

**PENYELESAIAN SENGKETA PENETAPAN GANTI RUGI
DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN
KEPENTINGAN UMUM**

(Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012)

***THE DISPUTE SETTLEMENT OF PROCUREMENT LAND
DETERMINATION COMPENSATION***

***(Study on the Law Number 2 Year 2012 on Land Procurement for
Public Interest Development)***

Hamdi

Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram

Email: hamdiaje@ymail.com

Naskah diterima : 02/02/2014; revisi : 08/02/2014; disetujui : 28/02/2014

ABSTRACT

Procurement of land for development for common interest should be implemented based on the principles of humanity, expedience, certainty, transparency, agreement, participation, livelihoods, sustainable and alignment. With this principle is applied to the implementation of the land acquisition can minimalize occurrence the conflict in land acquisition. Providing the compensation on holders of land rights is feasible and equitable, viable and feasible in terms of the amount of the gift means that holders of land rights do not feel forced to relinquish their land primarily used for the development interest based on respect on holder rights. Deliberation in the land acquisition done as much as possible and remain in a neutral position and remained on the same level and no one is feeling pressured or forced, principle of respect for the holders of land rights set forth in the Acts Number 2 Year 2012 to provide the legal protection and in providing the compensation no cause the land rights holders no worse its condition than before the release of land rights.

Keywords: compensation, land acquisition, public interest

ABSTRACT

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, berkelanjutan dan keselarasan. Dengan diterapkan asas ini pada pelaksanaan pengadaan tanah maka dapat meminimalisir terjadinya konflik dalam pengadaan tanah. Pemberian ganti rugi terhadap pemegang hak atas tanah bersifat layak dan adil, layak dari segi jumlah dan layak dari segi cara pemberiannya sehingga pemegang hak atas tanah tidak merasa dipaksakan melepaskan tanahnya untuk digunakan bagi kepentingan pembangunan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak pemegang atas tanah. Musyawarah dalam pengadaan tanah dilakukan semaksimal mungkin dan tetap dalam posisi netral dan tetap dalam posisi sejajar dan tidak ada pihak yang merasa ditekan atau dipaksakan, prinsip penghormatan terhadap pemegang hak atas tanah tertuang dalam undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan memberikan perlindungan hukum dan dalam pemberian ganti kerugian tidak menyebabkan pemegang hak atas tanah tidak lebih buruk keadaannya dibandingkan dengan sebelum pelepasan hak atas tanah.

Kata kunci: ganti rugi, pengadaan tanah, kepentingan umum

PENDAHULUAN

DALAM KEHIDUPAN UMAT manusia tanah mempunyai arti penting, bagi rakyat Indonesia yang merupakan negara agraris tanah merupakan tempat bergantung yang amat penting pula secara ekonomis.¹ Perkembangan kebutuhan manusia terhadap tanah tidak pernah berakhir seiring dengan pertumbuhan penduduk sehingga negara sebagai organisasi terbesar mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi kemakmuran rakyat.

Pada masa pembangunan sekarang ini terlihat adanya masalah bahwa tanah menjadi sumber konflik, yaitu jika pemerintah membutuhkan tanah yang dimiliki penduduk untuk keperluan pembangunan karena dalam satu sisi pemerintah membutuhkan untuk pembangunan dan masyarakat setempat membutuhkan sebagai tempat sumber mata pencaharian² sehingga masalah pembebasan dan pencabutan hak atas tanah menjadi persoalan yang cukup rumit dalam perkembangan ilmu hukum dewasa ini.

Tanah, demikian pula bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya adalah bagian dari kekayaan bangsa dan ada di dalam ranah publik milik bersama bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan nasional dan terjalin dalam hubungan yang abadi dengan bangsa Indonesia, hal ini merupakan esensi dari pasal 1 UUPA yang terurai dari mulai ayat (1) sampai ayat (6).³ Dalam penguasaan tanah maka harus ada alas hak terlebih dahulu.⁴ Demikian juga dengan negara harus memiliki dasar hak dalam menguasai dan me-

manfaat tanah sehingga negara mempunyai kewenangan dalam mengatur peruntukan tanah dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3) Bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dari ketentuan dasar ini dapat diketahui bahwa kemakmuran masyarakatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria.

Hak negara atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah⁵. Tanah bersama dalam pasal 1 ayat 2 UUPA dinyatakan sebagai kekayaan nasional menandakan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan kepunyaan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersama tersebut.⁶ Bangsa memberikan kewenangan untuk menguasai kepada Negara dan mengatur, dalam pasal 2 ayat 2 UUPA dijabarkan lebih lanjut sebagai penafsiran autentik terhadap kata ‘dikuasai oleh Negara’ yaitu:⁷

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan, dan

¹ SF. Marbun, Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cet. 5, Lieberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 163.

² *Ibid*,

³ Soedjarwo Soermihardjo, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria meretas jalan menuju penataan kembali politik agraria nasional*, Cet. 1 Cerdas Pustaka, Jakarta, 2009, hlm. 130.

⁴ *Ibid*,

⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Cet.1 Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 78m

⁶ *Ibid*,

⁷ *Ibid*, hlm. 80m

pemeliharaan tanah, termasuk dalam wewenang ini adalah:

- a. Membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan,
 - b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan
 - c. Mewajibkan pemegang hak atas tanah (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri dengan aktif dan mencegah cara-cara pemerasan
2. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, termasuk dalam wewenang ini adalah:
- a. Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum baik kepada orang asing.
 - b. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai seseorang atau badan hukum,
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah, termasuk dalam wewenang ini adalah:
- a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia
 - b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah
 - c. Mengatur penyelesaian sengketa pertanahan yang bersifat perdata maupun tata usaha negara dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Dalam hal melaksanakan hak menguasai oleh Negara atas tanah ditetapkan batas-batasnya yaitu:⁸

- a. Hak menguasai Negara atas tanah tidak boleh mengesampingkan hak-hak atas tanah yang telah dipunyai oleh warga Negara Indonesia, warga asing yang berkedudukan di Indonesia dan badan hukum;
- b. Untuk tanah yang tidak dipunyai suatu hak oleh seseorang atau pihak lain, berdasarkan hak menguasai Negara atas tanah, negara mempunyai kekuasaan penuh untuk dapat memberikan dengan sesuatu hak kepada warga Negara Indonesia atau badan hukum menurut keperluan dan peruntukannya.

Melalui hak menguasai dari Negara inilah maka Negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.⁹ Tetapi dalam hal ini hak milik bersifat terkuat, terpenuh dan turun-temurun yang bisa dialihkan kepihak lain merupakan hak privat yang dibatasi oleh fungsi sosial.¹⁰

Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum sebelumnya telah diatur dalam Kepres no. 36 tahun 2005 jo Perpres RI No. 65 tahun 2006, kemudian sekarang telah terdapat undang-undang yang mengaturnya yaitu Undang-undang No 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dan Perpres Nomor 71 tahun 2012 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

⁸ Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah, Cet. 2*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 121.

⁹ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 5.

¹⁰ Soedjarwo soermihardjo, *Op Cit*, hlm. 134.

sebagai payung hukum bagi pemerintah untuk dapat melakukan pembebasan atas tanah yang dikuasi oleh rakyat atas dasar hak milik diharapkan dapat mempermudah pembangunan, namun pemerintah dalam hal melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dapat menjamin kesejahteraan rakyat terhadap pembangunan yang dilakukan bukan hanya menguntungkan sebagian, dalam melakukan pencabutan hak atas tanah yang dipergunakan untuk pembangunan kepentingan umum pemerintah harus dapat berlaku adil dalam memberikan ganti rugi terhadap rakyat yang memiliki hak atas tanah tersebut.

Persoalan ganti rugi dalam pengadaan tanah adalah menjadi masalah yang biasanya dapat menghambat pengadaan tanah, rakyat sering tidak dapat menerima harga tanah yang telah ditetapkan oleh pemerintah karena dianggap terlalu rendah dan tidak dapat menjamin kesejahteraan kehidupan lebih lanjut. Penilaian harga yang didasari dengan perhitungan NJOP terhadap tanah yang akan dijadikan tempat pembangunan adalah sangat relatif rendah tidak sesuai dengan harga pasar. NJOP juga sebagai awal masalah dalam penetapan harga.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini dalam penafsirannya juga tidak jarang menimbulkan masalah, pemerintah menilai pengadaan tanah menjadi penting sebagai fungsi sosial yang dapat memberikan kemudahan dan kemakmuran rakyat secara umum namun disisi lain rakyat yang terkena dengan pengadaan tanah sering tidak menerima sebagai pembangunan untuk kepentingan umum karena menganggap dapat merugikan. Kepentingan umum dalam pengadaan tanah perlu ditetapkan kriteria khusus sehingga dalam menetapkan lokasi pembangunan kepentingan umum sudah sesuai dengan indikasi dari kepentingan umum.

Musyawarah dalam penetapan harga terhadap tanah yang dijadikan sebagai objek pembebasan antara pemerintah dan rakyat yang mempunyai hak atas tanah adalah menjadi cara yang efektif dalam memberikan rasa keadilan terhadap rakyat manakala penetapan harga dapat disepakati dalam musyawarah tersebut karena tidak ada unsur pemaksaan dari pemerintah namun berdasarkan kesadaran dari pemegang hak atas tanah. Tetapi rasa keadilan jauh dirasakan oleh masyarakat jika dalam pengadaan tanah proses pembayaran ganti rugi dilakukan dengan paksaan melalui lembaga konsinyasi dalam hal ini pengadilan sebagai tempat penitipan ganti rugi yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan atau putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam pasal 1 angka 2 ketentuan umum Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Pasal 1 angka 10 menegaskan lagi: “Ganti Kerugian adalah penggantian layak dan adil kepada yang berhak dalam proses pengadaan tanah”. memang indah terdengarannya apabila dapat dilaksanakan demikian. Dalam pasal 2 ditegaskan lebih jauh dalam asasnya yaitu bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Dari sekian banyak asas haruslah asas keadilan diutamakan karena asas ini telah ditegaskan dua kali pada Ketentuan Umum angka 2 dan angka 10 undang-undang ini. Kalimat: “Ganti kerugian adalah penggantian layak dan adil” belum pernah muncul pada peraturan perUndang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah sebelumnya.

Persoalan ganti rugi dalam pengadaan tanah ini adalah menjadi sumber konflik antara rakyat dan pemerintah, dalam hal ini pemerintah sebagai penguasa yang diberikan hak menguasai Negara adalah tidak jarang *konsinyasi* yang digunakan Negara dalam memaksakan kehendak kepada masyarakat untuk melepaskan haknya. Berdasarkan uraian di atas, maka ada beberapa hal diangkat sebagai rumusan masalah dalam tulisan ini yakni: *pertama*; Bagaimanakah Pengaturan Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan; *Kedua*; Bagaimana Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Undang-Undang No 2 Tahun 2012; Dan *ketiga*; Bagaimana Penyelesaian Sengketa Penetapan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

PEMBAHASAN

A. Kerangka Teori

a. Teori Negara Hukum Kesejahteraan (*welfare staat*)

Teori Negara hukum kesejahteraan merupakan perpaduan antara Teori negara hukum dan Teori negara kesejahteraan. Menurut Burkens Negara hukum (*rechtsstaat*) ialah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum."¹¹ Sedangkan konsep negara kesejahteraan adalah negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat. Negara Hukum Kesejahteraan lahir sebagai reaksi terhadap gagalnya konsep negara hukum klasik dan negara hukum sosialis.¹²

Jeremy Bentham, sebagaimana dikutip, Bernard L. Tanya, mengatakan "hukum sebagai tatanan hidup bersama harus diarahkan untuk menyokong 'raja suka', dan serentak mengekang si 'raja duka'". Dengan kata lain, hukum harus berbasis manfaat bagi kebahagiaan manusia.¹³ Bahwa cara yang paling efektif untuk mencapai kebahagiaan itu adalah dengan memelihara keamanan individu tersebut, dan untuk mewujudkan keamanan individu itu haruslah dilakukan lewat hukum.

Menurut Rawls, hukum sebagai salah satu unsur dasar masyarakat, harus mengatur kehidupan masyarakat tersebut dengan sedemikian rupa, dengan tetap berpegang pada dua prinsip pokok yaitu : *Pertama* menetapkan kebebasan yang sama bagi setiap orang untuk mendapatkan akses pada kekayaan, pendapatan, makanan, perlindungan, kewibawaan, kekuasaan, harga diri, hak-hak, dan kebebasan. *Kedua*, prinsip perbedaan dan persamaan atas kesempatan (*the difference Principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*). Bahwa inti dari prinsip *the difference* ini adalah perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat besar bagi mereka yang kurang beruntung. Sedangkan *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada harus adanya kesempatan yang sama bagi semua orang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas.¹⁴

Alinea ke empat Pembukaan UUD 1945 secara tegas menyebutkan bahwa tujuan Negara Republik Indonesia adalah "me-

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja, "Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang", Makalah, Jakarta, hlm.1.

¹² Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 10.

¹³ Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Generasi*, Genta Publising, Yogyakarta, 2010, hlm. 91.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 95

lindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial". Dari ketentuan yang termaktub dalam alinea ke empat pembukaan undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tersebut, kita dapat mengetahui setidaknya ada 4 (empat) kewajiban pokok Negara Republik Indonesia terhadap rakyatnya, yakni :

(1) Negara melindungi seluruh tumpah darah Indonesia (Protection function), (2) Negara wajib mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat (Welfare function), (3) Negara memiliki kewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa (Educational function), (4) Wajib menciptakan perdamaian dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, baik ke dalam maupun ke luar (Peacefulness function).¹⁵

Menurut Wirjono Prodjodikoro¹⁶, bahwa tugas pemerintah yang digambarkan dalam alinea ke empat UUD 1945 tersebut, yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum ditambah dengan mencerdaskan kehidupan bangsa, telah menunjukkan bahwa Negara republik Indonesia menganut teori Negara hukum kesejahteraan. Namun demikian tipe negara hukum kesejahteraan yang dianut di Indonesia berbeda dengan negara kesejahteraan yang dianut oleh negaranegara maju. Negara kesejahteraan Indonesia sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila atau seperti istilah yang pernah dikemukakan oleh Muhammad Yamin¹⁷ dalam pidatonya dihadapan sidang BP-

UPKI pada tanggal 29 Mei 1945 sebagai Negara Kesejahteraan Baru (*New Welfare State*). Sementara itu, menurut Max Sabon Indonesia lebih tepat disebut sebagai tipe negara hukum pembangunan yang minimal mengandung ciri-ciri sebagai, yaitu

(1) adanya partisipasi, dan kontribusi dari rakyat untuk turut serta dalam proses pembangunan, dan pada gilirannya rakyat itu sendiri menikmati hasil pembangunan secara adil dan merata berdasarkan Pancasila, khususnya sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia., (2) kesejahteraan rakyat yang diupayakan bukanlah kesejahteraan yang dicapai berdasarkan tujuan negara yang terminal utopistis dengan berorientasi pada target hasil pembangunan, melainkan tujuan negara yang selalu dinamis sepanjang hayat hidup manusia di bumi ini.¹⁸

Menurut Mac Iver, sebagaimana dikutip Lalu Husni, negara bukanlah semata-mata sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*), tetapi juga sebagai alat pelayanan (*an agency of services*). Paham yang pragmatis ini melahirkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum modern atau negara hukum materiil yang ciri-cirinya sebagai berikut.¹⁹ :

1. Dalam negara hukum kesejahteraan yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial ekonomi rakyat;
2. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan dibanding pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga peranan eksekutif lebih besar daripada legislatif;
3. Hak milik tidak bersifat mutlak;

¹⁵ Lalu Husni, *Hukum Penempatan dan Perlindungan TKI*, Cet. 1 Universitas Brawijaya, Malang: 2010, hlm.38.

¹⁶ Wirdjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1970, hlm. 42.

¹⁷ Muhammad Yamin, dalam Max Boli Sabon, Op., cit, hlm. 497.

¹⁸ Max Boli Sabon, Op., cit, hlm. 518.

¹⁹ Lalu Husni, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pt Indeks Kelompok Gramedia Jakarta, Jakarta, 2009), hlm. 44 - 45

4. Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan atau sekedar penjaga malam (*Nachtwakerstaat*), melainkan negara turut serta dalam usaha-usaha sosial maupun ekonomi;
5. Kaidah-kaidah hukum Administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebaskan kewajiban tertentu kepada warga negara.
6. Peranan Hukum Publik condong mendesak Hukum Privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peranan negara;
7. Lebih bersifat negara hukum materiil yang mengutamakan keadilan sosial yang materiil pula.

Konsep negara hukum modern selain mengharuskan setiap tindakan negara/pemerintah berdasarkan atas hukum, juga negara/pemerintah disertai pula peran, tugas dan tanggung jawab yang luas untuk mensejahterakan masyarakat.

Dari berbagai konsepsi negara hukum modern menurut Bagir Manan²⁰ pada pokoknya memuat tiga aspek utama yaitu; aspek politik, konsep hukum itu sendiri dan aspek sosial-ekonomi. Dari aspek politik antara lain pembatasan kekuasaan negara, dari aspek hukum, antara lain, supremasi hukum, asas legalitas dan *the rule of law*, sedangkan dari aspek sosial-ekonomi adalah keadilan sosial (*social justice*) dan kesejahteraan umum (*public welfare*). Titik tolak dari ketiga aspek tersebut di atas adalah hak asasi dan kesejahteraan sosial-ekonomi. Berbeda halnya dengan konsepsi negara hukum klasik, di mana hak asasi hanya ditekankan pada hak-hak politik saja, hal ini dianggap tidak memuaskan, sehingga hak asasi diperluas ke lapangan sosial yaitu hak asasi sosial (*sociale grondrechten* atau *sociale mensenrechten*).²¹

²⁰ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 38.

²¹ *Ibid.*

Karena hak asasi sosial memberikan wewenang, tugas dan tanggung jawab pada negara atau pemerintah untuk memasuki atau ikut serta dalam peri kehidupan individu maupun masyarakat. Pengertian yang demikian melahirkan paham demokrasi ekonomi atau kerakyatan di bidang ekonomi.

b. Teori Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM)

Menurut Fernando M. Muanullang, esensi dari kepastian hukum adalah perlindungan terhadap kesewenang-wenangan.²² Dalam kepastian hukum ini mengandung makna bahwa hukum yang dibentuk tersebut haruslah mampu memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara. Perlindungan hukum terhadap warga negara memang terletak pada negara yang menganut prinsip *Rechtsstaat*. Ketika suatu negara dalam penyelenggaraan negaranya berdasarkan pada hukum yang dituangkan dalam konstitusi negara tersebut, maka negara tersebut adalah menganut prinsip *Rechtsstaat*.

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas mengatakan bahwa Negara Indonesia Adalah Negara Hukum. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea kesatu mengatakan “Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”. Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 ini, merupakan salah satu titik sentral dari kewajiban Negara untuk memberikan perlindungan hukum bagi seluruh warga negaranya. Ketentuan yang termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut lebih lanjut terjabarkan dalam pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dan pada peraturan perun-

²² Lalu Husni, *Op., Cit.*, hlm. 4.

dang-undangan yang ada di bawahnya, sehingga jika mengacu pada ciri-ciri prinsip *rechtsstaat* tersebut, maka Negara Republik Indonesia dapat dikategorikan sebagai Negara yang menganut prinsip *rechtsstaat* dalam penyelenggaraan negaranya.

Hoebel dalam bukunya *The Law of Primitive Man* sebagaimana dikutip oleh H.R.Otje Salman S, dkk menjelaskan, paling tidak ada empat fungsi dasar hukum dalam kehidupan masyarakat, yaitu :²³

1. Menetapkan hubungan antara anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku apa yang diperkenankan dan apa pula yang dilarang.
2. Menentukan pembagian kekuasaan dan merinci siapa-siapa saja yang boleh secara sah menentukan paksaan serta siapa yang harus mentaatinya dan sekaligus memilihkan sanksi-sanksinya yang efektif.
3. Menyelesaikan sengketa, dan
4. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, dengan cara merumuskan kembali hubungan antara para anggota masyarakat itu.

Selain itu, Plato juga telah merumuskan teorinya tentang hukum, yaitu :

- (i). Hukum merupakan tatanan terbaik untuk menangani dunia fenomena yang penuh situasi ketidakadilan,
- (ii). Aturan-aturan hukum harus dihimpun dalam satu kitab, supaya tidak memunculkan kekacauan hukum,
- (iii). Setiap undang-undang harus didahului preambule tentang motif dan tujuan undang-undang tersebut. (iv). Tugas hukum adalah membimbing para warga (lewat UU) pada suatu

²³ H.R.Otje Salman S, dkk, *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, PT Refika Aditama, Bandung, 2008), hlm. 152.

*hidup yang saleh dan sempurna, (v). Orang yang melanggar undang-undang harus dihukum.*²⁴

Rosceu Pound, mengatakan bahwa tujuan utama hukum adalah ketentraman umum, “untuk menjaga kedamaian dalam setiap peristiwa dan berapapun harga yang harus dibayarkan”. ”terpuasnya keinginan masyarakat akan keamanan umum adalah tujuan dari tatanan hukum”.²⁵

Dalam konteks perlindungan hukum tersebut, kita mengenal beberapa teori dari para pakar hukum. Epicurus mengatakan, Hukum (sebagai aturan publik) mesti dipandang sebagai tatanan untuk melindungi kepentingan-kepentingan perseorangan Dengan kata lain, hukum diperlukan untuk mengatur kepentingan-kepentingan individu secara damai demi terjaganya keamanan raga dan kedamaian jiwa. Oleh karena itu, tugas hukum dalam konteks ini adalah sebagai instrumen dan keamanan bagi individu yang sama-sama merindukan hidup tenang dan tentram.²⁶

c. Teori Keadilan

Plato mengkualifikasikan keadilan dalam tiga hal yaitu:²⁷

- a. Suatu karakteristik atau “sifat” yang terberi secara alami dalam diri tiap individu manusia;
- b. Keadilan memungkinkan orang mengerjakan pengkoordinasian (menata) serta memberi batasan mengendalikan pada tingkat “emosi” mereka dalam usaha menyesuaikan diri dengan lingkungan tempat ia bergaul; dengan demikian,

²⁴ Bernard L.Tanya, dkk, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 42.

²⁵ Philippe Nonet, dkk, *Hukum Responsif*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 39.

²⁶ Bernard L.Tanya, dkk, *Op.Cit*, hlm. 49.

²⁷ Herman Bakir, *Filsafat Hukum Desain Dalam Arsitektur Kesejarahan*, Cet. 1, Rafika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 177.

c. Keadilan merupakan hal yang mungkin manusia menjalankan kodrat kemanusiaannya dalam cara yang utuh dan semestinya.

Kontribusi filosof yang menerbitkan *Rhetoric, politic, dan Nichamachean ethic*, juga melengkapi beberapa abstraksi lainnya tentang kualifikasi keadilan dapat dikualifikasikan kedalam dua model yaitu.

a. Keadilan distributif (keadilan legislatif)

Pada prinsipnya diterapkan dalam perindustrian kemartabatan, kesejahteraan serta sebagai aset yang dapat dibagi-bagikan kepada masyarakat, dan ini semua dapat dibagikan kepada semua bagian masyarakat terkait, baik dalam cara-cara seimbang maupun yang tidak seimbang. Kesetimbangan-kesetimbangan harus diperlakukan secara setimbang, sebaliknya ketidaksetimbangan harus diperlakukan tidak setimbang. Keadilan dalam pengertian distributif akan mengarah pada proporsi, berlawanan dengan disproporsi yang mengkarakteristik ketidakadilan.

b. Keadilan *korektif* (keadilan *remedial*)

Merupakan konsep yang dipertentangkan dengan keadilan distributif; ini mendekati dengan restorasi suatu ekulibrium (kesetimbangan) yang terganggu.

Filosof Yunani Haraclitus dalam Munir Fuady (sekitar 500 sebelum meshi) menyejajarkan keadilan dengan konsep hukum alam, keadilan diartikan suatu pemahaman manusia sebagai bagian dari suatu komunitas, berdasarkan atas ketertiban alam semesta (*universe*). Kebijakan (*wisdem*), tidak lain dari berbicara enar dan bertindak sesuai dengan alam.²⁸

²⁸ Munir Fuady, Op.,Cit, hlm. 81.

A. Pengertian Kepentingan Umum dan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Kepentingan umum yang dijadikan dasar alasan melakukan pembebasan tanah selama ini masih banyak terdapat penafsiran yang berbeda sehingga tidak jarang menjadi sumber konflik. Pada saat penetapan lokasi pembangunan sampai pada proses pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merumuskan pengertian kepentingan umum yaitu: "*kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*".²⁹ Pengertian kepentingan umum ini lebih luas jika dibandingkan dengan pengertian kepentingan umum yang dirumuskan sebelumnya, dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor. 36 tahun 2005 jo Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 tahun 2006 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dalam aturan ini mendefinisikan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat

Maria S.W. Sumardjono dalam uraiannya mengenai pengadaan tanah menyampaikan bahwa kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam

²⁹ Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.³⁰

Lebih lanjut dikatakan Maria S.W Soemardjono yang dikutip dalam bukunya Adrian Sutedi, konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya” (*socially profitable* atau *four public use* atau *actual use by the public*) dan agar unsur kemanfaatan ini dapat terpenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung, untuk penentuan suatu kegiatan seyogyanya melalui penelitian terpadu.³¹ Manakala memulai membicarakan hukum maka yang menjadi tujuan hukum adalah kepentingan umum, dengan demikian kepentingan umum sebagai konsep harus berjalan berdampingan dengan terwujudnya Negara. Negara dibentuk demi kepentingan umum dan hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum. Karena aspek yang paling terpenting dalam hukum adalah tercapainya rasa keadilan bagi masyarakat pada tingkatan yang tertinggi.

Kepentingan dalam arti luas diartikan sebagai “*public benefit*” sedangkan dalam arti sempit “*public use*” diartikan sebagai “*public access*”, atau apabila *public access* tidak dimungkinkan, maka cukup “*if the entire public could use the product of the facility*”.³²

Menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikemukakan mengenai kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat

saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.³³

Notonogoro berpendapat bahwa kepentingan umum hendaknya seimbang dengan kepentingan individu. Begitu pentingnya kepentingan umum dalam kehidupan bernegara yang dalam peraktiknya berbenturan dengan kepentingan individu maka perlu didefinisikan dengan jelas.³⁴ Apabila nilai-nilai yang menyangkut kepentingan umum ditinggalkan dan kepentingan pribadi atau kelompok yang ditonjolkan maka pergolakan dan sengketa tidak dapat dihindari, paham pancasila yang meletakkan kepentingan individu dan kepentingan masyarakat secara seimbang, Negara tidak berfungsi secara pasif namun harus secara aktif mengusahakan ketertiban umum dan sekaligus menunjang kesejahteraan masyarakat.³⁵

Pada umumnya terdapat dua cara untuk mengungkapkan doktrin kepentingan umum yaitu:³⁶

- a. Pedoman umum, yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan alasan kepentingan umum, istilah yang sering digunakan untuk mengungkapkan pengertian

³⁰ Maria S.W. Soemardjono, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, hlm. 73.

³¹ Maria S.W Soemardjono, *Telaah Konseptual Terhadap Beberapa Aspek Hak Milik*, Sebuah Catatan Untuk Makalah Chadijdjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut Uupa, Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Agrarian Iii Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara-Badan Pertanahan Nasional Medan 19-20 september 1990, hlm. 13.

³² *Ibid.* hlm. 200.

³³ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 40.

³⁴ Adrian Sutedi, Op., Cit. hlm. 70.

³⁵ *Ibid*

³⁶ G. Kitay dalam SW Sumardjono, *Ibid*, hlm. 241.

“umum” tersebut, misalnya: *public* atau *social, general, common* atau *collective*, sedangkan untuk istilah “kepentingan” atau “*purpose*” sering diganti dengan *need, necessity, interest, function, utility* atau *use*. Sesuai dengan sifatnya sebagai pedoman, maka hal ini memberikan kebebasan bagi eksekutif untuk menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.

- b. Penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya: sekolah, jalan, bangunan-bangunan pemerintah dan sebagainya yang oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum, segala kegiatan diluar yang tercantum dalam daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk pengadaan tanah.

Ada tiga prinsip yang dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu :³⁷

1. Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah.
2. 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.
3. Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah, memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah.
4. Tidak mencari keuntungan

5. 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.

Agar dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dapat dilaksanakan berdasarkan Kriteria kepentingan umum secara efektif harus memenuhi kriteria sifat, kriteria bentuk, dan kriteria karakteristik atau ciri-ciri.³⁸

- a. Penerapan untuk kriteria sifat suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memiliki kualifikasi untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu sifat dari beberapa sifat yang telah ditentukan dalam daftar sifat kepentingan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Undang-undang nomor 2 tahun 2012
- b. Penerapan untuk kriteria bentuk suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar mempunyai kualifikasi sebagai kegiatan untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu syarat untuk kepentingan umum sebagaimana daftar bentuk kegiatan kepentingan umum tersebut tercantum dalam pasal 10 Undang-undang nomor 2 tahun 2012
- c. Penerapan untuk kriteria suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi ciri-ciri kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan bukan kepentingan umum, maka harus memasukkan ciri kepentingan umum, yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah, dikelola pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan

³⁷ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed. 1, Cet. 2 Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 75.

³⁸ Ibid, hlm. 66.

ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut.³⁹ Pengertian dalam pasal ini adalah pengertian dalam arti umum, siapa saja yang hendak mendapatkan tanah dapat dikategorikan juga dalam istilah pengadaan tanah, maka dapatlah dipahami ketika judul keputusan presiden tersebut ditulis “pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan”.⁴⁰ Implementasi kepentingan umum ini manakala salah ditafsirkan akan menyebabkan hilangnya rasa keadilan bagi masyarakat, jika kepentingan umum tidak bisa diakses atau dimanfaatkan secara langsung oleh seluruh lapisan masyarakat, keadaan demikian adalah jelas bertentangan dengan filosofis hukum yaitu kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya diberikan kepada semua lapisan masyarakat tanpa pandang bulu. Penyebab terjadinya penyimpangan yang demikian itu setidaknya karena dua kemungkinan, yakni karena aspek peraturan perundang-undangan atau aspek penyimpangan karena salah penafsiran dilapangan.⁴¹

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 secara lebih luas didefinisikan pengadaan tanah yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanah tanaman dan benda yang berkaitan dengan tanah atau pencabutan atas tanah. Kemudian dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah sama rumusan definisi dari pengadaan tanah namun ada kalimat yang dipotong “atau dengan pencabutan hak atas tanah. Dengan demikian pengertian pengadaan atas tanah dan pencabutan atas tanah jelas memiliki arti dan makna yang berbeda, pencabutan hak atas tanah pemerintah

bertidak secara aktif dan bersifat sepihak maupun pihak swasta yang didukung oleh pemerintah.⁴² Namun persamaan istilah pembebasan tanah dan pencabutan tanah adalah terletak pada adanya ganti rugi.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dikatakan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam undang-undang ini tidak dicantumkan sama sekali kata pencabutan dan pembebasan tanah, hal ini menandakan bahwa spirit yang tertuang dalam undang-undang ini adalah agar dalam pengadaan tanah pola yang dipakai lebih bersifat lunak dan menghargai kedudukan pemegang hak atas tanah, sehingga disebutkan juga kata pemberian ganti rugi yang layak dan adil.

Penetapan ganti rugi yang layak dan adil ini perlu ada kejelasan dalam penerapannya, sehingga ukuran layak dan adil bagi pemerintah dan pemegang hak atas tanah terdapat keseimbangan, tidak hanya pemerintah yang menilai sebarang mungkin dengan menetapkan harga sesuai yang diinginkan tetapi harus ada konsensualisme atau kesepakatan harga antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah, dengan diupayakan semaksimal mungkin untuk menghindari upaya pemaksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan hak. Tidak lagi dengan menggunakan *konsinyasi* atau penitipan ganti rugi yang dilakukan melalui pengadilan tetapi berupaya semaksimal mungkin untuk tidak digunakan penitipan ganti rugi secara paksa namun yang paling terpenting adalah penetapan ganti rugi secara suka rela tanpa ada rasa paksaan dari pemerintah.

Adanya kata sepakat dalam musyawarah pembebasan tanah dimaksudkan untuk dapat memberikan rasa kesejahteraan bagi pemilik dan yang memerlukan

³⁹ Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

⁴⁰ Muhamad Yamin Lubis & Abdurrahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah*, Cet.1 Mandar Maju, Bandung, 2011) hlm. 56.

⁴¹ Adrian Sutedi, Op., Cit, hlm. 69.

⁴² Muhamad Yamin Lubis & Abdurrahman Lubis, Op.,Cit, hlm. 59.

tanah. Hal ini sejalan dengan pendapat Abdurrahman, pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat di antara pemegang hak/penguasaan atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.⁴³ Maria S.W. Sumardjono mengatakan, ganti rugi dapat disebut adil apabila keadaan setelah pengambilalihan tanah paling tidak kondisi sosial ekonominya setara dengan keadaan sebelumnya, disamping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur.⁴⁴

Dalam penetapan ganti rugi juga yang menjadi masalah adalah dasar penetapan ganti rugi yaitu NJOP (nilai jual objek pajak) yang terlalu rendah, tidak sesuai lagi dengan harga pasaran, sehingga seharusnya pemerintah harus menaikkan NJOP sesuai dengan dengan perkembangan harga. Dengan demikian maka paling tidak dapat meminimalisir terjadinya sengketa penetapan harga dalam pengadaan tanah.

1. Prinsip-Prinsip Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan upaya paksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya atas tanah dengan alasan kepentingan umum. Setidaknya terdapat dasar prinsip muatan yang terkandung didalam aturan yang dibuat sehingga dalam aturan tidak memuat aturan yang tanpa dasar yang jelas.

Prinsip pengadaan tanah yang setidaknya termuat dalam sebuah aturan yaitu:⁴⁵

a. Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi

warga Negara, sehingga tidak sedemikian rupa dapat dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu termasuk untuk kepentingan umum, tanpa mengindahkan aturan hukum yang ada.

b. Prinsip kepentingan umum baik dalam pengaturannya (ketentuan materil) dan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum (ketentuan formil) maupun dalam proses pemberian hak atas tanah kepada instansi pemerintah sebagai pemangku bagi kepentingan umum.

c. Prinsip kepastian atas kepentingan umum menyangkut pengertian, penetapan bidang kegiatan yang masuk kategori kepentingan umum, dengan penegasa adanya kepentingan seluruh lapsan masyarakat, kegiatan benar-benar dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah, nyata-nyata tidak digunakan untuk mencari keuntungan (tidak ada unsur komersial atau bisnis) perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan rencana umum tata ruang wilayah.

d. Prinsip pelaksanaan dengan cara cepat dan transparan, dengan pembentukan panitia yang kompeten baik untuk panitia pengadaan tanah maupun panitia tim penafsir harga tanah, lengkap dengan susunan dan uraian tugasnya secara limitatif.

e. Prinsip musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah terutama mengenai hal yang berkaitan dengan dan tujuan dari pengadaan tanah tersebut dan juga mengenai penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian.

f. Prinsip pemberian ganti rugi yang layak dan adil atas setiap pengambilan hak atas tanah rakyat, sebab hak atas tanah tersebut bagian dari aset seseorang yang diperoleh dengan pengorbanan tertentu, dan apabila sudah terdaftar maka telah

⁴³ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 10.

⁴⁴ Marya Sw. Sumardjono, Op., Cit, hlm. 89.

⁴⁵ Ibid, hlm 101.

ada legalitas aset yang diberikan oleh Negara dan kepada penerima haknya biasanya membayar kompensasi kepada Negara baik dalam bentuk kewajiban uang, termasuk kepada kas Negara maupun kewajiban perpajakan, selain itu harus ditegaskan pengertian ganti rugi yang layak dan adil sehingga diperoleh tolak ukur yang dapat dipedomani dalam pemberian ganti rugi.

g. Prinsip perbedaan ketentuan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan kriteria yang ditentukan secara limitatif dengan pengadaan tanah bukan untuk kepentingan umum (kepentingan pemerintah yang ada unsur komersil atau bisnis dan kepentingan swasta) serta penetapan kriteria luasan tanah skala kecil dengan prosedur pengadaan tanahnya, termasuk dalam hal penggunaan standar dan norma seperti kemungkinan penggunaan bantuan panitia pengadaan tanah.

2 Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ini adalah mempunyai proses dan tahapan-tahapan sampai kepada pembebasan atas tanah. Tahapan tersebut meliputi:

a. Tahap perencanaan pengadaan tanah

Pada tahap perencanaan ini instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang didasarkan pada rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan.⁴⁶ Perencanaan pengadaan tanah

⁴⁶ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk

tersebut disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah yang paling sedikit memuat:⁴⁷

- 1).Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- 2).Kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional dan daerah;
- 3).Letak tanah;
- 4).Luas tanah yang dibutuhkan;
- 5).Gambaran umum setatus tanah;
- 6).Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- 7).Perkiraan nilai tanah;
- 8).Rencana penganggaran;

Dokumen pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan aturan perundang-undangan dan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan kemudian diserahkan kepada pemerintah provinsi.

Studi kelayakan yang dimaksud dalam pengadaan tanah mencakup survei sosial dan ekonomi, kelayakan lokasi, analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat, perkiraan nilai tanah, dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul dari akibat pengadaan tanah dan pembangunan, serta studi lain yang diperlukan.⁴⁸

b. Persiapan pengadaan tanah

Dalam persiapan pengadaan tanah yang dilakukan setelah menyerahkan dokumen perencanaan ke pemerintah daerah dalam hal ini gubernur maka yang dilakukan kemudian adalah pendataan lokasi pembangunan yang meliputi tahap pendataan pemegang hak atas tanah yang dilakukan paling lama

Kepentingan Umum

⁴⁷ Ibid, Pasal 15

⁴⁸ Penjelasan pasal 15 ayat 2 undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

selama 30 (tiga puluh) hari sejak pemberitahuan rencana pembangunan kemudian dilakukan konsultasi publik.⁴⁹

Pelaksanaan konsultasi publik dimaksudkan untuk mendapatkan kesepakatan rencana lokasi pembangunan dari pihak yang berhak dengan cara melibatkan masyarakat yang terkena dampak rencana pembangunan yang dilaksanakan rencana lokasi pembangunan atau lokasi lain yang disepakati. Pelibatan pihak yang berhak atas tanah yang akan dibebaskan dapat dilakukan melalui perwakilan dengan menggunakan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas tanah yang terkena lokasi pembangunan. Jika dalam musyawarah penetapan lokasi pembangunan dapat disepakati maka instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan kepada gubernur dan gubernur selama 14 (empat belas) dan gubernur wajib menetapkan terhitung sejak diterimanya permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah.

Jika dalam konsultasi publik tidak terdapat kesepakatan lokasi rencana pembangunan maka instansi terkait melaporkan kepada gubernur, kemudian gubernur membentuk tim kajian terhadap keberatan pemegang hak atas tanah. Tim kajian yang dimaksudkan adalah terdiri dari:⁵⁰

- 1).Sekretaris daerah perivensi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota
- 2).Kepala kantor wilayah badan pertanahan nasional sebagai sekretaris merangkap anggota.
- 3).Instansi yang mempunyai urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota

4).Kepala kantor wilayah kementerian hukum dan hak asasi manusia sebagai anggota

5).Bupati/walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota

6).Akademisi sebagai anggota

Tim yang dibentuk ini mempunyai tugas menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan dan melakukan rekomendasi diterima atau ditolak keberatan.⁵¹ Kemudian gubernur mengeluarkan surat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan. Jika ditolaknya keberatan yang diajukan pemegang hak atas tanah/atau yang terkena lokasi rencana pembangunan maka gubernur menetapkan lokasi pembangunan, tetapi jika gubernur menerima keberatan dari yang terkena rencana lokasi pembangunan maka penetapan lokasi ditetapkan ditempat lain.⁵²

Jika setelah dilakukan penetapan lokasi rencana pembangunan masih terdapat keberatan dari pemegang hak atas tanah yang terkena rencana pembangunan maka dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja saat dikeluarkan penetapan lokasi.⁵³ Pengajuan gugatan ini dapat dilakukan sampai pada tingkat kasasi. Pelaksanaan pengadaan tanah; Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum maka instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan

⁴⁹ Pasal 21 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁵² Pasal 22 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁵³ Pasal 23 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁴⁹ Ibid, Pasal 18

⁵⁰ Ibid, Pasal 21

tanah kepada lembaga pertanahan.⁵⁴ Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:⁵⁵

1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah
2. Penilaian ganti kerugian
3. Musyawarah penetapan ganti rugi
4. Pelepasan tanah instansi

Setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum maka yang berhak atas tanah hanya dapat mengalihkan haknya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan yang dilakukan dengan pemberian ganti rugi yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.⁵⁶

3. Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Sebagai bentuk perwujudan perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum maka terdapat hak pemegang hak atas tanah diantaranya adalah:

- a. Hak mendapatkan informasi penyelenggaraan rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam pengadaan tanah keberadaan masyarakat selaku pemegang hak atas tanah perlu untuk mendapatkan

perlindungan. Pemerintah tidak secara mudah mengambil hak masyarakat tanpa mempertimbangkan keberadaan pemegang hak atas tanah. Sehingga dalam pembebasan tanah sejauh mungkin menghindari konflik antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah. Hak-hak pemegang atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum meliputi: *"mengetahui rencana penyelenggaraan pengadaan tanah dan memperoleh informasi dalam pengadaan tanah"*.⁵⁷

Informasi yang dimaksud perlu didapatkan seawal mungkin sejak rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ditetapkan oleh instansi terkait yang membutuhkan tanah, sehingga masyarakat tidak merasa dipaksakan secara mendesak oleh pemerintah tetapi ada waktu untuk mempertimbangkan dan memikirkan keputusan yang diambil manakala rencana pembangunan atas tanah bagi pembangunan dilaksanakan oleh pemerintah.

Hak masyarakat menyampaikan keberatan terhadap penetapan lokasi rencana pembangunan harus dijadikan bahan pertimbangan yang mendalam oleh pemerintah dalam mengambil keputusan, dalam hal ini masyarakat jika mempertahankan hak kepemilikannya dan tidak mau melepaskan hak atas tanahnya tidak lain yang menjadi tujuannya adalah mempertahankan keadaan kehidupan dan kebahagiaan serta kesejahteraan.

Dalam penetapan lokasi yang dilakukan pada saat konsultasi publik, harus dihadiri oleh semua pemegang hak atas tanah atau kuasanya yang terkena rencana pembangunan untuk kepentingan umum tanpa terkecuali paling lama selama 60 hari, jika tidak

⁵⁴ Pasal 27 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam penjelasan pasal ini menyatakan bahwa pengadaan tanah pada perisipnya dilaksanakan oleh lembaga pertanahan, yang dalam pelaksanaannya mengikutsertakan atau berkoordinasi dengan pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota

⁵⁵ Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁵⁶ Nilai pengumuman penetapan lokasi yang dimaksud adalah bahwa penilai dalam menentukan ganti rugi didasarkan nilai objek pengadaan tanah pada tanggal penetapan lokasi, lihat pasal 27 ayat 1-4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁵⁷ Pasal 55 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

selesai selama 60 hari maka ditambah selama 30 hari.⁵⁸ Aspirasi atau keinginan pemegang hak atas tanah tidak diabaikan tetapi menjadi dasar yang harus diperhatikan dalam mengambil keputusan penetapan lokasi pembangunan.

Keberatan oleh pemegang hak atas tanah terhadap penetapan lokasi yang dilakukan panitia pengadaan tanah tidak dapat dihalangi dan diabaikan sehingga paling tidak dapat mengurangi dan terhindar dari konflik yang akan terjadi, Negara selaku penguasa yang mempunyai hak pengelolaan terhadap bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dengan diatur peruntukannya oleh pemerintah bukan berarti dapat mengabaikan hak yang dimiliki seseorang.

Penetapan lokasi rencana pembangunan pengadaan tanah jika ada upaya keberatan dari pemegang hak atas tanah dan akan mengakibatkan konflik sehingga menimbulkan akibat pada keadaan sosial ekonomi yang merugikan maka pemerintah sebaiknya menetapkan lokasi lain dengan tetap mempertimbangkan nilai kepentingan umum yang termuat dalam rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam konsultasi publik yang melibatkan pemegang hak atas tanah dan pengampu kepentingan dalam hal ini tokoh masyarakat maupun tokoh adat dan agama dengan melakukan pertemuan secara langsung dengan instansi yang membutuhkan pengadaan tanah, dalam pertemuan tersebut maka instansi terkait harus menjelaskan secara rinci maksud dan tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, agar masyarakat benar-benar memahami dan mengerti maksud diadakan pengadaan tanah, instansi terkait juga harus menjelaskan keuntungan serta dampak

kerugian yang mungkin akan muncul setelah pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga tidak terjadi reaksi masyarakat dikemudian hari.⁵⁹

- b. Hak untuk mengajukan gugatan terhadap penetapan lokasi pembangunan

Dalam hal setelah terdapat penetapan lokasi rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kemudian pemegang hak atas tanah yang terkena lokasi penetapan tidak menerima penetapan tersebut maka dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha Negara dalam tenggang waktu selam 14 (empat belas) hari kerja sejak penetapan lokasi rencana pembangunan dikeluarkan, pengadilan tata uaha Negara wajib mengeluarkan putusan diterima atau ditolaknya gugatan selama 30 (tiga puluh) hari kerja semenjak diterimanya gugatan.

Jika setelah terdapat putusan pengadilan tata usaha Negara, pihak pemegang hak atas tanah tidak menerima putusan tersebut maka dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari kerja sejak putusan pengadilan tata usaha Negara dikeluarkan. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya permohonan kasasi. Dengan demikian maka yang menjadi dasar diteruskannya atau tidak pengadaan tanah bagi pembangun untuk kepentingan umum adalah putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

- c. Hak untuk mendapatkan ganti rugi yang layak dan adil

⁵⁸ *Ibid* Pasal 20

⁵⁹ Lihat penjelasan pasal 19 ayat 1 Undang-Undang No 2 Tahun 2012

Pemberian ganti rugi oleh pemerintah terhadap pemegang hak atas tanah yang terkena pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah merupakan hak yang mutlak didapatkan oleh pemegang hak atas tanah.

Dalam setiap pemberian ganti rugi yang diberikan pemerintah terhadap seseorang yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum selalu muncul rasa tidak puas, karena dianggap nilai ganti rugi yang tidak layak dan tidak adil, pemberian ganti rugi tidak sesuai dengan harga yang diharapkan. Bentuk ganti kerugian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah dapat berupa;” uang, tanah pengganti, permukiman kembali, dan atau bentuk lain yang disepakati.⁶⁰

Namun dalam kenyataannya tidak jarang menimbulkan masalah sengketa atas tanah disebabkan pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Faktor pemegang hak yang menilai bahwa ganti kerugian yang diberikan pemerintah dianggap belum adil dan tidak layak, karena pemegang hak menginginkan harga yang tinggi.

Persoalan harga tanah yang setiap saat mengalami kenaikan harga terkadang yang menyebabkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Dalam hal ini tampaklah bahwa peran NJOP menjadi semakin penting karena akan diperhatikan dalam rangka menentukan harga tanah sebagai ganti kerugian. Tentulah dalam hal ini penentuan NJOP yang akurat sangat diperlukan, karena jika NJOP sebagai dasar penetapan nilai nyata/sebenarnya maka untuk ganti kerugian paling tidak standar penaksirannya tidak boleh rendah dari NJOP.

Tetapi dengan melihat NJOP terakhir ditentukan nilai nyata/sebenarnya dilengkapi dengan berbagai pertimbangan terkait dengan hal-hal yang dapat mempengaruhi nilai tanah sehingga pada akhirnya dapat ditetapkan harga tanah sebagai ganti kerugian bagi masyarakat, tentu akan dirasakan adil apabila untuk pengenaan pajak, dan langkah awal besarnya ganti kerugian dipergunakan standar yang sama yakni NJOP bumi dan bangunan terakhir.⁶¹

Keadilan dalam pengadaan tanah hendaknya diartikan dengan keadilan distributif yang dikaitkan dengan keadilan korektif, keadilan distributif menyangkut pemahaman tentang *equal distribution among equality* sedangkan keadilan korektif mengupayakan pemulihan *equality* yang terganggu dengan asumsi bahwa situasi tersebut memenuhi keadilan distributif.⁶²

Menurut Dias dalam Marais SW Sumardjonon menyatakan bahwa keadilan itu bukanlah suatu konsep yang statis atau suatu benda yang dapat didefinisikan secara lengkap, keadilan itu merupakan suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak diantara berbagai faktor.⁶³

Dalam kaitannya dengan penentuan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah, maka faktor-faktor tersebut akan dirasakan sebagai relatif adil, walaupun hal tersebut diterapkan dalam pada berbagai subjek dalam hal ini pemegang hak atas tanah, hasil akhirnya tidak perlu sama, mengingat perbedaan pada situasi dan kondisi masing-masing objek.

⁶¹ Maria sw Sumardjono, *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008 hlm. 263.

⁶² Ibid,

⁶³ Ibid,

⁶⁰ Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahu 2012

Paling tidak faktor yang dapat dipertimbangkan dalam penentuan besar ganti kerugian yaitu:⁶⁴

- 1).Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis;
- 2).Status penguasaan tanah (pemegang hak yang sah, penggarap tanpa izin);
- 3).Status hak atas tanah (hak miliki, hak guna bangunan dll);
- 4).Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak);
- 5).Kerugaian sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
- 6).Biaya pindah tempat atau pekerjaan;
- 7).Kerugian yang dirasakan akibatnya terhadap hak atas tanah yang lain dari pemegang hak atau kerugian terhadap turunnya penghasilan pemegang haknya;
- 8).Kelengkapan sarana, prasarana dan lingkungan;

Tampklah bahwa proses penentuan besar ganti kerugaian terhadap tanah bukanlah proses yang mudah, karena terdapat berbagai faktor yang harus diperhatikan dan mempertimbangkan untuk melakukan penetapan harga. Faktor tersebut merupakan indeks alternatif yang akan digunakan sebagai bahan pertimbangan masing-masing objek dan subjek hak atas tanah. Dengan demikian maka penentuan ganti kerugaian yang dilakukan dalam pengadaan tanah harus dapat menyentuh rasa keadilan sebagai pemegang hak atas tanah sehingga pemegang hak dalam melepaskan haknya tidak merasa dipaksakan tetapi justru dapat menerima dengan senang hati.

- d. Hak untuk menolak jenis dan besar ganti kerugian.

Dalam hal penetapan ganti rugi terhadap obyek pengadaan tanah bagi

pembangunan untuk kepentingan, pemegang hak atas tanah tidak menerima jenis dan besarnya bentuk ganti rugi yang ditetapkan maka pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan ganti kerugian, jika pemegang hak atas tanah tidak mengajukan keberatan selama dalam tenggang waktu tersebut maka ganti rugi dianggap telah menerima jenis dan besarnya ganti kerugan.⁶⁵

Jika pemegang hak atas tanah tidak menerima putusan dari pengadilan negeri mengenai jenis dan besarnya ganti kerugian maka selama tenggang waktu 14 (empat belas) hari kerja pemegang hak atas tanah dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.⁶⁶

Upaya keberatan yang dilakukan pemegang hak atas tanah terhadap penetapan ganti kerugian yang diberikan untuk mengganti objek yang dibebaskan untuk pembangunan kepentingan umum adalah salah satu bukti pemegang hak atas tanah menilai belum memberikan rasa adil dan layak yang dapat menjamin kehidupan ekonomi lebih baik.

Adanya hak-hak yang diberikan terhadap pemegang hak atas tanah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah bentuk atau wujud perlindungan hukum yang diberikan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum,

3. Penerapan Asas-Asas Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Merujuk pada pandangan Maria SW Sumardjono sudah waktunya dalam

⁶⁴ Ibid, hlm. 254

⁶⁵ Pasal 39 undang-undang nomor 2 tahun 2012

⁶⁶ Pasal 38 ayat 1 undang-undang no 2 tahun 2012

kebijakan pengambilalihan tanah harus bertumpu pada prinsip demokrasi dan menjunjung tinggi HAM (*Human Rights*) dengan memperhatikan hal-hal berikut:⁶⁷

- a. pengambilalihan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat terhadap hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun non fisik dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selama-lamanya;
- b. ganti kerugian yang diberikan harus diperhitungkan: 1. hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman, 2. hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya, 3. bantuan untuk pindah ke lokasi lain dengan memberikan alternatif lokasi baru yang dilengkapi dengan fasilitas yang layak, 4. bantuan pemulihan pendapatan agar dicapai keadaan setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambilalihan;
- c. mereka yang tergusur karena pengambilalihan tanah harus diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian harus diperluas.
- d. untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena pengurusan dan besarnya ganti kerugian mutlak dilaksanakan survei dasar & sosial ekonomi;
- e. perlu diterapkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan pengambilalihan dan pemukiman kembali;
- f. cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuhkembangkan
- g. perlu adanya sarana menampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pengambilalihan tanah

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan

keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.⁶⁸ Dalam pasal ini jelas bahwa pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum bukan berarti hanya memperhatikan manfaat pembangunan untuk kepentingan umum, namun dalam pelaksanaannya harus memperhatikan kepentingan masyarakat yang ada dalam wilayah kepentingan umum.

Pembangunan untuk kepentingan umum memperhatikan asas keselarasan yang berarti bahwa dalam aspek sosial, ekonomi, budaya masyarakat tidak ada yang di rugikan, semua lapisan masyarakat mendapatkan manfaat dan keuntungan untuk kehidupan yang lebih sejahtera. Masyarakat merasa tidak dirugikan dengan adanya pembangunan untuk kepentingan umum manakala hak dalam pemberian ganti kerugian tercemrin rasa keadilan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti rugi kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 37, atau putusan pengadilan negeri, Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam pasal 38 ganti kerugian dititip dipengadilan negeri setempat.⁶⁹

Menurut hemat penulis bahwa pasal tersebut di atas tidak sejalan dengan asas kesepakatan dan kemanusiaan. Dalam hal ini upaya pemaksaan oleh pemerintah untuk mengambil tanah rakyat yang telah melekat hak, bagi masyarakat tanah juga sebagai sumber penghidupan bagi keluarganya, dan jika pemerintah melakukan pemaksaan untuk melepaskan hak atas tanah dengan alasan kepentingan umum dengan memberikan ganti kerugian yang tidak layak karena terlalu rendah, sehingga akan mengakibatkan kerugian pada masyarakat

⁶⁷ Maria Sw Sumardjono dalam blog imam kuswahyono suatu catatan kritis atas undang-undang pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan no.2 tahun 2012 www.google.com

⁶⁸ Pasal 9 Ayat 1 Undang-Undang No 2 Tahun 2012

⁶⁹ Ketentuan pasal 42 ayat 1 undang-undang nomor 2 tahun 2012

selaku pemegang hak atas tanah maka jelas tidak sejalan dengan asas keadilan dan spirit pasal 33 UUD 1945 bahwa tujuan dikuasai Negara adalah untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyat.

Tindakan pemerintah yang bersifat memaksa terhadap pemegang hak atas tanah untuk melepaskan haknya dapat memicu konflik antara masyarakat dengan pemerintah, sehingga kesepakatan antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah harus diupayakan semaksimal mungkin agar dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat berjalan dengan baik, justru keikutsertaan masyarakat untuk membangun akan lebih berperan aktif dalam menjaga kelancaran pembangunan.

Dalam pasal 41 ayat disebutkan bahwa 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.

Jika pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan memberikan segala jenis bukti hak kepemilikannya, namun yang menjadi masalah adalah manakala pemegang hak atas tanah tetap tidak menerima ganti kerugian walaupun telah ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap maka ganti kerugian dititip pada pengadilan negeri setempat.⁷⁰

B. Penyelesaian Sengketa Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

1. Musyawarah Dalam Penetapan Ganti Rugi

Maksud dari musyawarah dalam hal ini adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar sukareala dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan.⁷¹

Secara garis besar musyawarah diawali dengan penyuluhan kepada masyarakat pemegang hak dengan menjelaskan maksud dan tujuan pengadaan tanah yang diajukan, artinya bahwa panitia pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau instansi yang memerlukan tanah memberikan penjelasan kepada pemegang hak atas tanah terkait dengan maksud diadakan pengadaan tanah untuk pembangunan, sehingga masyarakat dapat memahami apa yang menjadi tujuan dari pembangunan paling tidak pemegang hak atas tanah setelah memahami dan mengartikan apa yang menjadi tujuan pembangunan. Pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah melepaskan haknya untuk dimanfaatkan atau dipergunakan untuk kepentingan umum.

Penjelasan yang diberikan panitia pengadaan atas tanah kepada pemegang hak juga berkaitan dengan jumlah dan bentuk ganti kerugian yang akan diberikan pemegang hak atas tanah dan dasar penilaian atau penetapan ganti rugi serta faktor yang dapat mempengaruhi harga obyek pengadaan tanah seperti lokasi, jenis hak atas tanah, status penguasaan hak atas tanah, peruntukan tanah, kesesuaian dengan rencana tata

⁷⁰ Pasal 42 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

⁷¹ Muhamad Yamin Lubis & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah*, cet. 1 Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 75.

ruang wilayah, prasarana, fasilitas dan utilitas, lingkungan dan faktor-faktor lain.⁷²

Pemegang hak atas tanah dalam musyawarah yang dilakukan dengan instansi yang memerlukan tanah sudah barang tentu akan menyampaikan secara hati-hati dan mempertimbangkan dengan matang jumlah dan bentuk ganti kerugian yang dikehendaki, mengingat faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut tidak mudah dipahami oleh pemegang hak yang awam namun pada umumnya bahwa masyarakat pemegang hak atas tanah menghendaki harga yang setinggi-tingginya begitu juga sebaliknya pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah menginginkan harga yang serendah-rendahnya.

Lembaga yang ditunjuk untuk menilai dan melakukan penaksiran terhadap harga objek pengadaan tanah harus dapat bersifat independent tidak berpihak pada salah satu pihak, namun dapat menilai secara obyektif sehingga dapat mencapai rasa keadilan.

Disamping itu juga harus mempertimbangkan keadaan ekonomi masyarakat manakala pemegang hak atas tanah tidak lagi menguasai tanah yang dibebaskan, paling tidak bentuk dan jumlah yang ditetapkan sebagai ganti rugi menjanjikan kehidupan pemegang hak atas tanah akan lebih baik tetapi jika tidak minimal kehidupannya tidak lebih buruk dari keadaan sebelumnya, karena pada umumnya korban penggusuran pengadaan tanah ini belum dapat merasakan keadilan sesuai dengan pengorbanannya atau obyek yang dimiliki digunakan untuk kepentingan umum, undang-undang yang ada belum dapat memberikan jaminan terhadap kesetaraan kualitas kehidupan mereka sebelum dan sesudah pengambilalihan hak atas

objek pengadaan tanah, dalam keadaan kesulitan mereka tergusur dan berpindah ke tempat lain belum tentu dapat merubah kehidupan yang lebih baik.

Persoalan yang paling krusial dalam pengadaan tanah adalah berkaitan dengan masalah penetapan ganti kerugian, ganti kerugaian adalah sebagai bentuk pengakuan penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia, bagi pihak swasta perolehan hak atas tanah dilakukan dengan pendekatan secara langsung dengan pemegang hak atas tanah dan akan diperoleh melalui proses jual beli, tukar-menukar dan lain-lain sesuai dengan kesepakatan.⁷³

Tanah yang diperlukan pemerintah untuk kepentingan umum memerlukan jaminan, baik bagi pihak warga Negara maupun bagi pihak pemerintah, karena pada dasarnya persoalan tanah merupakan persoalan rumit, tanah merupakan suatu kebutuhan potensial dalam pembangunan.

Bagi masyarakat atau pemegang hak atas tanah hubungan hukum dengan tanah adalah merupakan hubungan hukum yang penting sehingga apabila benar-benar diperlukan. Penggusuran hak atau penglihatan hak tersebut menjadi kepentingan umum hendaknya dilakukan dengan hati-hati dan dengan penuh rasa keadilan sehingga pencabutan hak atas tanah adalah menjadi jalan terakhir untuk memperoleh tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum. Namun yang paling terpenting adalah adanya kesepakatan sehingga tidak ada pemegang hak atas tanah merasa dirugikan dan dipaksakan kehendaknya untuk melepaskan tanahnya.

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan

⁷² Maria Sw Sumadjono, Op Cit, hlm. 85.

⁷³ Ibid. hlm. 88.

saham, bentuk lain yang disetujui para pihak, namun yang menjadi persoalan adalah jika pemegang hak atas tidak menyetujui segala bentuk dan jenis ganti kerugian dan pada intinya adalah tidak mau melakukan pelepasan hak walaupun ada ganti kerugian. Maka dalam hal ini pemegang hak atas tanah dapat menolak dan mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti rugi dilakukan.⁷⁴

Setelah pengadilan negeri memutuskan bentuk dan jenis ganti kerugian tetapi pemegang hak atas tanah tetap menolak ganti kerugian tersebut maka pemegang hak atas tanah dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Dengan demikian maka putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan⁷⁵ artinya bahwa dalam proses dipengadilan ini pola musyawarah dalam penetapan ganti kerugian tidaklah berhasil mencapai kesepakatan.

C. Penyelesaian Sengketa Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum melalui Lembaga Pengadilan

Pengadilan berdasarkan pasal 38 ayat 1 dan 2 menunjukan sekaligus pengadilan mempunyai kewenangan dalam memutuskan jumlah dan bentuk kerugian diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang haknya terkena pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

Pengadilan negeri memeriksa keberatan ganti kerugian paling lama 30 hari kerja,

⁷⁴ Pasal 38 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁷⁵ Ibid, pasal 38

terhitung sejak di terimanya pengajuan keberatan, sebagai pertimbangan bagi hakim dalam memutuskan keputusan atas besaran ganti kerugian maka pihak yang berkepentingan dapat mengajukan atau menghadirkan saksi ahli di bidang penilaian untuk didengar pendapatnya sebagai pembandingan atas penilaian ganti kerugian.⁷⁶

Pola penyelesaian sengketa pada aturan sebelumnya yaitu peraturan Peresiden Nomor 65 Tahun 2006 bahwa jika ada pihak yang keberatan atau tidak menerima besar dan bentuk ganti kerugian karena dianggap tidak layak maka hal utama yang dilakukan adalah keberatan kepada gubernur, jika setelah ada penetapan dari gubernur dan pemegang hak atas tanah tetap tidak menerima bentuk dan besar ganti kerugian tersebut maka pemilik tanah dapat mengajukan banding kepada pengadilan tinggi agar pengadilan itulah yang menetapkan ganti kerugian tersebut, dengan hukum acara khusus dalam waktu singkat. Namun penyelesaian ganti kerugian tersebut tidak menunda jalannya pencabutan hak, artinya setelah ada keputusan presiden tentang pencabutan hak itu, maka tanah dan benda-benda yang bersangkutan dapat segera tanpa menunggu keputusan pengadilan negeri mengenai sengketa tersebut⁷⁷

Sikap memaksa terhadap masyarakat tanpa menghargai pemegang hak atas tanah dirasakan secara jelas oleh masyarakat, karena upaya banding yang dilakukan tidaklah berarti apa-apa manakala pencabutan hak dilakukan oleh Negara, perlindungan yang diberikan Negara sungguh terbatas sehingga kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak mungkin masyarakat dapat melawan dan memung-

⁷⁶ Penjelasan Pasal 38 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁷⁷ Angka 6 penjelasan umum undang-undang nomor 20 tahun 1961

kinkan akan timbul konflik secara fisik dan non fisik.

Dalam hal ini tampaknya interpretasi terhadap asas fungsi sosial hak atas tanah, disamping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan masyarakat secara umum berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan dan menemukan keseimbangan antara pemegang hak atas tanah dengan kepentingan pemerintah tidak mudah untuk ditemukan makna yang sebenarnya, namun yang paling terpenting adalah bisa mencapai kesepakatan tanpa ada penyelesaian di pengadilan.

Pengadilan dalam memutuskan ganti kerugian agar terasa adil bagi pemegang hak atas tanah. Kriteria tertentu diterapkan secara obyektif dengan standar yang telah ditetapkan terlebih dahulu, juga sebagai tambahan pemegang hak perlu mengetahui dasar penentuan besar kecil ganti kerugian yang diterima.

D. Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah.

Dalam aturan yang baru ini undang-undang no 2 tahun 2012 mengenal ganti kerugian non fisik, istilah konsinyasi juga tidak dikenal dalam undang-undang ini namun istilah yang digunakan adalah penitipan ganti kerugian di pengadilan.

Penitipan ganti kerugian yang dilakukan di pengadilan negeri setempat dilakukan dalam hal-hal sebagai berikut:⁷⁸

- a. pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian

⁷⁸ Pasal 41 Ayat 1 Dan 3 Undang-Undan Nomor 2 Tahun 2012

berdasarkan hasil musyawarah atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung ganti kerugian di titip di pengadilan setempat

- b. pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya atau
- c. objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian, sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakan sita oleh pejabat yang berwenang atau menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian atau di titip di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya adalah tanah yang dikuasi langsung oleh Negara.⁷⁹ Penitipan ganti kerugian ini adalah jelas salah satu bentuk dari pemaksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya, jiwa dari undang-undang ini berkaitan erat dengan pencabutan hak atas tanah. Hanya prosedur pencabutan hak yang berbeda.

Dengan demikian maka penyelesaian sengketa yang diterapkan dalam penetapan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah dengan menggunakan dua pola penyelesaian yaitu secara litigasi dan non litigasi. *Pertama* Penyelesaian secara non litigasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam undang-undang nomor 2 tahun 2012 meliputi: dilakukannya musyawarah dalam penetapan lokasi pembangunan dan musyawarah penetapan ganti kerugian, dilakukannya upaya keberatan yang diajukan kepada panitia pengadaan tanah dan instansi yang memerlukan tanah. *Kedua*, pola penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

⁷⁹ Pasal 43 Undang-Undang No 2 Tahun 2012

adalah dengan pola atau jalur litigasi/ melalui lembaga pengadilan dalam hal ini meliputi: keberatan yang dilakukan pemegang hak atas tanah terhadap penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum ke pengadilan tata usaha Negara, mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri oleh pemegang hak atas tanah karena menolak jenis dan berarti ganti kerugian yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah.

Dalam hal ini penulis menilai bahwa penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah yang disebabkan tidak diterimanya penetapan lokasi pembangunan dan pemberian ganti kerugian, maka pola non litigasi yang digunakan adalah lebih kepada penyelesaian yang bersifat negosiasi karena tidak melibatkan pihak ketiga sebagai mediator.

Dalam negosiasi ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah yang dilakukan posisi pemegang hak atas tanah adalah lemah karena dapat dilakukan pemaksaan untuk melepaskan hak atas tanah, namun seharusnya ada pihak ketiga yang bersifat netral sebagai mediasi dalam penetapan lokasi pembangunan maupun dalam penetapan ganti kerugian.

Negosiasi dalam bentuk musyawarah adalah salah satu strategi menyelesaikan sengketa, agar negosiasi bisa berjalan dan mudah mendapatkan kesepakatan maka keterampilan komunikasi dan wawasan para pihak sangat menentukan terutama dalam menyampaikan kepentingan dan keinginan diri atau pihak yang lain.⁸⁰

Penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah hendaknya dilakukan dengan semaksimal mungkin melalui jalur non litigasi atau penyelesaian di luar pengadilan karena memang dalam hukum tanah

nasional juga berdasarkan hukum adat. Pada prinsipnya hukum adat berbeda dengan masyarakat modern, penyelesaian sengketa dalam masyarakat hukum adat didasarkan pada pandangan hidup yang dianut oleh masyarakat itu sendiri.⁸¹ Pandangan hidup masyarakat adat bertumpu pada filsafat eksistensi yaitu filsafat manusia yang mengajarkan pada hidup rukun dan bersama. Maka, setidaknya upaya paksaan pelepasan hak dalam pengadaan tanah harus dihindari dengan tetap mengedepankan kebersamaan dan mencegah terjadi konflik pertanahan antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah: *pertama*; Pengaturan kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah mencakup perencanaan pengadaan tanah, persiapan pengadaan tanah, pelaksanaan pengadaan tanah, melakukan inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah. Melakukan penilaian ganti rugi, musyawarah penetapan ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, penyerahan hasil pengadaan tanah.

Kedua; Dalam pengadaan tanah yang diatur masuk dalam katagori pembangunan kepentingan umum adalah Pertahanan dan keamanan nasional; jalan umum, jalan tol, trowongan, jalur kereta api, dan fasilitas operasi kereta api, waduk, bendungan, bending, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya; pelabuhan, bandar udara dan terminal; Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi; pembangkit, transmisi, gardu, jaringan,

⁸⁰ Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Hukum Syari'ah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, cet. 2, Media Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 10.

⁸¹ Ibid, hlm. 237.

dan distribusi tenaga listrik; jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah; Tempat pembuangan dan pengelolaan sampah; Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah; Fasilitas keselamatan umum; Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah; Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; Cagar alam dan cagar budaya; Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa; Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah; Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Ketiga; Perlindungan hukum bagi pemegang hak yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diwujudkan dalam bentuk penghormatan terhadap hak pemegang atas tanah dengan bentuk mendapatkan informasi rencana pengadaan tanah, hak untuk mengajukan gugatan terhadap penetapan lokasi rencana pembangunan, mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil, mengetahui dasar perhitungan nilai ganti kerugian dan dapat menolak bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditetapkan, serta hak untuk mendapatkan penghormatan dan perlakuan berdasarkan prinsip dan asas pengadaan tanah.

Dan *keempat*; Pola penyelesaian sengketa penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah dengan menggunakan pola non litigasi yaitu dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan, melakukan keberatan yang diajukan ke

pada gubernur terhadap penetapan lokasi pembangunan. Melalui pola litigasi yaitu menggunakan lembaga pengadilan dalam menetapkan lokasi pembangunan jika ada keberatan dari pemegang hak atas tanah dan keberatan terhadap ganti kerugian serta menggunakan pola yang bersifat memaksa untuk menerima ganti kerugian dengan melakukan penitipan ganti kerugian melalui pengadilan, dengan demikian maka secara otomatis hak atas tanah yang dimiliki seseorang beralih dan dikuasai sepenuhnya oleh Negara.

Sedangkan saran/rekomendasi yang dapat diberikan untuk perbaikan dalam pengambilan keputusan ke depannya yakni; *pertama*; Bagi pemerintah dan instansi yang memerlukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ganti kerugian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah hendaknya tidak bersifat memaksa dengan mengabaikan rasa keadilan, tetapi diupayakan secara maksimal agar terjadi kesepakatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Kedua*; Jika dalam pengadaan tanah tidak dapat diterima oleh masyarakat atau pemegang hak atas tanah dan akan mengakibatkan terjadinya konflik maka hendaknya lokasi pengadaan tanah dipindahkan dengan tetap tidak mengurangi nilai pembangunan untuk kepentingan umum. Dan *ketiga*; Bagi pemerintah hendaknya dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak merugikan masyarakat secara sepihak tetapi menghormati pemegang hak atas tanah dengan memberikan ganti rugi yang tidak merugikan pemegang hak dan tidak melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan swasta tetapi membungkus dengan alasan kepentingan umum.

Daftar Pustaka

Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed. 1, Cet. 2 Jakarta : Sinar Grafika, 2008.

- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1991.
- Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publising, 2010).
- SF. Marbun, Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cet. 5, Yogyakarta: Lieberty, Yogyakarta, 2009.
- Soedjarwo soermihardjo, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria meratas jalan menuju penataan kembali politik agraria nasional*, Cet. 1 Jakarta: Cerdas Pustaka, 2009.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensip*, Cet.1 Jakarta: Kencana, 2012.
- Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cet. 2, (Jakarta:Kencana, 2011).
- Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Paradigma Baru UntukReformasi Agraria*), (Yogyakarta: Citra Media, 2007.
- Lalu Husni, *Hukum Penempatan dan Perlindungan TKI*, Cet. 1 Malang: Universitas Brawijaya, 2010.
- Wirdjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1970.
- Lalu Husni, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Jakarta : Pt Indeks Kelompok Gramedia Jakarta, 2009.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- H.R.Otje Salman S, dkk, *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, (Bandung : PT Refika Aditama, 2008.
- Bernard L.Tanya, dkk, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Philippe Nonet, dkk, *Hukum Responsif*, Bandung: Nusa Media, 2010.
- Herman Bakir, *Filsafat Hukum Desain Dalam Arsitektur Kesejarahan*, Cet. 1, (Bandung: Rafika Aditama, 2007.
- Maria S.W. Soemardjono, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*,
- John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Jakarta, Sinar Grafika, 1988.
- Muhamad Yamin Lubis & Abdurrahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah*, Cet.1 Bandung: Mandar Maju, 2011.
- Maria sw Sumardjono, *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, (Jakarta; kompas media nusantara, 2008.
- Muhamad Yamin Lubis & Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah*, cet. 1 Bandung:Mandar Maju, 2011.
- Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Hukum Syari'ah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, cet. 2, Jakata: Media Grafika, 2011.