadilan . . .
- (3) Pengadilan Tata Usaha Negara memutus diterima atau ditolakny gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan.
- (4) Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (5) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.
- (6) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pasal 24 Penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) atau Pasal 22 ayat (1) diberikan dalam waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun. Pasal 25 Dalam hal jangka waktu penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 tidak terpenuhi, penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pengadaannya. Pasal 26

- (1) Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 - (2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk Kepentingan Umum.
2. Pelaksanaan, pada tahap pelaksanaan terdapat kegiatan pembayaran ganti rugi yang diikuti dengan pelepasan Hak Atas Tanah (HAT) kepemilikan tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Dalam hal ini diperkuat berdasarkan Pasal 27 sampai Pasal 47 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagai berikut:

Pasal 27

- (6) Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan.
- (7) Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
 - b. penilaian Ganti Kerugian;
 - c. musyawarah penetapan Ganti Kerugian;
 - d. pemberian Ganti Kerugian; dan
 - e. pelepasan tanah Instansi.
- (8) Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.
- (9) Beralihnya hak sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan memberikan Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

Pasal 28

Paragraf 2 Inventarisasi dan Identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, serta Pemanfaatan Tanah Pasal 28

Paragraf 2 . . .

- (1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) huruf a meliputi kegiatan:
 - a. pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
 - b. pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.
- (2) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Pasal 29

- (1) Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan tempat Pengadaan Tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.
- (2) Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 wajib diumumkan secara bertahap, parsial, atau keseluruhan.
- (3) Pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi subjek hak, luas, letak, dan peta bidang tanah Objek Pengadaan Tanah.
- (4) Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Lembaga Pertanahan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi.
- (5) Dalam hal terdapat keberatan atas hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi.
- (6) Inventarisasi dan identifikasi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 30

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian. Paragraf 3 Penilaian Ganti Kerugian

Pasal 31

- (1) Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah.

Pasal 32

- (1) Penilai yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan.
- (2) Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 33 Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

Pasal 33 . . .

- 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.

Pasal 34

- (1) Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.
- (2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara.
- (3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

Pasal 35 Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

Pasal 36 Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

Pasal 36 . . .

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

Paragraf 4 Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian

Pasal 37

- (1) 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.
- (2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Pasal 38

- (1) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).
- (2) Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.
- (3) Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

- (4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.
- (5) Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Pasal 39

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

Pasal 40

Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak.

Pasal 41

- (1) Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5).
- (2) Pada saat pemberian Ganti Kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib:
 - a. melakukan pelepasan hak; dan
 - b. menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.
- (3) Bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari.
- (4) Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan.
- (5) Tuntutan pihak lain atas Objek Pengadaan Tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi tanggung jawab Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian.

- (6) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 42

- (1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.
- (2) Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:
 - a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahuhi keberadaannya; atau
 - b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 - 1) sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - 2) masih dipersengketakan kepemilikannya;
 - 3) diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - 4) menjadi jaminan di bank.

Pasal 43

Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pasal 44

- (1) Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian atau Instansi yang memperoleh tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dapat diberikan insentif perpajakan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai insentif perpajakan diatur oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 45

- (1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah.

- (2) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang ini.
- (3) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan untuk itu.

Pasal 46

- (1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:
 - a. Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
 - b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau Objek Pengadaan Tanah kas desa.
- (2) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.
- (3) Ganti Kerugian atas objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.
- (4) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2).

Pasal 47

- (1) Pelepasan objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 dan Pasal 46 dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- (2) Apabila pelepasan objek Pengadaan Tanah belum selesai dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tanahnya dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi Kepentingan Umum.

(3) Pejabat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Penyerahan Hasil, pada tahap penyerahan hasil terdapat berita acara hasil persiapan pembebasan tanah untuk kepentingan umum yang kemudian diserahkan ke pihak yang terkait dan berkepentingan yaitu Jasa Marga.

Dalam hal ini diperkuat berdasarkan Pasal 48 sampai Pasal 51 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagai berikut:

Pasal 48

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

- a. pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan; dan/atau
- b. pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1).

(11) Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 49

(1) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum karena keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

(2) Sebelum penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terlebih dahulu disampaikan pemberitahuan kepada Pihak yang Berhak.

(3) Dalam hal terdapat keberatan atau gugatan atas pelaksanaan Pengadaan Tanah, Instansi yang memerlukan tanah tetap dapat melaksanakan kegiatan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 50

Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bagian Keenam Pemantauan dan Evaluasi.

Pasal 51

- (1) Pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dilakukan oleh Pemerintah.
- (2) Pemantauan dan evaluasi hasil penyerahan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang telah diperoleh, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) dilakukan oleh Lembaga Pertanahan.

Pada tahap pengadaan tanah tersebut BPN Kabupaten Cirebon berperan dengan beberapa pihak terkait yaitu:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon (Pemda)
2. Dinas Pekerjaan Umum (PU)
3. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)
4. Dinas Cipta Karya
5. Camat
6. Lurah/ Kepala Desa/ Kuwu

3. Penyelesaian sengketa melalui Upaya *Land Reform*

Sebagaimana diketahui, sejak rezim orde baru berkuasa di Indonesia sejak tahun 1967-1968 sampai dengan era-reformasi, sengketa agraria, yakni satu jenis sengketa sosial yang berakar dari penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria, yang timbul ke permukaan begitu dahsyatnya. Diperlukan suatu perubahan pemikiran terhadap masalah agraria dan jalan keluar dengan mengadakan pembaruan agraria (*agrarian reform*). Tetapi tidak mungkin dan tidak akan pernah mungkin menyelesaikan masalah agraria di negara agraris seperti Indonesia, tanpa melakukan pembaruan agraria.

Gunawan Wiradi mengatakan, Pembaruan Agraria (*agrarian reform*) adalah suatu program operasional dalam jangka waktu tertentu yang merombak tatanan struktur agraria yang ada kemudian disusul dengan program-program pengembangan dan penguatan ekonomi rakyat di pedesaan. Dengan kata lain ingin dikatakan dalam menjalankan program ini, untuk pertama-tama faktor kekuasaan dan politik penentunya.

Sebagaimana dinyatakan oleh Christodoulou, “Agrarian Reform is the offspring of Agrarian Conflict” (Christodoulou, 1990:112). Ya, Reforma Agraria adalah anak kandung konflik agraria. Artinya, lahirnya gagasan tentang perombakan struktur pemilikan/penguasaan tanah (yang kemudian dikenal dengan istilah “landreform”, berkembang menjadi “agrarian reform”, dan sekarang “Reforma Agraria”) merupakan respon terhadap situasi konflik dalam masalah pertanahan. Karena itu, untuk memahami seluk beluk Reforma Agraria, perlu juga dipahami dulu masalah konflik agraria.

Sebagai suatu gejala sosial, konflik agraria adalah suatu situasi proses, yaitu proses interaksi antara dua (atau lebih) orang atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang, dan juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Pada tahapan saling “berlomba” untuk mendahului mencapai objek itu, sifatnya masih dalam batas “persaingan”. Tetapi pada saat mereka saling berhadapan untuk memblokir jalan lawan, terjadilah “situasi konflik”. Jadi, “konflik adalah bentuk ekstrim dan keras dari persaingan (Cf. T.F. Hoult, 1969).

Sumber konflik agraria pada dasarnya terletak pada adanya sejumlah ketimpangan, ketidakselarasan atau incompatibilities (Christodoulou 1990:61 ff). Di Indonesia terdapat sedikitnya tiga macam incompatibilities, yaitu: (a) ketimpangan dalam hal struktur “pemilikan” dan “penguasaan tanah”; ketimpangan dalam hal “peruntukan” tanah” dan Incompatibility dalam hal persepsi dan konsepsi mengenai agraria.

Menurut Boedi Harsono, pengertian land reform secara luas meliputi 5 (lima) program yang dikenal dengan agrarian reform Indonesia (panca program), yaitu:

Pelaksanaan pembaruan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;

- a. Penghapusan terhadap segala macam hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
- b. Diakhirinya kekuasaan para tuan tanah dan para feodal atas tanah yang telah banyak melakukan pemerasan terhadap rakyat melalui penguasaan tanah secara berangsur-angsur;
- c. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta berbagai hubungan-hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;

- d. Perencanaan persediaan, peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Sedangkan landreform, dalam arti sempit merupakan tindakan-tindakan dalam rangka Agrarian Reform Indonesia, yaitu mengadakan perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta berbagai hubungan-hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah.

Status Kepemilikan Tanah Yang Bersertifikat dengan yang belum bersertifikat dalam pembangunan untuk kepentingan umum.

Masalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum nampaknya dibuat untuk menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap eksese-eksese pembebasan tanah yang selama ini terjadi.

Alasan pengunjuk rasa yang terjadi tanggal 30 Juni 2005 sebab yang diganti rugi hanya tanah bersertifikat, yang menurut data Menko Perekonomian tahun 2003 luasnya hanya 31% dari seluruh tanah warga. Nilai ganti rugi pun hanya sesuai dengan NJOP. Padahal kerugian warga yang tergusur amat besar, seperti karena mereka harus mencari tempat baru dan hilangnya fasilitas umum yang dibangun bersama.

Sehubungan dengan itu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Pasal 19 memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dimaksud di atas. Pendaftaran tanah tersebut kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang sampaisaat ini menjadi dasar kegiatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Konvensi Tanah Hukum Adat, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal 56 UUPA menyebutkan selama undang-undang mengenai hak milik sebagaimana tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum ada maka yang berlaku adalah hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak atas tanah yang member sebagaimana atau sesuai dengan yang dimaksud oleh Pasal 20 UUPA sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini.

Adapun, konversi yang dimaksud UUPA secara umum adalah merupakan penyesuaian diri akibat dari adanya perubahan suatu peraturan yang lama kepada peraturan baru. Akibatnya dalam penyesuaian ini dapat

terjadi hak yang baru lebih kuat kedudukannya secara hukum dari hak semula atau sebaliknya.

Akan tetapi dalam hal ini konversi yang dimaksud adalah konversi terhadap tanah eks hukum adat atau yang dikenal dengan istilah petuk atau Letter C. Berdasarkan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang penegasan konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia atas tanah ini, bahwa tanah-tanah verponding Indonesia yang dikeluarkan sebelum tanggal 24 September 1960 dapat dianggap sebagai bukti hak untuk dikonversi menjadi hak milik.

Manfaat dari pendaftaran tanah sebetulnya yang paling prinsip adalah demi kepentingan Negara itu sendiri, baik itu Negara sebagai pihak yang berkuasa maupun sebagai pihak pengguna tanah. Peran Negara sebagai pengatur dan pengguna tanah salah satunya adalah melakukan pendaftaran tanah secara nasional.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 12 disebutkan:

- a. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:
 - b. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
 - c. Pembuktian hak dan pembukuannya;
 - d. Penerbitan sertifikat;
 - e. Penyajian data fisik dan data yuridis;
 - f. Penyimpanan data umum dan dokumen.
- (a) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:
- Pendaftaran peralihan dan pembebasan hak;
 - Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Sedangkan, untuk pengukuran dan pemetaan dijelaskan dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- (b) Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.
- (c) Kegiatan pengukuran dan pemetaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi:
 - Pembuatan peta dasar pendaftaran;
 - Penetapan batas bidang-bidang tanah;
- (d) Pengukuran dan penetapan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta Pendaftaran;
 - Pembuatan daftar tanah;

- Pembuatan ukur.

Pembangunan bidang pertanahan perlu dilakukan dengan melanjutkan penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum. Misalnya pendaftaran tanah yang diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA. Selama lebih 40 tahun pelaksanaan UUPA pendaftaran tanah telah dilaksanakan berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (telah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang dibuat tidak lama setelah UUPA itu telah meletakkan landasan bagi UUPA dalam mengoperasikan tata laksana pendaftaran tanah yang diperlukan segera.

BAB VI

KEPEMILIKAN TANAH BERSERTIFIKAT DENGAN YANG BELUM BERSERTIFIKAT DALAM PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Masalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum nampaknya dibuat untuk menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap eksekusi pembebasan tanah yang selama ini terjadi.

Alasan pengunjuk rasa yang terjadi tanggal 30 Juni 2005 sebab yang diganti rugi hanya tanah bersertifikat, yang menurut data Menko Perekonomian tahun 2003 luasnya hanya 31% dari seluruh tanah warga. Nilai ganti rugi pun hanya sesuai dengan NJOP. Padahal kerugian warga yang tergusur amat besar, seperti karena mereka harus mencari tempat baru dan hilangnya fasilitas umum yang dibangun bersama.

Sehubungan dengan itu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dalam Pasal 19 memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum dimaksud di atas. Pendaftaran tanah tersebut kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang sampai saat ini menjadi dasar kegiatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Pembangunan bidang pertanahan perlu dilakukan dengan melanjutkan penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum. Misalnya pendaftaran tanah yang diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA. Selama lebih 40 tahun pelaksanaan UUPA pendaftaran tanah telah dilaksanakan berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (telah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang dibuat tidak lama setelah UUPA itu telah meletakkan landasan bagi UUPA dalam mengoperasikan tata laksana pendaftaran tanah yang diperlukan segera.

Dalam Bab II Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut disebutkan bahwa pendaftaran tanah didasarkan atas asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Dalam Pasal 3 tersebut juga ditegaskan pendaftaran tanah bertujuan:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar mudah memperoleh data yang diperlukan dalam satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.
 - a. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditegaskan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam rangka pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 maka tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Kantor Pemerintah ini atau oleh undang-undang yang lain ditugaskan kepada pejabat lain.
 - b. Prof. Subekti mengatakan bahwa barang adalah benda yang memiliki bentuk nyata sehingga dapat dilihat atau dipegang. Karena itu barang tersebut disebut juga benda materiel atau benda berwujud yaitu *lichamelijke zaak* (benda bertubuh). Tanah masuk dalam kategori benda materiel yaitu benda tak bergerak.
 - c. Menurut ilmu hukum, tanda-tanda pokok perbedaan ini adalah sebagai berikut: Hak kebendaan adalah absolut, artinya hak ini dapat dipertahankan terhadap setiap orang, pemegang hak berhak menuntut setiap orang yang mengganggu haknya; Hak kebendaan jangka waktunya tidak terbatas; Hak kebendaan mempunyai *droit de suite* artinya hak itu mengikuti bendanya, di tangan siapapun benda itu berada; Hak kebendaan memberikan wewenang yang luas kepada pemiliknya.
 - d. Kesadaran masyarakat terlihat dalam hal pendaftaran tanah disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan / landasan hukum pada waktu itu. Dari wawancara dengan Bapak Taufik Hidayah dapat dikatakan memang kasus sengketa pembebasan tanah dalam pemberian ganti kerugian yang dilakukan oleh Pemerintah dalam proyek pembangunan Jalan Tol Cikapali (Cikampek Palimanan)

dibenarkan hak milik atas tanah dengan bukti kepemilikan berupa Surat Girik / Letter C, Akta Jual Beli dan / Sertipikat Tanah yang dimiliki oleh warga masyarakat.

Konvensi Tanah Hukum Adat, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pasal 56 UUPA menyebutkan selama undang-undang mengenai hak milik sebagaimana tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum ada maka yang berlaku adalah hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak atas tanah yang member sebagaimana atau sesuai dengan yang dimaksud oleh Pasal 20 UUPA sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini.

Adapun konversi yang dimaksud UUPA secara umum adalah merupakan penyesuaian diri akibat dari adanya perubahan suatu peraturan yang lama kepada peraturan baru. Akibatnya dalam penyesuaian ini dapat terjadi hak yang baru lebih kuat kedudukannya secara hukum dari hak semula atau sebaliknya¹

Akan tetapi dalam hal ini konversi yang dimaksud adalah konversi terhadap tanah eks hukum adat atau yang dikenal dengan istilah petuk atau *Letter C*. Berdasarkan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang penegasan konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia atas tanah ini, bahwa tanah-tanah verponding Indonesia yang dikeluarkan sebelum tanggal 24 September 1960 dapat dianggap sebagai bukti hak untuk dikonversi menjadi hak milik¹.

Manfaat dari pendaftaran tanah sebetulnya yang paling prinsip adalah demi kepentingan Negara itu sendiri, baik itu Negara sebagai pihak yang berkuasa maupun sebagai pihak pengguna tanah. Peran Negara sebagai pengatur dan pengguna tanah salah satunya adalah melakukan pendaftaran tanah secara nasional¹.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 12 disebutkan:

1. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:
 - a. pengumpulan dan pengolahan data fisik;
 - b. pembuktian hak dan pembukuannya;
 - c. penerbitan sertifikat;
 - d. penyajian data fisik dan data yuridis;
 - e. penyimpanan data umum dan dokumen.

2. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:
 - a. pendaftaran peralihan dan pembebasan hak;
 - b. pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Sedangkan untuk pengukuran dan pemetaan dijelaskan dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

1. untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.
2. kegiatan pengukuran dan pemetaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi:
 - a. pembuatan peta dasar pendaftaran;
 - b. penetapan batas bidang-bidang tanah;
 - c. pengukuran dan penetapan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
 - d. pembuatan daftar tanah;
 - e. pembuatan ukur.

Pembangunan bidang pertanahan perlu dilakukan dengan melanjutkan penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum. Misalnya pendaftaran tanah yang diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA. Selama lebih 40 tahun pelaksanaan UUPA pendaftaran tanah telah dilaksanakan berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (telah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang dibuat tidak lama setelah UUPA itu telah meletakkan landasan bagi UUPA dalam mengoperasikan tata laksana pendaftaran tanah yang diperlukan segera.

Dalam Bab II Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut disebutkan bahwa pendaftaran tanah didasarkan atas asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Dalam Pasal 3 tersebut juga ditegaskan pendaftaran tanah bertujuan:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar mudah memperoleh data yang diperlukan dalam satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditegaskan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam rangka pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 maka tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Kantor Pemerintah ini atau oleh undang-undang yang lain ditugaskan kepada pejabat lain¹.

Prof. Subekti mengatakan bahwa barang adalah benda yang memiliki bentuk nyata sehingga dapat dilihat atau dipegang. Karena itu barang tersebut disebut juga benda materiel atau benda berwujud yaitu *lichemelijke zaak* (benda bertubuh). Tanah masuk dalam kategori benda materiel yaitu benda tak bergerak¹.

Menurut ilmu hukum, tanda-tanda pokok perbedaan ini adalah sebagai berikut¹: Hak kebendaan adalah absolut, artinya hak ini dapat dipertahankan terhadap setiap orang, pemegang hak berhak menuntut setiap orang yang mengganggu haknya; Hak kebendaan jangka waktunya tidak terbatas; Hak kebendaan mempunyai *droit de suite* artinya hak itu mengikuti bendanya, di tangan siapapun benda itu berada; Hak kebendaan memberikan wewenang yang luas kepada pemiliknya.

Kesadaran masyarakat terlihat dalam hal pendaftaran tanah disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan / landasan hukum pada waktu itu. Dari wawancara dengan Bapak Taufik Hidayah dapat dikatakan memang kasus sengketa pembebasan tanah dalam pemberian ganti kerugian yang dilakukan oleh Pemerintah dalam proyek pembangunan Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta, adalah didasarkan hak milik atas tanah dengan bukti kepemilikan berupa Surat Girik Letter C yang dimiliki oleh warga masyarakat.

Penulis berpendapat walaupun sertifikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti, tetapi sertifikat bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Hak atas tanah seseorang masih mungkin dibuktikan dengan alat bukti lain Surat Leter C. Status kepemilikan hak atas tanah yang bersertifikat dengan yang tidak bersertifikat hanyalah perbedaan administrasi. Perilaku kesadaran masyarakat dalam hal pendaftaran tanah sangat rendah, ini disebabkan oleh prosedur yang berbelit-belit dan mahal biaya pendaftaran tanah sehingga masyarakat enggan mendaftarkan tanahnya dan tidak menaati peraturan di bidang pertanahan.

BAB VII

PENUTUP

1. Dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum melalui pembebasan tanah dilaksanakan tidak hanya dengan cara musyawarah dan pelepasan hak tapi dapat ditempuh dengan menerapkan solusi aspek hukum, solusi aspek penilaian aset. Apabila dengan berbagai cara telah ditempuh dan tidak terjadi kesepakatan sedangkan pembangunan sangat dibutuhkan, pencabutan hak atas tanah menjadi pilihan terakhir yang diatur dalam undang-undang.
2. Proses penyelesaian sengketa pertanahan selain melalui Pengadilan Umum juga dapat ditempuh melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) melalui proses Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi dan Arbitrase. Selain itu adanya Lembaga atau Institusi penyelesaian sengketa seperti Badan Pertanahan Nasional, Lembaga Peradilan serta penyelesaian sengketa melalui upaya *Land Reform*.
3. Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta dilakukan dengan cara pembebasan tanah oleh pemerintah dengan memberikan ganti rugi kepada warga masyarakat yang berhak. Nilai kompensasi dari Nilai Jual Objek Pajak, dibedakan antara status kepemilikan hak atas tanah yang bersertifikat dengan yang tidak bersertifikat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aprillia et.all. 2014. *Pembangunan Berbasis Masyarakat*, Alfabet, Bandung.
- Harsono, Budi. 1962. *Hukum Agraria*, Djambatan, Jakarta.
- Simarmata, Dj. A. 2007 *Ekonomi Pertanahan di Indonesia*, Rajawali press, Jakarta.
- Hasan, Djuhaendah. 2006. *Makalah Aspek Hukum Ekonomi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan*, Jakarta.
- Syarief, Elza. 2012. *Menuntaskan Sengketa Tanah*, PT Gramedia, Jakarta.
- Wiradi, Gunawan. 2000. *Reforma Agraria Perjalanan Belum Berakhir*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Peter, Hagul. 1985. *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat*, CV Rajawali, Jakarta.
- Mardikanto, Totok et.all. 2013. *Pemberdayaan Masyarakat*, Alfabeta, Bandung.
- Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional*, Media Abadi, Yogyakarta.
- _____. 2014. *Bab-bab tentang Perolehan dan Hapusnya Hak Atas Tanah*. Liberty, Yogyakarta.
- Mudakir Iskandarsyah. 2015. *Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Permata Aksara, Jakarta.
- Nasution, S. dan Thomas, M. 1994. *Buku Penuntun Membuat Thesis, Skripsi, Disertasi, Makalah, Bumi Aksara*, Jakarta.
- Sastramiharja Zaenal Arifin. 1995. *Pendekatan Pembangunan Pedesaan Kantor Pembangunan Masyarakat Desa Pemerintah Provinsi Jawa Barat*.
- Sujarwo Marsoem at all, 2015. *Gnti Untung pengadaan Tanah Memetakan Solusi Strategis Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia*, Renebook, Jakarta.

- Sumardjono, Maria., S. W. 1989. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta.
- Sunaryati Hartono. 1988. *Hukum Pembangunan Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Waty Suwarty Hartono. 2011. *Hukum Lingkungan*, UIJ.
- Wawancara dengan Sahrini Desa Ciwaringin Pemilik Tanah yang Terkena Pembebasan Tanah pada tanggal 24 Agustus 2016 pukul 13.00
- Wawancara dengan Camat Ciwaringin Drs. H. Nanang Supriyatno pada tanggal 1 September 2016 pukul 13.00
- Wawancara dengan Iwan Darmawan (BPN kota Cirebon) pada tanggal 29 Juli 2016 pukul 10.00
- Wawancara dengan Nuzurul Ainy (Sekretaris Bina Marga Kabupaten Cirebon) pada tanggal 29 September 2016 pukul 14.00
- Wawancara dengan Aditya Arif Maulana, S. Stp (Kasi Pemerintahan Desa Kabupaten Cirebon) pada tanggal 5 September 2016 pukul 14.00
- Wawancara dengan Juldiansyah, SH (Kepala Sub Seksi Pengadaan Tanah BPN Kabupaten Cirebon pada tanggal 7 September 2016