

# TELAAHAN KRITIS TERHADAP EKSITENSI HAK KEPERDATAAN ATAS TANAH DALAM MENGANTISIPASI PEMBERLAKUAN UNDANG UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG

---

**Submission date:** 29-Jun-2020 03:19PM (UTC+0700)  
*by Aslan Noor*

**Submission ID:** 1351249247

**File name:** 25.Jurnal\_Tahun\_2010\_Hak-hak\_Keperdataan.pdf (306.05K)

**Word count:** 6199

**Character count:** 39788

**TELAAHAN KRITIS TERHADAP  
EKSITENSI HAK KEPERDATAAN ATAS TANAH DALAM  
12 MENGANTISIPASI PEMBERLAKUAN  
UNDANG UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007  
TENTANG PENATAAN RUANG<sup>1</sup>**

Oleh : DR ASLAN NOOR, SH, CN

---

**A. PENDAHULUAN**

Manusia lahir di muka bumi dilekati tiga hak mendasar, yaitu : hak hidup (*life*), bebas (*liberty*) dan memiliki harta kekayaan (*property*)<sup>2</sup>. Ketiga hak tersebut didoktrin sebagai Ajaran Hak Asasi Manusia yang tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun sekalipun oleh kekuasaan negara. Sebaliknya, kewajiban asasi merupakan tugas negara yang esensial sejak negara itu terbentuk, yaitu melindungi keberadaan hak tersebut. Jika terjadi ketimpangan atau bahkan ketiadaan diantara ketiga unsur-unsur tersebut, maka kelayakan hidup sebagai manusia akan terganggu (pincang). Oleh karena itu, baik negara maupun dunia internasional mengakui dan menepatkannya sebagai salah satu unsur utama yang mengisi lembaran Piagam PBB.

Pengelolaan pemilikan Hak Atas Tanah sebagai bagian terpenting dari hak keperdataan individual, sering menjadi atribut bergengsi pemerintah dalam mengemban komit kenegaraan menuju masyarakat sejahtera, makmur dan berkeadilan. Di Peru dan Venizuela, keberhasilan reforma agraria menjadi ajang politik bagi reputasi calon presiden terpilih. Berkaitan dengan itu, **Hernando De Soto**, ahli pertanahan Peru, menyatakan bahwa pembangunan nasional akan menjadi sia-sia jika hak-hak individual atas tanah tidak terlebih dahulu dikelola dengan baik. Badan pangan dunia FAO pada tahun 1979 dalam *Word Confrenceon Agrarian Reform and Rural Development* mengeluarkan *decleration of Principles and Program of Action*.

---

<sup>1</sup> Disampaikan Dalam Seminar *Nasional Mendorong Peran Daerah Menuju Efisiensi Dalam Pelaksanaan Kebijakan Penataan Ruang Sesuai Dengan UU No. 26 Th. 2007 Yang berkaitan Dengan Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah*, Yang Diselenggarakan Oleh LSM-LPK, Hotel Aston, Jakarta 12 Maret 2008.

<sup>2</sup> **John Locke**, *Two Treatises of Civil Government*, JM Dent & Son Ltd, London, 1060, Hlm. 9

Isinya, bahwa pertumbuhan ekonomi tidak dapat menjamin kehidupan kenegaraan akan lebih baik tanpa didukung oleh pemerataan dan partisipasi rakyat, sedangkan program aksinya merekomendasikan bahwa perbaikan mendasar dan berkelanjutan dari pembangunan negara memerlukan akses yang merata atas tanah, air dan sumber produktif lainnya<sup>3</sup>.

Hukum Internasional mengakui hak-hak lokal masyarakat adat atas tanah dalam suatu negara melalui Konvensi Internasional Nomor 169 Tahun 1989, yang diadopsi oleh Organisasi Buruh Internasional (ILO), diharapkan perlindungan status tanah lokal dalam suatu negara lebih terjamin<sup>4</sup>.

Problema NKRI terbesar pra dan pasca kemerdekaan adalah kemiskinan bangsa yang berkepanjangan. Pemicu utamanya adalah problema ketimpangan Penguasaan, Pemilikan, Pemanfaatan dan Penggunaan Tanah (P4T). Hak-hak individual atas tanah sering termarginisasi karena kehadiran pentaan ruang, pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan atribut penetapan lokasi dan ketentuan perijinan bagi pembangunan yang dilakukan swasta melalui penerbitan ijin lokasi.

Indonesia gagal keluar dari negara agraris menuju negara industri, sektor pertanian akhirnya ditinggalkan. Perubahan penggunaan tanah yang drastis dan tereksplorasi tidak dapat terbendung yang pada gilirannya hampir sepertiga tanah pertanian disulap jadi wadah industri dan pemukiman. Akibatnya, petani miskin yang diikuti dengan melemahnya ketahanan pangan nasional semakin meningkat seiring kegagalan sektor industri, yang banyak mempergunakan lahan pertanian.

Indonesia kolep 1998, yang ditandai dengan lengsernya kekuasaan fenomenal dan kharismatik (rejim orde baru), maka hampir semua sektor

---

<sup>3</sup> **Bonie Setiawan**, *Konsep Pembaruan Agraria Sebuah Tinjauan Umum Dalam Reforma Agraria*, FE UI, Jakarta, 1997, Hlm. 4

<sup>4</sup> **Jawahir Thontowi**, *Penguasaan dan Pemilikan Tanah Yang Diskriminatif*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 13 vol. 7-200, UII, Hal. 39

ekonomi yang berkaitan dengan moneterpun dapat dikatakan lumpuh (*economic crisis*).

Data kemiskinan terakhir menunjukkan, bahwa jumlah orang miskin di Indonesia mencapai 39.05 juta jiwa atau 17,75% dari total populasi Indonesia. Angka kemiskinan tersebut terdapat di perkotaan sebesar 13,36%, sedang di pedesaan mencapai 21,90%. Hal ini menunjukkan bahwa kemiskinan paling banyak diderita oleh penduduk pedesaan yang pada umumnya adalah petani. Rakyat yang miskin sekitar 90% adalah pekerja. Kemiskinan yang dialaminya terutama disebabkan oleh minim atau tiadanya akses mereka kepada faktor-faktor produksi, termasuk tanah.<sup>5</sup> Angka kemiskinan tersebut di atas sangat terkait dengan tingkat pengangguran yang relatif tinggi. Angka pengangguran terbuka di Indonesia mencapai 11,10 juta jiwa (10,45%), yang tersebar di pedesaan sejumlah 5,28 juta jiwa (8,44%) dan di perkotaan 5,82 juta jiwa (13,32%). Sedangkan, angka setengah pengangguran (29,92 juta jiwa atau 28,16%) paling banyak terdapat di pedesaan, yaitu 23,00 juta jiwa (36,76%) dan di perkotaan mencapai 6,92 juta jiwa (15,83%).

Masalah kemiskinan dan pengangguran di atas, juga diikuti dengan distribusi pendapatan yang belum tersebar secara merata. Golongan masyarakat yang tergolong miskin paling banyak terdapat di sektor pertanian. Pada sektor tersebut angka kemiskinan mencapai 56,07%, jauh melebihi yang terjadi pada sektor industri sebesar 6,77%. Banyaknya kemiskinan pada sektor pertanian berkaitan dengan penguasaan tanah yang timpang. Data terakhir menunjukkan bahwa petani gurem (penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar) mencapai 56,5% dari total jumlah petani.

Presiden RI dalam Pidato Politik Awal Tahun tanggal 31 Januari 2007 menyatakan secara tegas, bahwa "**Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat**". Sebagai implementasinya, Presiden RI telah mencanangkan program Reforma Agraria, yang dalam pelaksanaannya disebut Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Program ini, tdak lain

---

<sup>5</sup> Sumber Data diperoleh dari BPPS, Jakarta, 2007

adalah program **landreform plus access reform**, yang intinya (dalam pengertian sempit) dapat dikategorikan membagikan tanah obyek PPAN ke petani miskin.

Persoalan muncul, ketika tanah yang akan diredis tersebut, sesuai Pasal 1 PP 224 Th. 1961 jo. Kep. Ka. BPN No. 25 Th. 2002<sup>5</sup> terlebih dahulu harus tanah yang telah ditegaskan menjadi Tanah Obyek Landreform, dikarenakan disamping potensi tanah obyek terbatas, juga dalam penegasannyapun penuh dengan resiko yuridis, seperti pelanggaran terhadap asset kehutanan, Transmigrasi, Tanah Ulayat Masyarakat Adat dan lain sebagainya.

Penerapan ketentuan perijinan sebagai tindak lanjut dari kebijakan penataan ruang sering bertentangan dengan filosofi dan asas-asas penataan ruang itu sendiri., seperti penerapan Fakto 1993 yang diikuti dengan Kepmenag No. 2/1993 jo PMA/KaBPN No. 2/1999 Tentang Ijin Lokasi ditengarai banyak merusak lingkungan bahkan terjadi perubahan penggunaan tanah yang tak terkendali. Mental aparat, intervensi petinggi dan kolusi pelaku ekonomi dengan gaya nepotisme semuanya membuat carut-marut pengelolaan lingkungan yang berujung pada bencana yang amat dahsyat, seperti tragedi : Leuwigajah Kabupaten Bandung, banjir kiriman Jakarta dari puncak dan banyak lagi tragedi lingkungan lainnya yang pemicu utamanya adalah penerapan perijinan.

## B. KONSEP TEORITIK HUBUNGAN ANTARA TANAH DENGAN INDIVIDU, NEGARA, MASYARAKAT DAN PENATAAN RUANG

### 1. Hubungan Antara Tanah Dengan Perorangan dan Masyarakat

Pandangan yang menyatakan bahwa negara bukan pemilik tanah, yang menjadi pemilik atas tanah adalah manusia alami. Dalam hal ini, milik perorangan (*eigendom. privaat*)<sup>6</sup> sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia lahir dari konsep hukum alam, sedangkan hak milik warga negara (bangsa) sebagai refleksi dari hak asasi manusia lahir dari konsep hukum alam sekunder (*ius gentium*). Manusia alami mempunyai kedudukan istimewa, milik yang dipunyainya baik tanah maupun apa yang dapat dimilikinya adalah pantas secara alamiah (*natuurlijke billijkheid*).<sup>3</sup> Secara alami, eksistensi manusia senantiasa disertai dengan hak-hak

alamiah yang melekat padanya, termasuk hak untuk memiliki. **Gaius** menyebutkan bahwa milik perseorangan adalah alami dan karena itu bersipat alami<sup>6</sup>. Menurut **Thomas Aquinas**, walaupun ada pembatasan penggunaan hak milik yang tidak merugikan orang lain, melihat milik perseorangan sebagai hak yang tidak bertentangan dengan hukum kodrat<sup>7</sup>.

Hak milik atas tanah (*eigendom privaet*) adalah hak kodrat (*natuur recht*) dalam arti bukan hak manusia (*een menselijk recht*) yang ia dapat dilepaskan secara sukarela, akan tetapi sesuatu hak kodrat yang menyertai / mengikuti (*inheren*) diri manusia<sup>8</sup>. **Hugo Grotius** (1563-1645) menyatakan bahwa kehendak manusia (*mensen will*) merupakan dasar adanya hak milik perseorangan, pada mulanya tanah dipergunakan bersama-sama oleh masyarakat, namun karena kehendak manusia, secara tegas maupun secara diam-diam terjadi perubahan, yakni pemilikan secara perseorangan. **Samuel Pufendorf** (1632-1694) mengemukakan bahwa secara alami, sejak semula dijumpai milik bersama atas tanah (*gemeenschappelijke eigendom*) yang berdasarkan perjanjian diam-diam ataupun secara tegas timbul hak milik perorangan. **Aristoteles** (384-322 SM), menyebutkan negara adalah tidak mungkin memiliki tanah<sup>9</sup>.

Milik perorangan harus dilindungi, oleh karena pengusahaan atas tanah oleh manusia yang satu dapat mengakibatkan manusia yang lain kehilangan hak miliknya atas tanah. Sedangkan, hak untuk memiliki tanah adalah suatu hak yang asli (*aangeboren mensenrechten*) yang tidak dapat diasingkan (*onvervreemdbaar*). Penempatan hak-hak manusia yang sedemikian itu memperlihatkan kuatnya kedudukan manusia atas tanah, sehingga dapat mengecualikan pemilikan tanah oleh negara. Namun, penjelasan teoritik mengenai tidak adanya milik negara atas tanah, tidak secara tegas dinyatakan oleh teori-teori tersebut.

---

<sup>6</sup> Ronald Z. Titahelu, *Penetapan .....*, Op. Cit, Hlm. 96

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> *Ibid*, Hlm. 98

<sup>9</sup> *Ibid*.

Hak milik privat atas tanah adalah bagian dari hak milik bangsa Indonesia yang kepunyaan, peruntukan, dan penggunaannya ditujukan kepada kepentingan pribadi para individu (individu alamiah dan buatan) sebagai hak individu bangsa Indonesia yang bersifat keperdataan. Negara berkewenangan untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi yang tidak bertentangan dengan batas hak keperdataan. Dengan demikian, hak milik privat atas tanah bangsa Indonesia, terdiri dari :

1. Hak milik (pasal 16 jo Pasal 20 UUP A)
2. Hak guna usaha (pasal 16 jo Pasal 28 UUPA)
3. Hak guna bangunan (pasal 16 jo Pasal 35 UUPA)

Dari kajian filsafati, hubungan antara tanah dengan perorangan, keluarga dan masyarakat adalah berupa :

1. Hubungan kepunyaan (bukan milik) sebab tanah merupakan karunia Tuhan
2. Kekuasaan untuk menjalankan hubungan kepunyaan itu dilakukan dalam hak dan kewajiban yang berimbang, dalam hak yang diartikan sebagai kemampuan dan kecakapan untuk melakukan apa yang secara bebas boleh dilakukannya, juga diimbangi dengan kewajiban yaitu kemampuan dan kecakapan untuk melakukan apa yang harus dilakukan.

Ciri utama dalam penyelenggaraan hak dan kewajiban berimbang adalah penentuan tanah untuk dipergunakan bagi kepentingan bersama dan tidak menyebabkan kerusakan milik yang lain atau lingkungan sekitarnya. Dilain pihak adalah adanya sifat fungsi sosial atas tanah. Namun demikian, bukan berarti pemilikan pribadi keluarga maupun masyarakat. tidak dimungkinkan. Pemilikan tersebut tetap diakui, tetapi dijalankan atas dasar penyelenggaraan hak dan kewajiban secara berimbang<sup>10</sup>.

## 2. Konsep Kepemilikan Tanah Pada Umumnya

Secara konseptual atau teori, ada beberapa pendapat dasar

---

<sup>10</sup> *Ibid*, Hlm. 161-162

mengenai hak milik perorangan. Pendapat pertama dikemukakan oleh **John Locke**, yang memandang hak milik sebagai salah satu pranata yang secara kodrati melekat pada diri setiap individu manusia<sup>11</sup>. Konsep ini, kemudian secara hukum diperluas. Bukan hanya individu manusia yang dapat mempunyai hak milik. Badan-badan atau pranata-pranata yang oleh hukum diberi status yang dipersamakan dengan manusia juga dimungkinkan mempunyai hak milik<sup>12</sup>.

Sebagai kebalikan dari pandangan **Locke** ada yang berpendapat, pranata hak milik perorangan dapat menjadi sumber ketidakadilan dan menghalangi upaya kesejahteraan bagi seluruh rakyat atau suatu kelompok masyarakat. Pendapat ini dianut oleh **Plato**. Karena itu, **Plato** tidak menghendaki adanya sistem hak milik perorangan sebagai salah satu unsur ajaran negara idealnya.

Di masa modern, pendapat semacam itu menjadi salah satu landasan berpikir dan konsep marxisme, khususnya komunisme. Marxisme berpendapat, sistem hak milik merupakan cikal bakal sistem kelas dan eksploitasi manusia oleh manusia (*exploitation de l'homme par l'homme*). Untuk mewujudkan masyarakat tanpa kelas dan meniadakan penghisapan manusia oleh manusia, sistem kepemilikan perorangan harus ditiadakan. Tetapi perlu diperhatikan, hak milik yang dipersoalkan kaum marxis atau komunis adalah hak milik perorangan juga berkaitan dengan produksi (sebagai sarana produksi). Jadi, tetap ada tempat bagi sistem hak milik di luar hak milik perorangan dan di luar sarana produksi, yang disebut hak milik publik. Terhadap sarana produksipun secara hakiki bukan menyangkut peniadaan pranata hak milik, tetapi peralihan

---

<sup>11</sup> John Locke mempostulatkan bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang inheren atas kehidupan (*live*), kebebasan (*liberty*) dan harta (*property*) yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dipindahkan atau dicabut oleh Negara, untuk menghindari ketidakpastian hidup dalam alam. Akan tetapi; dalam suatu keberadaan Negara manusia telah mengambil bagian dalam suatu kontrak sosial dimana hak-hak yang tidak dapat dicabut diserahkan pada kekuasaan Negara, Lihat Aslan Noor, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Disertasi PPS Unpad, Bandung, Tahun 2003, Hlm. 36. Lihat pula John

Locke, *Two Treatises of Civil Government*. JM. Dent & Sons Ltd, London, 1960, Hlm. 9 dan 77

<sup>12</sup> Lihat Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah

pemegang hak milik dari hak milik perorangan menjadi hak milik komunitas yang diwakili negara, sehingga lazim disebut hak milik negara. Sebenarnya potensi eksploitasi yang merugikan bahkan menindas, dalam sistem kepemilikan komunitas atau oleh negara tidak lebih kurang dari sistem pemilikan perorangan, karena disertai segala atribut kekuasaan negara<sup>13</sup>.

Pendapat lain mengenai hak milik dapat dipandang sebagai gabungan antara sistem milik perorangan yang tanpa batas dengan system kepemilikan komunitas (negara) yang sebenarnya juga tanpa batas. Pada Negara yang tidak menjalankan system marxisme atau komunisme, hak milik perorangan tetap dipandang sebagai salah satu hak kodrati, tetapi dengan pembatasan yang berkaitan dengan kepentingan sosial atau kepentingan umum.

Hak milik bukan hanya dibatasi cara-cara penggunaan dan penguasaannya (seperti pembatasan luas), bila perlu dapat dicabut demi suatu kepentingan sosial yang lebih luas atau suatu kepentingan umum tertentu (kepentingan publik / negara). Demikian pula pada Negara-negara yang menjalankan sistem marxisme atau komunisme. Negara tetap sebagai pemilik sarana produksi seperti tanah. Rakyat hanya sebagai pemegang hak pakai atau penyewa dengan syarat-syarat dan cara pemanfaatan yang lebih longgar. Di Republik Rakyat Cina (RRC), rakyat menyewa atau memakai tanah negara untuk sesuatu jangka panjang. Rakyat bebas menentukan cara-cara pemanfaatan, cara-cara penjualan hasil, dan bebas pula menikmati hasil-hasilnya. Hal ini sangat mendorong peningkatan produksi dan kesejahteraan petani atau pemakai tanah.

### **3. Konsep Asli Kepemilikan Tanah Bangsa Indonesia**

Konsepsi asli hak milik Indonesia cukup unik dibandingkan dengan system-

---

<sup>13</sup> Aslan Noor, Op. Cit., Hlm 37. Lihat pula Bagir Manan dalam Pengantar Pidato Laporan Promotor Terhadap Pertanggungjawaban Akademis Atas Nama Aslan Noor Pada Sidang Promosi Doktor dalam Ujian Terbuka Disertasi, Unpad, 2003, Hlm. 3-6

sistem pemilikan di atas. Hak ulayat bukanlah sistem kepemilikan komunitas seperti diinginkan **Plato** atau kaum **marx**. Dalam sistem hak ulayat tidak ada struktur kekuasaan yang dapat dipandang sebagai pemegang hak atas tanah ulayat beserta tumbuh-tumbuhan di atasnya. Rakyat sebagai anggota masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang bersangkutan, pada dasarnya bebas memanfaatkan hak ulayat sepanjang tidak bersentuhan dengan hak-hak sesama anggota masyarakat hukum lainnya, misalnya tanah pernah dibuka (dipergunakan) oleh anggota yang lain. Kalaupun ada semacam campur tangan penguasa adat atau kepala desa, hal ini lebih bersifat pemberitahuan dari pada sebagai izin. Yang lebih unik, pembukaan atau penggunaan hak ulayat, secara ilmiah, menumbuhkan hubungan pribadi antara tanah yang dibuka (digunakan) dengan pembuka tanah yang dapat berproses sampai pada pemilikan. Proses ini oleh Supomo disebut *individualisering process* dan oleh Malinkrodt disebut sebagai *verecomisering process*

Keunikan lain yaitu hubungan antara individu dengan tanah ditentukan oleh intensitas hubungan individu yang bersangkutan baik dalam pemanfaatan secara terus-menerus maupun dengan tanda-tanda tertentu yang menghubungkan individu dengan tanah yang bersangkutan seperti ada tanaman kelapa, buah-buahan dan lain sebagainya. Hubungan semacam ini oleh Djodjodiguno disebut sebagai hubungan *mulur mungkeret* atau oleh Ter Haar disebut sebagai teori bola (*baltheorie*).

Berbagai keunikan tersebut menjadi salah satu pilar pemikiran UU No.5 Tahun 1960 dan berbagai undang-undang yang berkaitan dengan tanah serta, kekayaan alam yang ada di atas atau di dalam tanah tersebut. Tetapi, pembentukan undang-undang menyadari juga berbagai keterbatasan sistem pemilikan tanah asli dan berbagai kebutuhan baru bertalian dengan tanah. Karena itu, selain pembatasan-pembatasan terhadap asas dan kaidah hukum adat, juga dimasukkan berbagai unsur baru hubungan perorangan dengan tanah, seperti HGB, HGU, dan administrasi pertanahan seperti sertifikat yang diatur dalam undang-undang tersebut. Didorong oleh keinginan mengintegrasikan antara pemilikan asli dengan berbagai kebutuhan baru, UU NO.5 Tahun-1960 melahirkan berbagai keunikan baru yang tidak jarang menimbulkan masalah-masalah dalam pelaksanaannya seperti : hukum agraria adalah hukum adat, hak milik adalah hak terkuat dan terpenuh, negara yang

hanya dikatakan menguasai tanah tetapi dipihak lain berwenang melahirkan hak milik perorangan atas tanah, larangan menelantarkan yang akan menjadi dasar hapusnya hak milik atas tanah dengan mengenyampingkan prinsip bahwa tanah dipandang sebagai hak asasi dan lain-lain. Beberapa hal tersebut menunjukkan, meskipun UU NO.5 Tahun 1960 adalah dasar-dasar hak-hak atas tanah seperti hak milik, ternyata masih ada hal-hal yang secara konseptual memerlukan pengkajian mendalam<sup>14</sup>.

Persoalan-persoalan hak milik atas tanah ini menjadi lebih signifikan untuk diteliti dalam hubungannya dengan hak asasi berkaitan dengan pelaksanaan penataan ruang. Hingga saat ini, masih belum ada kesepakatan mengenai apa ukuran substansi dan metode hak asasi, sehingga dapat ditemukan sesuatu merupakan hak asasi dan yang lainnya bukan hak asasi. Kekosongan ini tidak jarang menimbulkan kesulitan normatif dan praktek-praktek, baik pada tatanan normatif, perbuatan administrasi maupun peradilan. Pada saat ini, langsung atau tidak langsung, yang sangat menentukan substansi dan metode hak asasi adalah mereka yang mempunyai daya tekan lebih kuat termasuk hak milik atas tanah atau hak memanfaatkan tanah. Penyerobot tanah mungkin mendapat perlindungan dengan alas hak asasi manusia walaupun secara nyata merugikan pemegang hak yang sah atas tanah tersebut, atau setidaknya dipandang sebagai beban yang harus ditanggung oleh negara.

Hal-hal substansif dan harus dipikirkan dalam penerapan UUPR yang baru (UU No. 26 Tahun 2007) adalah nilai kepatutan terhadap penetapan-penetapan pemerintah atas : obyek (lokasi) dan subyek (pemohon) pembangunan yang diturunkan dari penataan kawasan, zona dan lokasi-lokasi untuk pembangunan bagi pelaku ekonomi serta batas atas dan batas bawah dari makna perijinan yang dikeluarkan.

#### **4. Penataan Ruang dan Kaitannya Dengan Kemaslahatan Bersama (Kepentingan Umum)**

Penataan ruang berkaitan erat dengan kemaslahatan bersama (kepentingan umum). Kemaslahatan bersama (kepentingan umum) dalam bahasa latin disebut *communio (communis)* yang berarti hal bersama, yang dipunyai bersama atau persekutuan, gabungan, persatuan, kehidupan

---

<sup>14</sup> Aslan Noor, *Ibid*.....

bersama atau pergaulan<sup>15</sup>. Pemaknaan yang klasik dari kemaslahatan bersama (kepentingan umum) dari literatur Belanda, yaitu *algemene belang* dan *ten algemene nutte*. *Algemene Belang* diartikan sebagai kemaslahatan umum (dalam arti luas) atau kepentingan umum (dalam arti sempit). Sedangkan, *Ten algemene nutte* diartikan sebagai untuk kepentingan umum. Arti untuk kemaslahatan umum dapat meliputi banyak orang yang bisa memperoleh kemanfaatan, atau banyaknya manfaat yang diperoleh, atau manfaat yang dapat dinikmati secara luas oleh siapa saja<sup>16</sup>.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan hakekat pengelolaan ruang berkaitan dengan kepentingan bersama secara langgeng dan kontinu atas tanah yaitu tercapainya kemaslahatan bersama atau banyaknya kemanfaatan (*out comes*) yang dapat diberikan atau manfaat yang dapat dinikmati secara luas oleh siapa saja dan bersifat patal serta eksklusif. Pendek kata kepentingan penataan ruang adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat agar lingkungan tetap lestari optimal serasi dan seimbang serta *suitenable* (berkelanjutan).

Dalam literatur ataupun perundang-undangan Indonesia (termasuk perundang-undangan Hindia-Belanda yang masih berlaku), istilah penataan ruang dilakukan untuk kemaslahatan umum memiliki arti yang beragam. Dalam literatur, kemaslahatan umum sama dengan kepentingan masyarakat, atau kepentingan bersama, kolektif, bukan kepentingan orang perorangan, atau kepentingan kekeluargaan. Dalam perundang-undangan, istilah kemanfaatan umum diartikan sebagai suatu sifat yang dikaitkan pada kegiatan kepentingan bersama dari rakyat, kepentingan bersama dari bangsa dan negara, dan kepentingan pembangunan<sup>17</sup>. Kemaslahatan umum identik dengan kepentingan nasional kenegaraan, sebagai kepentingan keseluruhan pelaksanaannya berada pada negara. Negara adalah sesuatu yang abstrak yang riil atau konkret adalah pemerintah. Pemerintah, baik kapasitasnya sebagai kepala negara maupun sebagai pimpinan administratif (pemerintahan) mempunyai kewenangan menyelenggarakan penataan ruang untuk menjaga agar kepentingan bersama antara bangsa dan negara tetap terjaga.

---

<sup>15</sup> K. Prent cm, cs, *Kamus Latin Indonesia*, Kanisius, Semarang, 1969, Hlm. 157

<sup>16</sup> Dirman, *Perundang-undangan Agraria Di Seluruh Indonesia*, JB. Wolters, Djakarta,-Groningen, 1952, Hlm. 79

<sup>17</sup> Lihat Pasal 18 UUPA

Secara teoritik, Negara dalam segala tindakannya didasari prinsip pembenaran, berbeda dengan pemerintah yang menurut **Lord Acton** "*tend to corrupt*" (cendrung bersalah guna)<sup>18</sup>. Berkaitan dengan itu, agar pengelolaan penataan ruang tidak menyimpang dari makna yang sesungguhnya dalam implementasinya harus memenuhi asas hukum umum sebagai berikut<sup>19</sup> :

#### **a. Asas Kepantasan Hukum**

Kepantasan hukum atau kelayakan hukum, ataupun kepatutan hukum bersandar kepada kebenaran dan keadilan. Dalam praktik, memperlakukan adanya kepastian hukum merupakan suatu wewenang yang digunakan secara hati-hati, juga merupakan kebebasan bagi hakim apabila ia menilai adanya konflik hukum positif dengan situasi atau keadaan tertentu yang dipandang pantas untuk diberlakukan. Pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan negara dapat bertindak secara pantas menurut hukum di dalam keadaan tertentu. Jika terjadi sesuatu polemik, hakim tata usaha Negara akan menilai apakah tindakan tersebut adalah pantas menurut hukum atau tidak. Perbuatan yang dilakukan berdasarkan ada tidaknya unsur kepastian hukum, akan menentukan juga ada tidaknya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan UUPR.

#### **b. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum**

Asas ini bersumber dari Pasal 27 (a) 1 dan 2 UUD 45 yang berisikan konsekuensi antara hak dan kewajiban. Dalam prinsip hukum kodrat, Tuhan tidak pernah memberikan hak secara setunggal, tetapi sepasang (kembar, dwitunggal) dengan kewajiban. Begitu pula dalam hukum Negara, hak dan kewajiban diatur dan harus dibaca dalam satu nafas serta dijalankan secara seimbang. **Nicolai** mengemukakan asas kesamaan kedudukan dalam hukum mengimplementasikan dua ukuran pengujian (*toetsingsmaatstaven*), yaitu: 1. adanya ukuran dalam memberi keputusan terhadap kebijaksanaan pemerintah (*een maatstaf bi de toetsing van een beschikking aan het beleid*), 2. adanya ukuran untuk menentukan kebijaksanaan yang menjadi dasar keputusan (*een maatstaf bi de toetsing van het beleidzelf data an de beschikking ten grondslag ligt*).

Kesamaan kedudukan dalam hukum tidak hanya tertuju pada

---

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alunmi. Bandung, 1997, Hlm. 157

<sup>19</sup> Ronald Z. Titahelu, *Penetapan Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah*, Disertasi PPS Unair, Surabaya, 1993, Hlm. 232-234

kepentingan hak individu, tapi juga kewajiban termasuk kewajiban memelihara tanah dan melepaskan. bagi kepentingan yang lebih luas, termasuk untuk penataan ruang yang apabila tidak dilepaskan akan membahayakan kepentingan atau mengancam kehidupan nasional (bangsa, masyarakat dan Negara). Tujuan dijalankannya hak dan kewajiban pemilikan tanah adalah untuk mencapai tujuan-tujuan hukum berupa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Pemerintah dalam menjalankan kewenangannya, berkuasa untuk memutuskan suatu kebijaksanaannya terhadap setiap pihak. yang tidak menjalankan kewajibannya, dalam pemilikan dan penggunaan tanah yang tidak semestinya. Isi kebijakan dapat berupa pemberian batas waktu maksimal guna menjalankan kewajiban atas tanah. Jika kewajiban masih belum juga dilaksanakan hak atas tanah dinyatakan gugur.

#### **c. Asas Musyawarah**

Substansi yang prinsipil dalam penerapan penataan ruang yang berkaitan dengan hak-hak individual adalah *term* musyawarah, yaitu suatu kenyataan konkrit bahwa manusia memiliki pikiran, kehendak, dan kemampuan serta kecakapan bertidak yang diberi arti hukum. Setiap perhubungan antar berbenturan; diatur melalui ketentuan yang umum yang diterima atau disepakati bersama yang mencerminkan kehendak bahwa kedudukan sesama manusia yang memiliki berbagai kepentingan, dapat saling setiap orang sama dalam hukum. Pemenuhan asas musyawarah mengedepankan dua hal penting, yaitu : 1). Kedudukan warga. sebagai manusia yang diperhadapkan dengan negara yang dilaksanakan oleh. pemerintah, 2). wewenang atas dasar kebebasan manusia yang diperhadapkan dengan wewenang negara untuk menentukan, mengatur, dan menyelenggarakan hal-hal yang berhubungan dengan penataan ruang dan turutannya yang terjadi atas dasar kekuasaan negara terhadap tanah.

#### **d. Asas Kekuasaan Negara Atas Tanah**

Negara tidak didasari hubungan memiliki dengan tanah, tetapi hubungan menguasai. Dari hubungan menguasai dalam pasal 33 (a) 3 UUD 1945, melahirkan Hak Penguasaan Negara atas tanah dalam Pasal 2 UUP A. Notonagoro memberikan pengertian tentang hak menguasai negara dalam

Pasal 33 (a)3 UUD 45<sup>20</sup>, istilah dikuasai dan dipergunakan adalah dua hal yang berbeda, dipergunakan itu adalah sebagai tujuan dari dikuasai, meskipun kata penghubungnya dan, hingga itu nampaknya dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam sebab akibat. Pengertian dikuasai, bukan berarti dimiliki, tetapi kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang diberikan kewenangan (Pasal 2 (a) 2 UUPA) Makna dikuasai oleh negara tidak terbatas pada pengaturan, pengurusan, dan pengawasan terhadap pemanfaatan hak-hak perorangan, akan tetapi negara mempunyai kewenangan untuk menuntut ambil bagian secara aktif dalam mengusahakan kesejahteraan rakyat. Berkaitan dengan itu **Bagir Manan** mengatakan Negara Indonesia merdeka adalah negara kesejahteraan sebagaimana termaksud dalam pembukaan UUD 1945. Dasar pemikiran lahinya Hak Penguasaan Negara dalam Pasal 33 (a) 3 UUD 1945, merupakan perpaduan antara teori negara hukum kesejahteraan dan konsep hak ulayat dalam persekutuan hukum adat. Makna penguasaan negara adalah kewenangan negara untuk mengatur (*regelen*), mengurus (*bestuuren*) dan mengawasi (*toezichhouden*)<sup>21</sup>. Substansi dari penguasaan negara adalah dibalik hak, kekuasaan atau kewenangan yang diberikan kepada negara terkandung kewajiban menggunakan dan memanfaatkan tanah sebagai sumber daya ekonomi bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan, penggunaan dan pemanfaatan tanah amat menentukan apakah dalam perencanaan penataan ruang diperbolehkan untuk kepentingan pembangunan atau kawasan lindung atau sebaliknya, yang memungkinkan kebijakan tersebut berbenturan dengan hak-hak individual yang terlebih dahulu sudah ada.

#### e. Asas-asas Pemerintahan Yang Baik

Sifat publik dari pengaturan, penggunaan hak atas tanah memberi wewenang kepada negara untuk mengatur menyelenggarakan dan menentukan perencanaan penggunaan tanah melalui pola penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam UUPR. Pelaksanaan kewenangan tersebut dituntut dilaksanakan secara pantas. Dengan kata lain, negara dalam

---

<sup>20</sup> Notonagoro. *Politik dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Pancuran Tujuh, Jakarta. 1997. Hlm. 79, Lihat Pula Sudargo Gautama. *Tafsiran UUPA*. Alumni, Bandung; 1981, Hlm, 57

<sup>21</sup> Lihat Bagir Manan. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Mandar Maju, Bandung, 1995; Hlm. 54-55

menjalankan kekuasaan atau wewenangnya dituntut agar melakukannya menurut asas-asas hukum umum. Secara khusus, kekuasaan negara yang dijalankan oleh pemerintah secara patut dalam segala tindakannya. Hal inipun, hukum-hukum tidak tertulis yang hidup di masyarakatpun harus diperhatikan. Diberlakukan asas umum pemerintahan yang baik adalah ditujukan bukan untuk memenuhi kepentingan diri sendiri, tetapi untuk memenuhi kepentingan yang sangat luas, yang meliputi<sup>22</sup> :1). bukan tindakan melawan hukum dari penguasa, 2). bukan tindakan sewenang-wenang, 3). Memenuhi asas ketelitian dan kecermatan, 4). memiliki dasar-dasar keputusan yang tepat, 5). Memenuhi asas kesamaan dalam hukum, 6). Memenuhi asas kepastian hukum.

**f. Doktrin Paksaan Dalam Konsep Penataan Ruang**

Paksaan (*coercion*) merupakan wujud dari upaya mempengaruhi secara fisik agar orang mengikuti kehendak atas peruntukan dan penggunaan tanah yang telah ditetapkan sesuai aturan yang berlaku (di Indonesia dilandasi UU No. 27 Tahun 2006 tentang UU RUTR jo UU No. 23 Tahun 1997 tentang UU PLH jls PMA No.2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi)

Paham paksaan (*coercion*) menjembatani hubungan antara ditetapkannya penggunaan tanah yang didasari RTRW dengan tujuan yang hendak dicapai dalam *scope* yang berwawasan lingkungan. Jika terjadi penyimpangan terhadap nilai dan norma yang ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan, maka yang terkait dengan pemanfaatan itu harus patuh akan penetapan ketentuan tersebut. Hukum dapat menyebut paksaan sebagai sanksi. Baik paksaan maupun sanksi kedua-duanya merupakan mekanisme pendorong secara fisik atau psikologis, agar orang dapat berperilaku secara layak menurut kewajiban dan hak-hak yang ditetapkan. Dalam hubungan dengan kepentingan yang lebih luas yang telah ditetapkan oleh Negara melalui pemerintah, maka arti paksaan hanya dapat diwujudkan jika tujuan dari dipenuhinya penataan ruang itu secara benar-benar, yaitu :

1. Memenuhi kepentingan lingkungan kenegaraan secara luas.
2. Memiliki kepentingan dengan nilai lebih jika dibandingkan dengan kepentingan lain
3. Penetapan adanya penataan ruang dilakukan menurut hukum baik undang-undang, peraturan maupun kepatutan dalam masyarakat.

---

<sup>22</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran .....*, *Op. Cit.*, Hlm. 159

Pemberdayaan fungsi ruang sesuai pola tata ruang merupakan kepentingan tertinggi dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Artinya, apabila penataan ruang menghendaki kepentingan individual harus mengalah. Inilah, makna sesungguhnya dari kehidupan bernegara dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Pemerintah atas nama negara, harus turut campur dalam mengusahakan kepentingan rakyat dalam memajukan perekonomian nasional. Berkaitan dengan itu, **Bagir Manan** mengatakan bahwa Indonesia menganut faham Negara Kesejahteraan (*welfare state*) yang dapat ditemukan pada alinea ke-empat pembukaan UUD 1945 tentang tujuan negara yaitu hendak memajukan kesejahteraan umum. Begitu pula dalam Pasal 31 dan 32 UUD 1945 mewajibkan kepada pemerintah untuk mengambil bagian aktif dalam mengusahakan tercapainya kesejahteraan rakyat. Keinginan kuat untuk membentuk negara kesejahteraan seperti tertuang dalam pasal 33 UUD 1945 merupakan manifestasi dari norma-norma yang tersirat dan tersurat dalam pembukaan UUD 1945 tersebut, terutama perwujudan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia<sup>23</sup> melalui pembangunan nasional di berbagai sektor.

Dalam suatu kepustakaan lain, **Bagir Manan** mengatakan bahwa pada konsep negara kesejahteraan, negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat atau sebagai penjaga malam dalam prinsip *nachtwakerstaat* atau *nactwchaterstaat*, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-basamya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, salah satu aspek penting dalam kesejahteraan umum adalah terwujudnya pembangunan bagi kepentingan semua di masa kini dan yang akan datang<sup>24</sup>. Berkaitan dengan itu, Sjahran Basah mengatakan tujuan pemerintah tidak semata-mata dibidang pemerintahan saja, melainkan harus melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka memencapai tujuan nasional melalui pembangunan nasional<sup>25</sup>, yang salah satu teramat penting adalah pembangunan untuk kepentingan bersama dan memelihara lingkungan.

---

<sup>23</sup> 10

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, FH UNILA, Lampung, 1996, Hlm. 16

<sup>25</sup> Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, Hlm.3

Rousseau dalam teori kontrak sosialnya menyebutkan bahwa negara terbentuk karena adanya perjanjian masyarakat dan tidak memperinci lebih lanjut mengapa perjanjian tersebut terjadi, hal yang penting apa yang menjadi standar pembeda terhadap kontrak sosial tersebut dan mempunyai konsekuensi terhadap individu di bawah kekuasaan negara<sup>26</sup>. Sesungguhnya esensi dari kontrak sosial adalah menemukan bentuk kesatuan membela dan melindungi kekuasaan bersama disamping kekuasaan pribadi dan milik setiap individu. Perkembangan lebih lanjut kontrak sosial sebagai legitimasi kekuasaan politik tidak lagi merupakan pokok, tetapi kekuatan ekonomi masyarakat kapitalis liberal berkaitan antara kekuatan ekonomi dan kekuasaan politik yang menjadi pokok dalam kehidupan negara.

##### 5. Negara Tidak Mempunyai Hubungan Memiliki Dengan Tanah.

Secara teoritik, **W.G. Vegting**<sup>27</sup> sebagaimana yang dikutip **Ronald Z. Titahelu**<sup>28</sup> menyebutkan negara tidak memiliki tanah. Dengan kata lain hubungan antara tanah dengan negara bukanlah didasarkan pada hubungan milik (hubungan keperdataan). Hal itu, didasarkan pada alasan bahwa pengertian milik (*eigendom*) menunjukkan adanya kekuasaan mutlak (*volstrekte heerschappij*). Jika prinsip pemilikan (*ownership*) dalam hakekat pemilikan *eigendom* dijadikan dasar pengembanan oleh negara dan diberikan arti kepemilikan, maka bertentangan dengan hakekat negara hukum yang demokratis atau bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menjadi acuan universal negara-negara yang ada di dunia. Penggunaan tanah untuk kepentingan umum tidak mengharuskan tanah dimiliki oleh negara. Menurut **Von Jhering**, selain benda, termasuk tanah, yang benar-benar dipergunakan bagi kepentingan negara (bangunan untuk instansi) yang dapat dimiliki negara, benda di luar itu tidak dapat dimiliki negara. **Gaius** mengelompokkan benda menjadi dua golongan yang merupakan cikal bakal

<sup>26</sup> J.J. Rousseau, *Kontrak Sosial* (Terjemahan Soemardjo), Airlangga, Jakarta, 1986, Hlm. 13-19

<sup>27</sup> W.G. Vegting, *Publiek Domein En Zaken Buiten Den Handel*, N Samson N.V. Alphen Aan De Rijn, 1946, Hlm. 9-

16

<sup>28</sup> Ronald Z. Titahelu, .....Op. Cit Hlm. 91

lahirnya hubungan antara tanah dengan Negara, kepentingan umum, masyarakat dan perorangan sebagai berikut :

- a. *Res Divini Juris*, atau benda-benda yang berhubungan dengan hal-hal yang disakralkan (kepentingan: dewa-dewa, suci atau hal-hal yang sangat diutamakan), yang meliputi: *res sacrae* (benda-benda yang disucikan), *res religiose* (benda-benda yang dibiarkan untuk menjadi kediaman para arwah yang telah meninggal dunia), dan *sanctae* (benda-benda khusus yang memiliki arti penting bagi Negara (kota) seperti batas dan dinding-dinding kota)
- b. *Res Humani Juris*, atau benda-benda yang berhubungan dengan kepentingan manusia baik perorangan maupun masyarakat, yang meliputi : *res publicae*, yaitu semua benda yang diperuntukkan bagi dinas umum, *res privatae*, yaitu benda yang diperuntukkan dan dimiliki oleh perorangan.

Jalan-jalan umum tidak dapat disebut milik negara. Jika merujuk kepada pembagaaian *res publicae* dari Gaius, maka yang dapat menjadi milik negara hanya *res publicae* yang tidak diperuntukkan bagi kepentingan publik (di Indonesia disebut tanah aset pemerintah)

Disamping Gaius membagi benda-benda menjadi *res divini iuris* dan *res humani iuris*, Marcianus membagi benda-benda berdasarkan pemilikan disamping jenis benda menurut kepentingan<sup>29</sup>, sebagai berikut :

1. Benda milik bersama (*gemeengoed van allen zijn, naturali iura omnium*)
2. Benda yang tidak dimiliki oleh siapapun (*niemands goet zijn, nullius*)
3. Benda milik perseorangan (*privaten personen toebehoren, singulorum*)
4. Benda semata-mata untuk kepentingan masyarakat (*eenige gemeenschap, universitatis in betrekkin staan*)

Dari pemikiran hak milik bangsa Indonesia yang membedakan hak kepemilikan publik dan privat atas tanah, maka konsep pemilikan dari Gaius dan Marcianus dapat digolongkan ke dalam kelompok hak publik dan hak privat atas tanah. Dengan demikian *res divini iuris* yang terdiri dari *res sacrae*, *res religiosae*, *res sanctae* dan *res humani iuris* yaitu *res publicae* oleh Gaius beserta benda-benda *gemeengoed van aUen zijn, naturali iura communia omnium* (benda-benda milik bersama) dan *eenige gemeenschap universitatis in betrekking staan* (benda-benda semata-mata untuk kepentingan masyarakat) oleh Marcianus adalah hak milik publik. Sedangkan, *res privatae* menurut pengelompokan Gaius dan *privaten*

<sup>29</sup> Ibid, Hlm. 104

*personen toebehoren* dari Marcianus adalah hak milik privat. Terhadap benda-benda yang tidak dimiliki oleh siapapun (*niemand's goed zijn, nullius*) adalah hak milik bangsa yang nantinya dapat dipunyai oleh hak milik publik dan dapat pula oleh hak milik privat.

Hak milik publik dapat diartikan sebagai bagian hak milik bangsa Indonesia yang kepunyaan, peruntukan, dan penggunaannya ditujukan kepada kepentingan bersama bangsa dan pengelolaannya dibawah kekuasaan negara. Yang termasuk dalam hak milik publik, yaitu:

- a. Hak pakai, untuk instansi pemerintah dan sarana umum (Pasal 16 jo Pasal 41 UUPA)
- b. Hak pengelolaan, untuk keperluan departemen yang salah satu tugasnya melaksanakan pembangunan yang menggunakan lahan dan pemerintah daerah (Pasal 16 jo UU Nomor 1 Tahun 1977)
- c. Hak milik wakaf (pasal 14 jo PP Nomor 28 Tahun 1977)

### C. HAK INDIVIDUAL ATAS TANAH DALAM UU NO. 26 TAHUN 2007

Indonesia menghargai dan menghormati hak-hak individual atas tanah sebagai HAM yang ditandai dengan pengaturannya dalam Pasal 36 UU No. 39 Th. 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), yang berbunyi : (1) Setiap orang berhak mempunyai hak milik baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum, (2) Tidak seorang pun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum, (3) Hak Milik mempunyai fungsi sosial.

Senada dengan UU No. 39 Th. 1999 tentang HAM, UU No. 26 Th. 2007 tentang Penataan Ruang pun telah mengadopsinya kedalam pasal 7, sebagai berikut : (1) Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah, (3) Penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Berkaitan dengan itu, Peraturan Menteri Negara Agraria No. 2 tahun 1999 telah pula membatasi secara jelas dan tegas tentang ketentuan ijin lokasi dapat diberikan dalam hal :

- a. Sesuai dengan RTRW yang berlaku (Pasal 3),
- b. Sesuai dengan Aspek Pertimbangan Penatagunaan Tanah (Pasal 6)
- c. Dengan cara ganti kerugian ke pada bekas pemegang haknya dan tidak boleh ada pihak lain yang dirugikan (Pasal 8)

Perpres No. 36 Th. 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah pula membatasi secara tegas dan jelas tentang perolehan tanah bagi kepentingan pembangunan untuk kepentingan umum Sebagai berikut :

- a. Urgensi lokasi tidak dapat dipindahkan,
- b. Harus sesuai dengan RTRW yang berlaku,
- c. Harus dengan ganti rugi yang layak (tidak mermbuat bekas pemegang haknya menjadi mundur kehidupannya)
- d. Menghormati HAM

Hal-hal konseptual-normatif di atas sering kontroversial dalam praktik (belum terwujud sesuai keinginan) . Pemicunya adalah belum ada keseragaman dan sinkronisasi pengaturan antara berbagai peraturan teknis yang satu dengan yang lainnya dari berbagai aspek hukum yang bertalian dengan hak-hak individual atas tanah dengan peraturan HAM itu sendiri. Tata cara kerja HAM berjalan secara dikotomi, UUPR juga berjalan penuh dengan tekanan dan aspek pengendalian yang lemah, dan penerbitan ijin lokasi penuh dengan wacana tragedi lingkungan.

Sesungguhnya hal tersebut tidak perlu terjadi jika semua pihak terkait dan berkepentingan seperti : pelaku pembangunan, pengawas pembangunan dan para praktisi hukum bersatu padu untuk berpikir secara rasional dan taat asas. Yang benar katakan benar dan yang salah katakan salah, sehingga apa yang menjadi cita dan cinta rakyat, bangsa, negara dan lingkungan yang lestari tetap dalam koridor pengelolaan yang konkret, terencana serta terukur.

#### **D. PENUTUP**

Tidak mudah memang, mendekatkan antar hal-hal yang normatif an-syih dengan konsep teoritik yang empiris. Namun, bagaimana pun juga pilosofi tata ruang yang terkonsep dalam pola penataan dan praktik yang terarah, terukur serta berilmu perlu mendapat perhatian kita semua, terutama petinggi-petinggi yang bertindak sebagai pengambil keputusan. Hal-hal yang lebih penting dalam pentaan ruang dan perolehan tanah untuk pembangunan yang dilkakukan baik oleh pemerintah dan swasta perlu

memperhatikan dan menjalankan kaedah-kaedah fundamental hak-hak keperdataan individual atas tanah. Pastikan Perolehan tanah sudah sesuai dengan RTRW, tidak ada satupun hak-hak rakyat yang dikebiri dan lokasi tersebut betul-betul diperoleh berdasarkan musyawarah dengan menegetengahkan unsur dading serta pastikan pula ganti rugi kepada bekas pemegang hak memenuhi unsur ganti rugi yang layak baik secara materil maupun secara inmateril.

Pemberdayaan masyarakat baik dalam pendataan, penataan, pengendalian rauan maupun dalam proses pemecahan konflik melalui mediasi perlu diterapkan secara optimal agar jauh-jauh sebelum timbul permasalahan ruang yang lebih rumit, konkri dan konflik akan membahana.

## E. DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- Bagir Manan**, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, 1995.
- , *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Lampung: FH UNILA, 1996.
- , *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara. Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997
- Dirman**, *Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia*, JB Wolters, Djakarta Groningen, 1952.
- 13** **ahim**, *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Bandung: Cytra Aditya Bakti, 1997.
- John Locke**, *Two Treatises Of Civil Government*, London: J.M. Dent & Sons Ltd, 1960.
- J.J. Rouseou**, *Kontrak Sosial* (Terjemahan Soemardjo), Jakarta: Air Langga, 1986.
- Koentjoro P**, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Surabaya, Universitas Airlangga, 1956.
- 13** **Notonagoro**, *Pancasila Falsafah Negara*, Surabaya : Universitas Airlangga, 1961
- , *Politik dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, Jakarta: Pancuran Tujuh, 1997.
- 10** **dargo Gautama**, *Tafsiran UUP A*, Bandung: Alumni, 1981
- Sjahan Basah**, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997
- Fegting W.G**, *PubliekDomein En Zaken Buiten Den Handel*, N. Samson N.V. Alphen Aan De Rijn, 1946
- 13** **Von Schmid**, *Ahli Pemikir Besar Negara dan Hukum Pembangunan*, Jakarta, 1954

### Disertasi :

- Aslan Noor**, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Bandung: Disertasi PPS UNP AD, 2003

**Ronald Titahelu**, *Penetapan Asas Umum Dalam Penggunaan Tanah*, Surabaya:  
Disertasi PPS UNAIR, 1993

**Media Massa, Makalah dan Kamus :**

BagirManan, *Pengantar Pidato Laporan Pertanggungjawaban Akademis Disertasi Atas Nama Aslan Noor Pa,da Sidang Terbuka (Promosi Doktor) Dalam Ujian Terbuka Disertasi, PPS UNP AD, 2003*

Boedi Harsono, *Baik Kepres No.55 Tahun 2005 Maupun Perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah, Sama-sama Tidak Memenuhi Asas Umum Yang Berlaku*, Makalah, Yang disampaikan Dalam Semiloka yang diselenggarakan Oleh KOMHAM, Jakarta Tgl 28 Juni 2005

Maria SW S, *Perpres No. 36 Th. 2005 Soal Tanah Dinilai Langgar HAM Seharusnya Tidak Bisa Untuk Proyek Lama*, Disampaikan Dalam Semiloka Perlindungan Hak Atas Papan/Tempat Tinggal Dalam Persfektif HAM, Yang diselenggarakan KOMNAS HAM, Jakarta Tgl 28 Juni 2005

**Sumber Lainnya :**

Modus, Tgl 13 Mei 2005

Hukum on Line, Tgl 17 Mei 2005

Detrik, Tgl 30 Juni 2005

K. Prent cm. es. *Kamus Latin Indonesia*, Kanesius, Semarang Indonesia, 1969

Republika, Tgl 6 Juni 2005

Jawa Pos, Tgl 20 Juni 2005

Kompas, Tgl 4 Mei 2005

-----, Tgl 20 Juni 2005

-----, Tgl 7 Juli 2005 .

Suara Pembaharuan, Tgl 22 Juni 2005

---

# TELAAHAN KRITIS TERHADAP EKSITENSI HAK KEPERDATAAN ATAS TANAH DALAM MENGANTISIPASI PEMBERLAKUAN UNDANG UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG

## ORIGINALITY REPORT

17%

SIMILARITY INDEX

19%

INTERNET SOURCES

3%

PUBLICATIONS

9%

STUDENT PAPERS

## PRIMARY SOURCES

1	<a href="http://bukabuku.shop.rakuten.web.id">bukabuku.shop.rakuten.web.id</a> Internet Source	4%
2	Submitted to Tarumanagara University Student Paper	2%
3	<a href="http://adoc.tips">adoc.tips</a> Internet Source	2%
4	<a href="http://jurnalmiqotojs.uinsu.ac.id">jurnalmiqotojs.uinsu.ac.id</a> Internet Source	1%
5	<a href="http://ar.scribd.com">ar.scribd.com</a> Internet Source	1%
6	<a href="http://semestahukum.blogspot.com">semestahukum.blogspot.com</a> Internet Source	1%
7	<a href="http://media.neliti.com">media.neliti.com</a> Internet Source	1%
8	Submitted to Universitas Negeri Surabaya The	1%

---

9	<a href="http://www.gracialawfirm.com">www.gracialawfirm.com</a> Internet Source	1%
10	<a href="http://jdih.cianjurkab.go.id">jdih.cianjurkab.go.id</a> Internet Source	1%
11	<a href="http://core.ac.uk">core.ac.uk</a> Internet Source	1%
12	<a href="http://vdocuments.site">vdocuments.site</a> Internet Source	1%
13	<a href="http://ojs.uninus.ac.id">ojs.uninus.ac.id</a> Internet Source	1%

---

Exclude quotes    On

Exclude matches    < 1%

Exclude bibliography    On