

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pengadaan tanah untuk pembangunan di wilayah Indonesia semakin meningkat dari waktu ke waktu, baik itu untuk pemukiman warga, maupun untuk pembangunan fasilitas umum yang nantinya berguna bagi masyarakat Indonesia itu sendiri. Sehubungan dengan hal tersebut, maka harus ada kepastian hukum yang dapat menjamin masyarakat, khususnya hukum pertanahan. Jaminan adanya kepastian hukum tersebut harus mencakup mengenai tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan juga jelas, yang dilaksanakan secara konsisten dan terus menerus sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan Perundang Undangan yang berlaku.

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah bagi rakyat Indonesia, Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau yang lebih di kenal dengan Undang Undang Pokok Agraria. Undang-Undang Pokok Agraria ini bertujuan untuk mewujudkan apa yang digariskan di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945.

Mengingat ketentuan di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 mengenai hak menguasai Negara, Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria mengatur tentang hak menguasai dari Negara yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, untuk pada tingkatan tertinggi berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan,

penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan hubungan hukum antara orang orang dan perbuatan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang di maksud di dalam Pasal 2, Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria telah menentukan adanya macam macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain dan juga badan hukum.

Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria merumuskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria dikatakan, bahwa seseorang tidak boleh semata mata mempergunakan untuk pribadinya pemakaian atau tidak dipakainya tanah yang mengakibatkan merugikan masyarakat.¹

Selain memiliki fungsi sosial sebagaimana diatur di dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, hak atas tanah pun dapat dicabut untuk kepentingan umum sebagaimana di tentukan dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria, yakni

“Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak hak atas tanah dapat di cabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang di atur dengan undang undang.”

Kalaulah kita penggal Pasal 18 tersebut, maka dapat dinyatakan adanya:

1. Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat.

¹ A.P Parlindungan, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm 65

2. Hak hak atas tanah dapat di cabut
3. Ganti rugi
4. Layak
5. Cara yang diatur Undang Undang²

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945³

Pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggaraan kepentingan umum dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara tersebut antara lain meliputi:

- a. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah)
- b. Pencabutan hak atas tanah dan
- c. Perolehan tanah secara langsung (Jual beli, tukar menukar atau cara lain yang di sepakati secara sukarela)⁴

Proses pembebasan tanah dalam berbagai proyek tentunya akan bersinggungan langsung dengan masalah ganti rugi, oleh karena itu harus ada penelitian terlebih dahulu terhadap segala keterangan dan data yang diajukan dalam mengadakan taksiran (*Appraisal*) pemberian ganti rugi.

² *Ibid*, hlm 108

³ Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali, Jakarta, 2008, hlm 83

⁴ Soedharyo Soimin, *Status hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm 14

Secara garis besar pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum meliputi beberapa tahapan, yaitu:⁵

- a. Tahap penetapan lokasi
- b. Tahap penyuluhan
- c. Tahap penentuan lokasi dan inventarisasi;
- d. Tahap pengumuman dan inventarisasi;
- e. Tahap musyawarah dan penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi;
- f. Tahap pelepasan dan permohonan hak atas tanah.

Apabila ganti kerugian tersebut mencapai kesepakatan, maka langkah selanjutnya adalah melakukan pembayaran ganti rugi yang kemudian dilanjutkan dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan. Tetapi, apabila ganti kerugian yang ditawarkan melalui jalur musyawarah tidak dapat mencapai kesepakatan, maka dapat ditempuh dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Beserta Benda Benda di atasnya.

Pada tahun 2012 dengan Persetujuan Dewan Perwakilan rakyat bersama Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum yang selanjutnya ditindak lanjuti oleh Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Dalam rangka mempercepat pembangunan di Indonesia, khususnya di bidang transportasi, PT Kereta Api Indonesia sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bekerja sama dengan PT Kereta Cepat Indonesia Cina membangun kereta api cepat jurusan Bandung -Jakarta.

⁵ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kerja Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004 Hlm 42

Pembangunan jalur kereta api cepat ini sebagian berada di wilayah Kabupaten Bandung Barat, tepatnya Desa Mekarsari, Cilame dan Gadobangkong di Kecamatan Ngamprah serta Desa Kertajaya dan Kertamulya di Kecamatan Padalarang.

Proyek pembangunan kereta api cepat ini menimbulkan masalah di masyarakat yang menghuni daerah tersebut. Letak permasalahan warga adalah ganti kerugian yang di rasa tidak sesuai, Apabila merujuk pada Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan umum di sebutkan bahwa Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Masyarakat yang direlokasi merasa ganti rugi yang mereka terima tidak sesuai dan tidak adil. PT KAI memberi uang ganti rugi kepada warga sejumlah Rp 250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah) per meter persegi. Sedangkan apabila ditaksir, menurut warga harga tanah ditempat tersebut bisa mencapai Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah) per meter persegi.

PT KAI selaku pihak yang akan melaksanakan proyek pengadaan tanah di Kabupaten Bandung Barat mengklaim bahwa tanah yang ditempati oleh warga adalah tanah PT KAI dan warga hanya melakukan sewa kepada PT KAI. Masyarakat pun menuturkan bahwa mereka membayar uang sewa seharga Rp.250.000 per bulan, namun setelah sekian tahun berjalan PT KAI menaikkan harga sewa menjadi Rp.500.000 per bulan. PT KAI beralasan bahwa warga hanya menyewa di tanah mereka dan itu merupakan tanah milik PT KAI.

Selain itu, masyarakat merasa tidak adanya komunikasi dari pihak PT KAI terkait pembebasan lahan dan juga ganti rugi. Mekanisme musyawarah seharusnya menjadi hal yang dilakukan oleh PT KAI karena hal ini telah diatur didalam Pasal 16 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah yang menyatakan Instansi yang memerlukan tanah bersama Pemerintah Provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 15 melaksanakan :

- a. Pemberitahuan rencana pembangunan
- b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan
- c. Konsultasi publik rencana pembangunan”

Konsultasi publik pun di dalam aktifitas pengadaan tanah sangat dipentingkan dengan tujuan untuk melibatkan pihak yang berhak, dalam hal ini PT KAI dan juga masyarakat sekitar yang terkena dampak secara langsung dari pembangunan tersebut. Hal tersebut di tegaskan di dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah.

Masalah ganti rugi ini menjadi masalah yang paling sensitif dan juga masalah yang sering timbul dalam pengadaan tanah. Negosiasi mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sering kali menjadi proses yang paling panjang dan berlarut larut akibat tidak adanya titik temu yang di sepakati oleh para pihak yang bersangkutan.⁶

Proses yang berlarut larut tersebut tentunya akan menghambat dan juga merugikan terhadap proses berjalannya pembangunan itu sendiri yang dalam hal

⁶ Adrian Sutendi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed 1 Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 45

ini adalah pembangunan jalur kereta api cepat Bandung Jakarta yang diantara lain penyebabnya adalah masalah ganti kerugian kepada masyarakat yang terelokasi.

Jika di lihat lebih luas, nampaknya masalah ganti kerugian didalam pengadaan tanah menjadi masalah yang lumrah terjadi di masyarakat di Indonesia. Hal ini tentunya harus diantisipasi oleh Pemerintah jika tidak ingin proses pembangunan menjadi terhambat dan membuang banyak waktu.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik mengkaji lebih dalam lagi dan mengangkat dalam bentuk skripsi dengan judul **“Ganti Rugi Proyek Pembangunan Kereta Api Cepat Oleh PT Kereta Api Indonesia Kepada Masyarakat Kabupaten Bandung Barat Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum”**

B. Identifikasi Masalah

Bertitik tolak pada latar belakang yang dikemukakan di atas, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah berkisar pada permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Pengaturan Ganti rugi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum?
2. Bagaimana Proses Ganti Rugi yang Dilakukan Oleh PT Kereta Api Indonesia Kepada Masyarakat Kabupaten Bandung Barat yang Terkena Dampak Proyek Pembangunan Kereta Api Cepat?

3. Bagaimana Upaya Penyelesaian yang Harus Dilakukan oleh PT Kereta Api Indonesia Terkait dengan Ganti Kerugian ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada Identifikasi masalah di atas, maka tujuan dilakukan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis Pengaturan Ganti rugi yang Harus Dilakukan PT Kereta Api Indonesia Kepada Masyarakat kabupaten bandung barat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
2. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis Proses Ganti Rugi yang Dilakukan Oleh PT Kereta Api Indonesia Kepada Masyarakat Kabupaten Bandung Barat yang Terkena Dampak Proyek Pembangunan Kereta Api Cepat.
3. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis Upaya Penyelesaian yang Harus Dilakukan oleh PT Kereta Api Indonesia Terkait dengan Ganti Kerugian.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pembangunan Hukum Agraria, khususnya Hukum Pertanahan tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi:

- a. Penulis berharap penelitian ini dapat menambah wawasan di bidang ilmu hukum pada umumnya, khususnya dalam penyelenggaraan pengadaan tanah bagi kepentingan umum
- b. Memberikan sumbangan pemikiran terkait upaya penyelesaian masalah yang timbul dari pengadaan tanah bagi kepentingan umum`
- c. Penelitian ini diharapkan berguna serta bermanfaat bagi Pemerintah dan juga pihak pihak yang terlibat di dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 mengamanatkan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dengan demikian segala perbuatan harus diatur berdasarkan hukum. Termasuk pembangunan nasional dilaksanakan untuk mencapai tujuan bangsa seperti tertuang dalam Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Mengacu pada ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat dinyatakan bahwa:

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

Kalimat dalam UUD 1945 mengandung makna bahwa di dalamnya memberikan kewenangan pada negara untuk mengatur sumber daya alam yang terkandung di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang ditujukan bagi kesejahteraan segenap rakyat Indonesia.

Indonesia merupakan negara hukum (*Rechtstaat*) yang berarti Indonesia menjunjung tinggi hukum dan kedaulatan hukum. Hal ini sebagai konsekuensi dari ajaran kedaulatan hukum bahwa kekuasaan tertinggi tidak terletak pada kehendak pribadi penguasa (penyelenggara negara atau pemerintahan), melainkan pada hukum. Jadi kekuasaan hukum terletak di atas segala kekuasaan yang ada dalam negara dan kekuasaan itu harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dengan demikian kekuasaan yang diperoleh tidak berdasarkan hukum termasuk yang bersumber dari kehendak rakyat yang tidak ditetapkan dalam hukum tertulis Undang-Undang dengan sendirinya tidak sah. Indonesia sebagai negara hukum, bercirikan negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang berkehendak untuk mewujudkan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia.

Berkenaan dengan adanya peraturan perundang-undangan di atas serta menurut Mochtar Kusumaatmadja, usaha pembaharuan hukum sebaiknya dimulai dengan konsepsi bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hukum harus dapat menjadi alat untuk mengadakan pembaharuan dalam masyarakat (*social engineering*), artinya hukum dapat menciptakan suatu kondisi yang mengarahkan masyarakat kepada keadaan yang harmonis dalam memperbaiki kehidupannya.⁷

Sejalan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja di atas, Soenaryati Hartono berpendapat bahwa makna dari pembangunan hukum akan meliputi hal-hal sebagai berikut :⁸

1. Menyempurnakan (membuat sesuatu lebih baik).
2. Mengubah agar menjadi lebih baik.
3. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada, atau
4. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

Apabila konsep Mochtar Kusumaatmadja dan Sunarjati Hartono tersebut dikaitkan dengan masalah pengadaan tanah, maka yang perlu diperbaharui tidak saja peraturan-peraturan yang mendasarinya, tetapi pola pikir masyarakatnya juga harus diubah menjadi pola pikir yang berpandangan jauh ke depan (*futuristik*), serta para penegak hukumnya juga perlu lebih mampu lagi menggali nilai-nilai keadilan yang ada di dalam masyarakat melalui putusan-putusan yang dapat memberikan keseimbangan kepada para pihak yang berperkara. Dengan demikian hukum harus memberikan kepastian, keadilan dan perlindungan.

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm 8-9

⁸ Sunarjati Hartono, C. F.G., *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, BPHN, 1999, Jakarta, hlm 9

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh negara disingkat menjadi Hak Menguasai Negara termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi :

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

Menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak menguasai dari Negara termaksud dalam angka 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:

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

Peraturan perundang-undangan di bidang Agraria, memberi kekuasaan yang besar kepada negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia, sehingga berpotensi melanggar hak ulayat dan hak perorangan atas tanah. Oleh karena itu, dikalangan ahli hukum timbul gagasan untuk membatasi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai negara.

Beberapa kesalahan pemaknaan oleh Negara dalam hal ini dilakukan oleh institusi pemerintahan telah diteliti oleh Muhammad Bakri dalam disertasinya yang mengemukakan:

“Keharusan pembatasan hak menguasai tanah oleh negara dalam hubungannya dengan hak Ulayat dan hak perorangan atas tanah.”⁹

Kewenangan yang dimiliki oleh negara atas pengelolaan bumi, kekayaan alam yang pada realitanya dilaksanakan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah melalui kebijakan-kebijakan (*policy making/beleid maken*) dilandasi nilai-nilai filosofi Pancasila seperti: Ketuhanan, kemanusiaan, keadilan, kesejahteraan. Nilai-nilai sebagaimana disebut menurut segolongan ahli hukum merupakan serangkaian nilai-nilai fundamental (*a fundamental values*) karena bisa ditemukan di semua sistem hukum di dunia.¹⁰

Pasal 14 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menentukan bahwa :

“Dengan mengingat wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara (Pasal 2 ayat 2) dan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 2 ayat 3) Undang-Undang Pokok Agraria, pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”.

Ketentuan tersebut merupakan perintah untuk menyusun perencanaan agraria (*agraria use planning*) yang di dalamnya termasuk *land use planning* (penatagunaan tanah), sebagai kebijakan pembangunan dimaksudkan untuk memberikan pedoman dan pengarahannya dalam meningkatkan efisiensi penggunaan tanah yang tersedia untuk berbagai kegiatan pembangunan. Penatagunaan tanah

⁹ Muhammad Bakri, *Pembatasan Hak Menguasai Oleh Negara Dalam Hubungannya Dengan Hak Ulayat Dan Hak Perorangan Atas Tanah* (Ringkasan Disertasi), Program PascaSarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm 52

¹⁰ Sudikno Mertokoesoemo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm 35-36

sebagai serangkaian kegiatan penataan, penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana untuk mencapai sebesar besarnya kemakmuran rakyat.¹¹

Macam-macam hak atas tanah dibagi dalam 2 (dua) kelompok yang didasarkan pada Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu:

(1) "Hak-hak atas Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) adalah:

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak hak lain yang tidak termasuk dalam hak hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dalam Undang-undang serta hak hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan Pasal 53.

(2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) adalah:

- a. Hak Guna Air,
- b. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan,
- c. Hak Guna Ruang Angkasa"

Tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana diatur di dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Pengertian fungsi sosial menurut *Leon Duguit* adalah :

"Tidak ada hak subyektif (*subjectief recht*) yang ada hanya fungsi sosial"

¹¹ H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)* Jilid 1, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2001, hlm 7

Dalam pemakaian sesuatu hak atas tanah, hanya memperhatikan kepentingan sesuatu masyarakat. *Leon Duguit* bertitik tolak pada peyangkalan terhadap adanya hak subjektif, yang ada hanyalah fungsi sosial.¹²

Pemanfaatan fungsi sosial harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, untuk itu perlu terus dikembangkan Rencana Tata Ruang dan Tata Guna Tanah secara nasional, sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.

Faktor-faktor penting yang perlu dipertimbangkan dalam pengadaan tanah untuk kebutuhan proyek-proyek pembangunan adalah:¹³

1. Pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan harus memenuhi syarat Tata Ruang dan Tata Guna Tanah.
2. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerusakan atau pencemaran terhadap kelestarian alam dan lingkungan.
3. Penggunaan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian masyarakat dan kepentingan pembangunan

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu pada ketentuan dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, menguasai dan menggunakan tanah secara individual dimungkinkan dan diperbolehkan, hal itu

¹² A.P Parlindungan, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 65.

¹³ I Wayan Suanda, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm. 12.

ditegaskan dalam Pasal 4 ayat 1, dan Pasal 21, 29, 36, 42, dan 45 Undang-Undang Pokok Agraria yang berisikan persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individu. Namun, hak-hak atas tanah yang individu dan bersifat pribadi tersebut, dalam dirinya terkandung unsur kebersamaan, karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa yang merupakan hak bersama. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria mendapat penegasan, dimana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Namun salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.¹⁴

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak selanjutnya berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan.

¹⁴ A. A. Oka, Mahendra, *Mengungkap Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Cetakan Pertama, Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm.256

Berdasarkan ketentuan di atas, bahwa pengadaan tanah, khususnya untuk pembangunan jalur kereta api cepat pada prinsipnya dilaksanakan oleh Lembaga Pertanahan, yang dalam pelaksanaannya dapat mengikut sertakan atau berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat atau Pemerintah Kabupaten Bandung Barat.

Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (2) disebutkan:

Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. Penilaian Ganti Kerugian;
- b. Musyawarah penetapan Ganti Kerugian;
- c. Pemberian Ganti Kerugian; dan
- d. Pelepasan tanah Instansi. “

Berdasarkan ketentuan di atas, bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan jalur kereta api cepat harus memenuhi inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan setempat. Selanjutnya penilaian ganti kerugian pada masyarakat dilakukan melalui musyawarah penetapan ganti kerugian, yang didalamnya membahas tentang pemberian ganti kerugian, serta proses pelepasan tanah instansi, sedangkan yang dimaksud dengan nilai pengumuman penetapan lokasi adalah bahwa penilai dalam menentukan ganti kerugian didasarkan nilai objek pengadaan tanah pada tanggal pengumuman penetapan lokasi.

Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai tanah dilakukan bidang per bidang tanah. Penilaian bidang per bidang tanah ini dimaksudkan untuk dapatnya memenuhi rasa keadilan, oleh karena pada bidang tanah yang

berdampingan dalam keadaan tertentu yang satu harus dinilai lebih tinggi sedang yang lain lebih rendah.

Diatur pada Pasal 35 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, apabila dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Bunyi Pasal ini belum pernah muncul di peraturan peraturan sebelumnya. Pasal ini muncul dalam rangka mewujudkan pengadaan tanah yang adil.

Setelah penetapan lokasi pembangunan Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Hal ini untuk menghindari "calo" dan spekulasi tanah, pembatasan ini belum pernah muncul pada peraturan perundang undangan sebelumnya.

Selanjutnya bila kita perhatikan Pasal 41 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 bahwa:

1. Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5).
2. Pada saat pemberian Ganti Kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib melakukan pelepasan hak; dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.
3. Bukti sebagaimana dimaksud pada ayat 2 huruf b merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat dikemudian hari

4. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian bertanggung jawab atas Kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan."

Pasal 41 ayat 2 dan ayat 3 tersebut di atas yang menyatakan bahwa Pihak yang Berhak harus menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan yang merupakan satu-satunya bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari hal ini mencerminkan Undang-Undang ini represif. Kalimat "tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari" ini bertentangan dengan fakta hukum yang sedang berlangsung di Indonesia dalam hal ini Pasal 19 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria sebagai berikut:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:
 - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat."

Bahwa Pasal 19 ayat 2 huruf C. Undang-undang Pokok Agraria menegaskan surat-surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat, dalam hal ini belum sebagai alat pembuktian yang mutlak. Alat bukti kepemilikan tanah di Indonesia yang sudah berupa Sertipikat Hak Atas Tanah saja setiap saat atau di kemudian hari masih dapat diganggu gugat.

Pasal 43 Undang-Undang ini menyatakan Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) bahwa:

"Kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara"

Dalam proses pelaksanaan peninjauan oleh jasa penilai atau *Appraisal* tidak dapat berhasil, berjalan sesuai prosedur yang sudah dilakukan sebelumnya, karena hasil ganti kerugian yang sudah ditentukan oleh tim penilai tidak dapat disetujui oleh masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah karena masyarakat masih menginginkan proses ganti kerugian yang lebih tinggi dari harga yang sudah ditetapkan oleh tim appraisal atau jasa penilai. Dapat dikatakan, apabila mengarah pada Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengenai Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk pembangunan jalur kereta api cepat ini, belum memasuki tahapan musyawarah penetapan ganti kerugian, masalah ganti kerugian ini menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Negosiasi mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian seringkali menjadi proses yang paling panjang dan berlarut-larut.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahwa Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan:

- a. Perencanaan;
- b. Persiapan;
- c. Pelaksanaan; dan
- d. Penyerahan hasil.

Menurut Pasal 1 angka (6) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, kepentingan umum adalah “Kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya suatu kemakmuran rakyat.”

Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, disebutkan, bahwa:

Setiap Instansi yang memerlukan tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum membuat rencana Pengadaan Tanah yang didasarkan pada:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah; dan
- b. Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam:
 - 1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah;
 - 2) Rencana Strategis; dan
 - 3) Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Arti dari kepentingan umum, harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat, dan sebetulnya arti sebagian besar masyarakat itu sendiri termasuk kepentingan para korban pembebasan tanah, sehingga dua kepentingan yaitu

kepentingan antara pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan kepentingan korban pembebasan tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena pembebasan.¹⁵

Dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan ciri-ciri kegiatan untuk kepentingan umum, yakni kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dimiliki, dilakukan oleh pemerintah dan bersifat nonprofit.

Dari pengertian di atas dapat dilihat bahwa kegiatan pengadaan tanah dilakukan dengan memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah, tanaman, bangunan dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Pengertian ganti rugi menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Menurut Pasal 63 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, bahwa hasil pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat 2 atau Verifikasi dan perbaikan sebagaimana dimaksud Pasal 61 ayat (2) menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 63 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 bahwa:

“Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik, Jasa Penilai atau Penilai Publik sebagaimana dimaksud diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pengadaan jasa Penilai sebagaimana dimaksud dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan dibidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. ayat (4)

¹⁵ Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Jalan Permata, Jakarta, 2007, hlm.17.

Pelaksanaan pengadaan Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.”

Maria S. W. Sumardjono, berpendapat bahwa:

“Aturan baku mengenai kapan tanah dapat dikuasai bila masih ada pihak yang tidak bersedia menerima ganti kerugian adalah bahwa hak atas tanah harus dilepaskan, diikuti dengan penerimaan pembatalan ganti kerugian yang dituangkan dalam berita acara dan setelah itu tanah baru dapat dikuasai untuk dimulai kegiatan fisik pembangunannya”.¹⁶

Dengan demikian sulit dipahami apabila masih ada pihak yang belum melepaskan hak atas tanahnya karena tidak bersedia menerima ganti kerugian dan ganti kerugiannya dititipkan ke Pengadilan Negeri, tanahnya sudah dapat dikuasai oleh pihak yang memerlukan tanah. Jika hal ini ditempuh melalui cara pencabutan hak atas tanah, memang dibenarkan karena dasar hukumnya adalah Undang-Undang.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis dalam skripsi ini bersifat *Deskriptif Analitis* yaitu menggambarkan kenyataan tentang keadaan yang sebenarnya mengenai Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum dan menganalisis ketentuan-ketentuan hukum perundang-undangan, asas-asas, teori-teori, prinsip-prinsip, maupun konsep konsep hukum yang berhubungan dengan Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum

¹⁶ Maria S. W Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm.277.

2. Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *Yuridis Normatif*.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro :¹⁷

“Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian dalam bidang hukum yang dikonsepsikan terhadap asas-asas, norma-norma, dogma-dogma atau kaidah-kaidah hukum yang merupakan patokan tingkah laku dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji ketentuan perundang-undangan dengan tetap mengarah kepada permasalahan yang ada sekaligus meneliti implementasinya dalam praktek.”

Suatu penelitian yang menekankan pada segi-segi yuridis yang menitikberatkan pada penelitian kepustakaan (ilmu hukum), yang mengatur secara substansial mengenai Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian ini dilakukan dalam dua tahap yang bertujuan untuk mempermudah dalam pengolahan data, yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendapat data sekunder, yaitu :

- 1) Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan sebagai berikut :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945;

¹⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 5.

- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum
 - d) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
 - e) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa buku-buku yang erat kaitannya dengan penulisan ini, seperti buku-buku, makalah, hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini, artikel dari surat kabar, dan internet.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, kamus besar bahasa Inggris, dan ensiklopedia.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Menurut Johny Ibrahim, penelitian lapangan adalah :¹⁸

“Penelitian lapangan dilakukan dengan mengadakan wawancara untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan yang berlaku.”

Penelitian ini dilakukan secara langsung terhadap objek penelitian dan dimaksudkan untuk memperoleh data yang bersifat data primer sebagai penunjang data sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, akan diteliti data primer dan data sekunder. Dengan demikian ada dua kegiatan utama yang akan dilakukan dalam melaksanakan kegiatan ini, yaitu studi kepustakaan (*Library Research*) dan studi lapangan (*Field Research*).

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data ini adalah dengan cara studi dokumen, yaitu mencari data-data selengkap mungkin dari data sekunder yang berasal dari bahan-bahan hukum primer, sekunder, tersier, serta didukung dengan data dari lapangan.

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mengkaji, menelaah, dan mengelola literature, peraturan perundang-undangan, artikel-artikel atau tulisan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

Bambang Sunggono menyatakan bahwa :¹⁹

¹⁸ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Surabaya, 2007, hlm. 52.

¹⁹ Bambang Sunggono, *Op.cit*, hlm. 20.

“Data primer adalah data yang didapat langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan. Perolehan data primer dari penelitian lapangan dapat dilakukan baik melalui pengamatan (observasi), wawancara, ataupun penyebaran kuisioner.”

5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang digunakan sangat tergantung kepada teknik pengumpulan data. dalam hal ini, peneliti menggunakan *Deskriptif kualitatif* merupakan pengumpulan data yang datanya bersifat deskriptif maksudnya data berupa gejala- gejala yang di kategorikan ataupun dalam bentuk lainnya seperti foto, dokumen, artefak, dan catatan – catatan lapangan saat penelitian dilaksanakan²⁰ dengan cara pencatatan harian/catatan lapangan, rekaman, atau independen wawancara.

6. Analisis Data

Hasil penelitian akan dianalisis secara *Yuridis Normatif* yaitu dengan cara melakukan penggabungan data hasil studi literatur dan studi lapangan. Kemudian data tersebut diolah dan dicari keterkaitan serta hubungannya antara satu dengan yang lainnya, sehingga diperoleh hasil yang sesuai dengan tujuan penelitian, dengan tidak menggunakan rumus matematik atau data statistik.

7. Lokasi Penelitian

Dalam rangka pengumpulan data, penelitian ini dilakukan di beberapa tempat, antara lain :

a. Perpustakaan

²⁰ Jonathan Sarwano, *Metode Penelitian Kuantitatif & kualitatif*, Yogyakarta: Graha Ilmu 2006

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung,
Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung;
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran,
Jl. Dipatiukur No. 35 Bandung;

b. Instansi/Lembaga Pemerintah

- 1) Badan Pertanahan Kabupaten Bandung Barat,
Jl. Raya Ciburuy-Padalarang, Ciburuy, Padalarang, Kabupaten
Bandung Barat, Jawa Barat 40553;
- 2) Daerah Operasional (DAOP) II PT Kereta PT Indonesia,
Jl. Stasiun Timur No.25, Kb. Jeruk, Andir, Kota Bandung, Jawa
Barat 40181