

MEWUJUDKAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERKEADILAN

Sukamto

Fakultas Hukum, Universitas Cokroaminoto Yogyakarta

sukamto_sh_mh@yahoo.co.id

Abstract

The Purpose of this study include to determine and analyze as well as find solutions that are expected to realize fair compensation in land acquisition for development in the public interest. The compensation aspect is the most crucial problem in the entire land acquisition process for development. The problem begins with the compensation paradigm which tends to mean that the owner of the land rights has experienced a loss before the release of his land for the public interest. The oldest provision in Law Number 2 of 2012 also favors the Government or Regional Government and ignores the rights of the party who owns or controls the land because it does not regulate the right to refuse if the land will be used for the public interest. The compensation value has not been determined or agreed upon, but the party who owns or controls the land is asked to sign an agreement as a requirement for the Location Determination Permit issued by the Governor or Regent/Mayor in the event of an approved transfer. The research method used is Empirical Normative using the Law approach and field observations. The results of field research on the implementation of land acquisition for development in the public interest are not yet fair, which is caused by the Location Determination Permit being issued before there is an agreement on the land price between the Land Owner and the Agency requiring the land, and the determination of the form and compensation is predominantly determined by land appraisers or assessors and ignores deliberation..

Keywords : Land Acquisition, Public Interest, Fairness

Abstrak

Tujuan dilakukan penelitian ini diantaranya untuk mengetahui dan menganalisis sekaligus mencari solusi yang diharapkan dapat mewujudkan ganti kerugian yang berkeadilan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Aspek ganti rugi merupakan masalah paling krusial dalam keseluruhan proses pengadaan tanah untuk pembangunan. Masalahnya berawal dari paradigma ganti rugi yang cenderung berarti pemilik hak atas tanah itu sudah mengalami kerugian sebelum pelepasan tanahnya untuk kepentingan umum. Ketentuan yang tertuang dalam Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga lebih berpihak kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan mengabaikan hak-hak pihak yang memiliki atau menguasai tanah karena tidak mengatur hak untuk menolak apabila tanahnya akan digunakan untuk kepentingan umum. Nilai ganti rugi belum ditetapkan atau disepakati akan tetapi pihak yang memiliki atau menguasai tanah diminta untuk menandatangani kesepakatan sebagai persyaratan Izin Penetapan Lokasi yang dikeluarkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dalam hal ada pelimpahan wewenang. Metode penelitian yang digunakan adalah Normatif Empiris dengan menggunakan pendekatan Undang-undang dan observasi di lapangan. Hasil penelitian di lapangan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berkeadilan, yang disebabkan Izin Penetapan Lokasi, dikeluarkan sebelum ada kesepakatan harga tanah antara Pemilik Tanah dengan Instansi yang memerlukan tanah, dan penentuan bentuk dan ganti kerugian dominan ditentukan oleh appraisal atau penilai pertanahan dan mengabaikan musyawarah.

Kata Kunci : Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Berkeadilan

PENDAHULUAN

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara. Untuk kepentingan pengadaan tanah tersebut telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai ganti Undang-undang yang berlaku sebelumnya.

Substansi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diselaraskan dengan hukum tanah nasional yang mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa

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

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

Untuk menjamin ganti rugi yang keadilan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan komitmen pengambil kebijakan dan pemegang kepentingan yang terlibat dalam pengadaan tanah itu. Komitmen itu harus dibangun dan perlu ditegaskan dan dijamin dalam regulasi yang mengatur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Aspek ganti rugi merupakan masalah paling krusial dalam keseluruhan proses pengadaan tanah untuk pembangunan. Masalahnya berawal dari paradigma ganti rugi yang cenderung berarti pemilik hak atas tanah itu sudah mengalami kerugian sebelum pelepasan tanahnya untuk kepentingan umum. Paradigma kompensasi lebih tepat diterapkan dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.¹

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Yang kemudian dipertegas dalam Pasal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) bahwa tanah dapat dimiliki dan dikuasai oleh warga negara akan tetapi mempunyai fungsi sosial, yang artinya sewaktu-waktu kepemilikan dan penguasaan tanah warga negara

¹ Bernhard Limbong, Dr., S.Sos., S.H., M.H., Bank Tanah, Pustaka Margareta, Jakarta, Hal 51.

dapat diambil paksa oleh negara. Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menyebutkan

“Pihak yang Berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.

Ketentuan yang tertuang dalam Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga lebih berpihak kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan mengabaikan hak-hak pihak yang memiliki atau menguasai tanah karena tidak mengatur hak untuk menolak apabila tanahnya akan digunakan untuk kepentingan umum. Nilai ganti rugi belum ditetapkan atau disepakati akan tetapi pihak yang memiliki atau menguasai tanah diminta untuk menandatangani kesepakatan sebagai persyaratan Izin Penetapan Lokasi yang dikeluarkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dalam hal ada pelimpahan wewenang.

Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28D (1) *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.**”*.

Juga tidak selaras dengan Pasal 28H ayat (1) *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.***) dan ayat (2) *“Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.**”*) serta

ayat (4) “*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.***)”

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah normative-empiris. yaitu suatu metode penulisan hukum yang berdasarkan pada literatur-literatur, peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum yang berlaku dan melakukan observasi secara langsung ke lapangan yang berguna mendapatkan kebenaran yang akurat dalam proses penyempurnaan penulisan ini. Salah satu instrumen untuk mengumpulkan data dan bahan-bahan hukum adalah metode survey. Seringkali penstudi maupun peneliti dibidang ilmu hukum melihat survey sebagai sarana untuk mengumpulkan data dari narasumber atau informan penelitian untuk melakukan pengamatan dan wawancara pada pendekatan empiris. Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan topik adalah Undang-Undang No Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

PEMBAHASAN

Teori Keadilan

Preventif Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa kita dapatkan dalam karyanya *nicomachean ethics*, *politics*, and *rethoric*. Lebih khususnya, dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”. Yang sangat penting dari pandangannya ialah pendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa kita pahami tentang kesamaan dan yang kita maksudkan ketika kita mengatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya.

Lebih lanjut, dia membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan distributif, hal yang penting ialah bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang

lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku di kalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Dari uraian ini nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.²

Keadilan sosial ala John Rawls dapat dipahami dalam bukunya *a theory of justice* yang menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

² Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis* (terjemahan), Penerbit Nusa Media, Cetakan Ketiga, Bandung, 2010, Hal 16-32.

Istilah perbedaan sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas.

Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus. Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa sebenarnya teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin maximum minimorum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang

terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung. Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus

memosisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah.³

Pada teori keadilan Aristoteles, Adam Smith hanya menerima satu konsep atau teori keadilan yaitu keadilan komutatif. Alasannya, yang disebut keadilan sesungguhnya hanya punya satu arti yaitu keadilan komutatif yang menyangkut kesetaraan, keseimbangan, keharmonisan hubungan antara satu orang atau pihak dengan orang atau pihak lain.

1). *Prinsip No Harm*

Prinsip keadilan komutatif menurut Adam Smith adalah no harm, yaitu tidak merugikan dan melukai orang lain baik sebagai manusia, anggota keluarga atau anggota masyarakat baik menyangkut pribadinya, miliknya atau reputasinya. Pertama, keadilan tidak hanya menyangkut pemulihan kerugian, tetapi juga menyangkut pencegahan terhadap pelanggaran hak dan kepentingan pihak lain. Kedua, pemerintah dan rakyat sama-sama mempunyai hak sesuai dengan status sosialnya yang tidak boleh dilanggar oleh kedua belah pihak. Pemerintah wajib menahan diri untuk tidak melanggar hak rakyat dan rakyat sendiri wajib menaati pemerintah selama pemerintah berlaku adil, maka hanya dengan inilah dapat diharapkan akan tercipta dan terjamin suatu tatanan sosial yang harmonis. Ketiga, keadilan

³ John Rawls, Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara, Pustaka Pelajar (terjemahan), Pustaka Pelajar, 2011, Hal 334-388.

berkaitan dengan prinsip ketidakberpihakan (*impartiality*), yaitu prinsip perlakuan yang sama di depan hukum bagi setiap anggota masyarakat.

2). *Prinsip Non-Intervention*

Disamping prinsip *no harm*, juga terdapat prinsip *no intervention* atau tidak ikut campur dan prinsip perdagangan yang adil dalam kehidupan ekonomi. Prinsip ini menuntut agar demi jaminan dan penghargaan atas hak dan kepentingan setiap orang, tidak seorangpun diperkenankan untuk ikut campur tangan dalam kehidupan dan kegiatan orang lain. campur tangan dalam bentuk apapun akan merupakan pelanggaran terhadap hak orang tertentu yang merupakan suatu harm (kerugian) dan itu berarti telah terjadi ketidakadilan.

3). *Prinsip Keadilan Tukar*

Prinsip keadilan tukar atau prinsip pertukaran dagang yang fair, terutama terwujud dan terungkap dalam mekanisme harga dalam pasar. Dalam keadilan tukar ini, Adam Smith membedakan antara harga alamiah dan harga pasar atau harga aktual. Harga alamiah adalah harga yang mencerminkan biaya produksi yang telah dikeluarkan oleh produsen, yaitu terdiri dari tiga komponen biaya produksi berupa upah buruh, keuntungan untuk pemilik modal, dan sewa. Sedangkan harga pasar atau harga aktual

adalah harga yang aktual ditawarkan dan dibayar dalam transaksi dagang di dalam pasar.

Teori keadilan dalam Islam pertama kali didiskusikan sebagai persoalan teologi tentang keadilan ilahiyah yang melahirkan dua mazhab yaitu: mu`tazilah dan asy`ariyah. Mu`tazilah menyatakan bahwa manusia, sebagai yang bebas, bertanggung jawab di hadapan Allah yang adil. Baik dan buruk merupakan kategori-kategori rasional yang dapat diketahui melalui nalar. Allah telah menciptakan akal manusia sedemikian rupa sehingga mampu melihat yang baik dan buruk secara obyektif. Mu`tazilah dengan demikian menegaskan bentuk obyektivisme rasionalis. Sedangkan Asy`ariah mengatakan bahwa baik dan buruk itu adalah sebagaimana Allah tentukan, dan adalah angkuh untuk menilai Allah berdasarkan kategori-kategori yang diberikan-Nya untuk mengarahkan kehidupan manusia. Tanggung jawab manusia bukan merupakan hasil pemilihan bebas, namun hanya Allah semata-mata yang menciptakan segala tindakan secara langsung. Karenanya, tanggung jawab manusia merupakan hasil kehendak ilahiah yang diketahui melalui bimbingan wahyu. Konsepsi ini dikenal sebagai subyektivisme teistis.

Di samping itu, teori keadilan juga menjadi landasan utama dalam filsafat hukum Islam, khususnya dalam pembahasan maqasid al-syariah yang menegaskan bahwa hukum Islam disyari'atkan untuk mewujudkan dan memeli-hara maslahat umat manusia. Teori maslahat di sini sama dengan teori keadilan sosial dalam istilah filsafat hukum. Teori ini pertama kali

dikenalkan oleh Imam al-Haramain al-Juwaini lalu dikembangkan oleh muridnya, al-Gazali. Ahli teori hukum Islam berikutnya yang secara khusus membahas maqasid al-syari'ah adalah Izzuddin ibn Abd al-Salam dari kalangan Syafi'iyah. Dan pembahasan secara sistematis dan jelas dilakukan oleh al-Syatibi dari kalangan Malikiyah dalam kitabnya al-Muwafaqat. Di samping itu, at-Tufi juga ikut memberikan pandangan yang radikal dan liberal tentang masalah ketetapan-ketetapan kehendak Allah yang diungkapkan dalam bentuk wahyu yang kekal dan tak berubah. Kedua pendirian teologis tersebut berdasarkan pada penafsiran ayat-ayat Al-Quran, yang mempunyai pandangan kompleks tentang peranan tanggung jawab manusia dalam mewujudkan kehendak ilahiah di muka bumi. Di satu pihak, al-Quran berisikan ayat-ayat yang mendukung penekanan Mu'tzilah pada tanggung jawab penuh manusia dalam menjawab panggilan bimbingan alamiah maupun wahyu. Di lain pihak, juga memiliki ayat-ayat yang dapat mendukung pandangan Asy'ariah tentang kemahakuasaan Allah yang tak memberi manusia peranan dalam menjawab bimbingan ilahiah. Betapapun, Al-Quran mempertimbangkan keputusan dan kemahakuasaan ilahiah dalam masalah bimbingan.

Kemaslahatan dan keadilan menjadi inti dari hukum Islam. Ini diwujudkan dengan banyaknya ayat al-Quran yang berisi tentang

kemaslahatan dan keadilan Diantaranya, yaitu an-Nisaa':58; an-Nisaa':135; al-Maidah: 8; al-An'aam:90; dan asy-Syura:15⁴

Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Hukum tak hanya berfungsi sebagai pengendali sosial (*social control*) dan pengendali perubahan sosial (*social engineering*), melainkan lebih diharapkan menjadi instrumen pemberdayaan masyarakat. Suatu kondisi sosial dimana masyarakat dan negara sama-sama memiliki kepedulian untuk memelihara keseimbangan pemenuhan hak dan kewajiban, baik untuk kepentingan publik maupun untuk kepentingan perdata (*civil rights*).⁵ Agar terjadi keseimbangan antara kepastian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum kepentingan umum dan hak-hak warga negara, terutama pihak yang berhak atas tanah, maka perlu mengubah undang-undang yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagai bagian dari upaya pembangunan hukum nasional.

Pembangunan hukum nasional pada dasarnya merupakan upaya untuk membangun suatu tata hukum nasional yang berlandaskan kepada jiwa dan kepribadian bangsa. Dalam kongkritisasinya pembangunan hukum nasional itu berarti pembentukan kaidah-kaidah hukum baru untuk mengatur

⁴ Abd al-Malik ibn Yusuf Abu al-Ma'ali al-Juwaini, *Al-Burhan fi Usul al-Fiqh* (Kairo: Dar al-Ansar, 1400 H).

⁵ Jawahir Thontowi, S.H., PhD, Hukum Sebagai Instrumen Pemberdayaan Masyarakat dalam Buku Islam, Politik, dan Hukum, Madyan press, Sleman Yogyakarta, 2001, Hal. 184.

berbagai bidang kehidupan masyarakat. Sebagai salah satu komponen pembangunan nasional, pembangunan hukum mempunyai hubungan kait mengkait dan interdependensi dengan berbagai sektor pembangunan lainnya seperti ekonomi, politik, budaya dan pertahanan keamanan. Dengan demikian pembangunan hukum bukanlah sebuah proses yang otonom, melainkan sebuah proses yang heteronom. Artinya pembangunan hukum tidak bisa lepas dari sektor- sektor pembangunan lainnya.⁶

Dalam kenyataannya produk hukum lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan. Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas perbuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul pertanyaan tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif.⁷

Untuk merangsang investasi, terutama untuk relokasi industri dari negara-negara maju, Pemerintahpun mengeluarkan Keppres Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri, yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan industri, memberikan berbagai kemudahan bagi kegiatan

⁶ M. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, muh. Miftahudin, Politik Pembangunan Hukum Nasional, UII Press, 1992, Hal vi-vii.

⁷ Moh. Mahfud MD, Prof., Dr., S.H., S.U., Politik Hukum di Indonesia, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998, Hal 1.

industri. Pembangunan kawasan industri ini dilengkapi dengan berbagai fasilitas industri lainnya. Dalam waktu yang relative singkat jumlah kawasan industri di Indonesia telah meningkat tajam. Pada Tahun 1995 telah mencapai 152 buah dengan luas kawasan industri sebesar 42 ribu hektar (Harian Republika, 13 juli 1995).⁸

Sebagai akibat dari pengadaan tanah untuk kepentingan swasta pada saat bersamaan pemerintahpun memerlukan tanah untuk memfasilitasi kebutuhan swasta yang menyangkut pembangunan infrastruktur. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut tidak jarang pemerintah melakukan pembebasan tanah sewenang-wenang, akibatnya lama-lama mendapat perlawanan dari rakyat, khususnya rakyat yang dirugikan karena kebijakan pemerintah dalam pembebasan tanah. Hal ini sering disebut konflik atau perselisihan paham dan sengketa, yang diartikan dengan pendapat yang berlainan antara dua pihak.⁹

Kekuasaan Negara Atas Tanah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan” Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal seperti dimaksudkan dalam Pasal 1, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.

⁸ Eman Raja Gukguk, S.H., LL.M., Ph. D., Hukum Agraria Pola Pengusaan Tanah dan Kebutuhan Hidup, Chandra Pratama, 1995, Hal 72.

⁹ Muchsan, S.H., Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1992, Hal . 42.

Adapun Pasal 2 ayat (2) berbunyi “ Kuasa dari negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi kekuasaan untuk:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹⁰

Ada tiga definisi atau pengertian tentang tata guna tanah, yaitu:

- a) Tanah Guna Tanah adalah rangkain kegiatan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, otimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan negara.
- b) Tanah Guna Tanah adalah rangkain kegiatan penataan, penyediaan peruntukan, dan penggunaan tanah secara berencana dalam rangka pembangunan nasional.

¹⁰ Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D, Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia, Buku Litera Yogyakarta, Yogyakarta, 2013, Hal 34.

- c) Tanah Guna Tanah adalah usaha untuk menata letak proyek-proyek pembangunan, baik yang diprakarsai pemerintah maupun yang tumbuh dari prakarsa dan swadaya masyarakat sesuai dengan daftar skala prioritas, sehingga di satu pihak dapat tercapai tertib penggunaan tanah, sedangkan di pihak lain tetap dihormati peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹

Kandungan makna dalam Pasal tersebut memiliki dua garis besar yaitu: *Pertama*, negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. *Kedua*: bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara merupakan suatu konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh negara.¹²

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak

¹¹ Mustofa, Prof., Dr., S.H., M.si., M.Hum., Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, Hal 28.

¹² Winahyu Erwiningsih, Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Total Media Bekerjasama Dengan Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, Program Pascasarjana, 2009, Hal 82.

yang berhak. Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.

2. Pengertian tentang Pembangunan

Pembangunan di sini diartikan pembangunan fisik yang digunakan untuk kepentingan umum.

3. Pengertian Kepentingan Umum

Yang dimaksud dengan Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengtur lebih rinci jenis-jenis kepentingan umum, sebagai berikut:

- a) pertahanan dan keamanan nasional;
- b) jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c) waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d) pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e) infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f) pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;

- g) jaringan telekomunikasi 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; prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
 - p) prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
 - q) pasar umum dan lapangan parkir umum
 - r) Untuk mengetahui dan menganalisis penyebab mengapa dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tidak terdapat jaminan pemberian ganti kerugian yang berkeadilan.
4. Pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berkeadilan.
- a. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk

Kepentingan Umum. Dalam Undang-Undang ini mengatur tahapan pengadaan tanah yang terlalu lama dengan prosedur yang panjang sehingga tidak memenuhi rasa keadilan terutama bagi pemilik tanah.

- b. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatur Izin Penetapan Lokasi. Meskipun belum ada kesepakatan harga tanah antara Pemilik Tanah dengan Instansi yang memerlukan tanah, Izin Penetapan Lokasi sudah ditetapkan sehingga posisi tawar Pemilik Tanah lemah.
 - c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah mengatur penentuan bentuk dan ganti kerugian dengan musyawarah akan tetapi dalam implementasinya bentuk dan penentuan ganti kerugian ditentukan oleh appraisal atau penilai pertanahan.
5. Mewujudkan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berkeadilan.
- a. Mengubah substansi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mengatur tahapan pengadaan tanah yang terlalu lama dengan prosedur yang panjang menjadi tahapan

yang cepat dengan prosedur yang mudah dan sederhana sehingga memenuhi rasa keadilan terutama bagi pemilik tanah.

- b. Mengubah substansi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mengatur Izin Penetapan Lokasi, yang semula Izin Penetapan Lokasi tidak memperhatikan kesepakatan nilai ganti kerugian tanah menjadi Izin Penetapan Lokasi dikeluarkan setelah ada kesepakatan nilai ganti kerugian tanah.
- c. Mengubah substansi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang semula mengatur penentuan bentuk dan ganti kerugian tanah dominan ditentukan oleh appraisal atau penilai pertanahan menjadi penentuan bentuk dan ganti kerugian tanah dengan musyawarah.

KESIMPULAN

Penyebab pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berkeadilan adalah:

- 1). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Undang-Undang ini mengatur tahapan pengadaan tanah yang terlalu lama dengan prosedur yang Panjang, Izin Penetapan Lokasi, dikeluarkan sebelum ada kesepakatan harga tanah antara Pemilik Tanah dengan Instansi yang memerlukan tanah,

dan penentuan bentuk dan ganti kerugian dominan ditentukan oleh appraisal atau penilai pertanahan dan mengabaikan musyawarah.

2). Perlu mengubah substansi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mengatur tahapan pengadaan tanah, Izin Penetapan Lokasi, dan penentuan bentuk dan ganti kerugian yang berkeadilan.

3) Pembangunan hukum nasional harus memperhatikan aspirasi masyarakat sesuai amanat Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang sering disebut sebagai Reformasi Agraria. Dalam Pasal 5 Tap MPR ini mengamanatkan arah kebijakan pembaruan agraria yang mencakup antara lain; 1) pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria, 2) penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, 3) menyelesaikan konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria termasuk mengantisipasi potensi konflik di masa yang akan datang.

REFERENSI

Abd al-Malik ibn Yusuf Abu al-Ma'ali al-Juwaini, *Al-Burhan fi Usul al-Fiqh* (Kairo: Dar al-Ansar, 1400 H).

Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2013.

Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis* (terjemahan), Penerbit Nusa Media, Cetakan Ketiga, Bandung, 2010.

Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman, *Pedoman Teknik Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta.

Eman Raja Gukguk, S.H., LL.M., Ph. D., *Hukum Agraria Pola Pengusaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Chandra Pratama, Jakarta, 1995.

Hambali Thalib, *Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Hukum Pidana*, Kencana Pustaka Media Group, Jakarta, 2012.

Inu Kencana safiie, *Ilmu Pemerintahan*, Mandar Maju CV., Bandung, 1994.

Jawahir Thontowi, S.H., PhD, *Hukum Sebagai Instrumen Pemberdayaan Masyarakat dalam Buku Islam, Politik, dan Hukum*, Madyan press, Sleman Yogyakarta, 2001.

John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

M. Busyro Muqoddas, Salman Luthan, Muh. Miftahudin, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta, UII Press, 1992,

Moh. Mahfud MD, S.H., S.U., Dr., Prof., *Politik Hukum di Indonesia*, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998.

Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Nur A. Fadhil Lubis, *Hukum Islam dalam Kerangka Teori Fikih dan Tata Hukum Indonesia* (Medan :Pustaka Widyasarana, 1995).

Mumtaz Ahmad (ed), Masalah-Masalah Teori politik Islam, Bandung: Mizan, 1994

Joenarto, Pemerintahan Lokal, Yayasan Penerbit Gadjah Mada Yogyakarta, Yogyakarta, 1967.

Mukmin Zakie, Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Di Indonesia dan Malaysia, Buku Litera Yogyakarta, Yogyakarta, 2013.

Poerwadarminta W.J.S., Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka PN, Cetakan VII, 1984.

Theo Huijbers, Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah, Cetakan VIII, Kanisius, Yogyakarta 1995.

Winahyu Erwiningsih, S.H., M.Hum., Dr., Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Total Media, Yogyakarta, 2009.