

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tanah merupakan kebutuhan dalam pelaksanaan pembangunan yang menduduki komponen paling utama, maka sebelum pelaksanaan pembangunan harus ada terlebih dahulu tersedianya komponen yang paling utama agar pembangunan terwujud secara optimal yaitu lahan atau tanah.¹ Tanah sebagai tubuh bumi merupakan tempat tinggal serta tempat aktivitas bagi manusia dan juga merupakan kekayaan nasional yang dibutuhkan oleh manusia baik secara individual, badan usaha maupun pemerintah dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional.

Jadi dengan demikian tanah mempunyai arti penting dan peranan penting dalam hidup dan kehidupan manusia karena sebagian besar kehidupan manusia tergantung dengan tanah, dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional tanah mempunyai peran yang sangat penting, tanah mempunyai fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Karena kesediaan tanah yang relatif tetap sedangkan kebutuhan akan tanah terus meningkat, maka diperlukan pengaturan yang baik, tegas, dan cermat mengenai penguasaan pemilikan maupun pemanfaatan tanah, sebagai upaya untuk mewujudkan cita-cita penguasaan dan penggunaan tanah untuk

¹ H. Islam, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.21.

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.² Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Objek Pengadaan Tanah yaitu tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

Tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang berhak.³

Realita kehidupan dimasyarakat pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menimbulkan gejala dalam praktiknya, dimana adanya paksaan dari para pihak baik pemerintah yang menetapkan harga secara sepihak maupun pemilik tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar, sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut. Akhirnya terjadi dengan cara pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Hak-hak penguasaan atas tanah menurut Hukum Tanah Nasional dibagi menjadi dua, antara lain hak-hak atas

² Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 45.

³ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jala Permata Aksara, Jakarta 2010, hlm. 6.

tanah sebagai lembaga hukum dan hak-hak atas tanah sebagai hubungan hukum konkret “Macam tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria dibagi menjadi dua, yaitu tanah hak dan tanah negara. Tanah hak adalah tanah-tanah yang sudah ada hak di atasnya, contohnya seperti hak-hak yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1), Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria sedangkan tanah negara merupakan tanah-tanah yang dikuasai langsung negara, dalam artian tanah-tanah belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh Undang Undang Pokok Agraria”.

Pasal 18 Undang – Undang Pokok Agraria dalam kaitannya terhadap pengadaan tanah juga berperan penting 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.

Apabila tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu berupa tanah negara, maka pengadaan tanahnya tidaklah sulit, yaitu dengan cara pengajuan permohonan hak atas tanah secara langsung kepada negara, untuk selanjutnya digunakan untuk pembangunan namun tanah negara saat ini jarang ditemukan, oleh karena itu tanah yang diperlukan untuk pembangunan umumnya adalah tanah hak yang dapat berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.

Persoalan jual beli ataupun tukar guling tanah, pewarisan tanah di Indonesia yang mengikuti peraturan-peraturan adat setempat maupun peralihan hak yang telah mengikuti peraturan Undang-Undang Pokok Agraria sebenarnya

bukanlah hal yang baru, akan tetapi masalah tersebut baru akan timbul apabila terjadi alih fungsi tanah untuk kepentingan umum dapat terganggu akibat adanya persoalan tanah.⁴

Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Lembaga Pertanahan menetapkan dan mengumumkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah.

Berdasarkan Pasal 2 butir 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah, penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- 1) tanah;
- 2) ruang atas tanah dan bawah tanah;
- 3) bangunan;
- 4) tanaman;
- 5) benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- 6) kerugian lain yang dapat dinilai.

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. Selain memiliki fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6, hak atas tanah pun dapat dicabut untuk kepentingan umum

⁴ Ramadhan Muawad, Hak Atas Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah, Wordpress, <https://ramadhanmuawad.wordpress.com/2015/10/28/hak-atas-tanah-dan-peralihan-hak-atas-tanah-dalam-hukum-tanah-nasional-2/>, diakses pada tanggal 23 September 2021, pukul 15.12 WIB.

sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Tentang Pokok-Pokok Agraria, yakni:

“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”

Apabila kita penggal Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Tentang Pokok-Pokok Agraria tersebut, maka dapat dinyatakan adanya:⁵

- “1. Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan Bersama dari rakyat.
2. Hak-hak atas tanah dapat dicabut
3. Ganti rugi
4. Layak
5. Cara yang diatur undang-undang.”

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 1945.⁶

Pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggaraan kepentingan umum dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara tersebut antara lain sebagai berikut:⁷

1. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah)

⁵ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

⁶ Abdullah Sulaeman, *Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata Aksara, 2010, hlm2.

⁷ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, 2007, hlm.46.

2. Pencabutan hak atas tanah dan
3. Perolehan tanah secara langsung (Jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela).

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 pemberian ganti rugi.

Berdasarkan Pasal 53 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah, pelaksanaan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum meliputi beberapa tahapan, yaitu:⁸

- 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. Tapi, apabila ganti kerugian yang ditawarkan melalui jalur musyawarah tidak dapat mencapai kesepakatan, maka dapat ditempuh dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur didalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah beserta benda-benda di atasnya. Jalan Tol Cileunyi Sumedang Dawuan (Cisumdawu) yang

⁸ Keppres 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Demi Pembangunan.

memiliki total panjang 61,6 km merupakan salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN) Pemerintah yang ditargetkan rampung seluruhnya pada 2019. Tol ini akan menghubungkan kawasan strategis nasional Cekungan Bandung dengan Bandara Internasional Jawa Barat di Kertajati serta membantu mengurangi kemacetan di Jalan Cadas Pangeran.

Pembangunannya terbagi menjadi enam seksi, seksi 1 dan 2 menjadi porsi pemerintah yang pendanaannya menggunakan pinjaman dari Pemerintah China, hal ini dilakukan sebagai bagian dari Viability Gap Fund (VGF) untuk meningkatkan kelayakan investasi tol tersebut, sedangkan untuk seksi 3 hingga 6 dibangun melalui investasi Badan Usaha Jalan Tol (BUJT) yakni PT. Citra Karya Jabar Tol. Investasi BUIT yang dikeluarkan untuk pembangunan tol ini cukup besar yakni sekitar Rp 8,4 triliun.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat memprediksi Tol Cisumdawu Fase 1 Seksi 2-3 baru beroperasi pada April 2019 agar sejalan dengan penyelesaian bandar udara Kertajati, namun dengan berbagai kendala dan persoalan terkait pembebasan lahan maka penyelesaiannya sampai pada bulan Agustus 2020.

Pembangunan proyek Jalan Tol Cisumdawu ini Sebagian berada di Kabupaten Sumedang, tepatnya di Desa Citali Kecamatan Tanjungsari. Proyek pembangunan Jalan Tol Cisumdawu menimbulkan masalah di masyarakat yang memiliki salah satu tanah di daerah tersebut. Letak permasalahan warga adalah ganti kerugian yang dirasa tidak sesuai, apabila merujuk pada Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang pengadaan tanah bagi

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. Pemerintah memberi uang ganti rugi kepada salah satu warga yang menjadi korban terhambatnya tanah yang seluas 770m² dihargai dengan Rp. 600.000,00 (Enam Ratus Ribu Rupiah) per meter persegi. Sedangkan apabila ditaksir, menurut warga harga tanah di tempat tersebut bisa mencapai Rp.1.200.000,00 (satu juta dua ratus ribu rupiah) per meter persegi.

Selain itu, pemerintah membayarnya dengan secara bertahap. pembayaran pertama dilakukan pada tanggal 19 April 2020 dan pembayaran kedua akan dilakukan pada tanggal 8 september 2020, tetapi pada saat pembayaran kedua pihak dari Proyek pembangunan Jalan Tol tersebut tidak membayar pada waktu yang telah dijanjikan.

Konsultasi publik pun di dalam aktivitas pengadaan tanah sangat dipentingkan dengan tujuan untuk melibatkan pihak yang berhak dalam hal ini pemerintah dan juga warga yang terkena dampak secara langsung dari pembangunan tersebut. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah. Masalah ganti rugi ini menjadi masalah yang sangat 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 akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh pihak yang bersangkutan. Proses yang berlarut tersebut tentunya akan menghambat dan juga merugikan terhadap

proses berjalannya pembangunan itu sendiri yang dalam hal ini adalah pembangunan Jalan Tol Cisumdawu (Cileunyi, Sumedang, Dawuan) yang antara lain penyebabnya adalah masalah ganti kerugian kepada masyarakat yang direlokasi. Jika dilihat lebih luas, nampaknya masalah ganti kerugian dalam 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 diatas peneliti tertarik untuk membahas masalah tersebut dalam sebuah skripsi dengan judul: **“AKIBAT HUKUM GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH JALAN TOL CISUMDAWU DI DESA CITALI KECAMATAN TANJUNGSARI KABUPATEN SUMEDANG DIHUBUNGGAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI KEPENTINGAN UMUM”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dapat penulis identifikasikan sebagai berikut:

1. Bagaimana Akibat Hukum Ganti Rugi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum?
2. Bagaimana Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Jalan Tol Cisumdawu Di Desa Citali Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Sumedang?

3. Bagaimana Solusi dalam proses Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Jalan Tol Cisumdawu Di Desa Citali Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Sumedang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menelaah Pengaturan Ganti Rugi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.
2. Untuk mengkaji dan menelaah Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Jalan Tol Cisumdawu Di Desa Citali Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Sumedang.
3. Untuk mengkaji dan menelaah Solusi dalam proses Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Jalan Tol Cisumdawu Di Desa Citali Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Sumedang?

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam penggantian kerugian pengadaan tanah untuk proyek jalan tol.

2. Kegunaan praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi praktisi dan instansi terkait dalam Bidang Pengadaan Tanah.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke IV 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 Negara Republik 1945 amandemen ke IV, 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.⁹

Mengacu pada ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat dinyatakan bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya 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.¹⁰ Indonesia merupakan negara hukum (*Rechtsstaat*) yang berarti Indonesia menjunjung tinggi hukum dan kedaulatan

⁹ Yopi Gunawan & Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, Bandung, PT. Refika Aditama, 2015, hlm. 18

¹⁰ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*, Bandung, PT. Refika Aditama, 2012, hlm. 2.

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 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, 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.¹¹

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

- a. Menyempurnakan (membuat sesuatu lebih baik)
- b. Mengubah agar menjadi lebih baik

¹¹ Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm. 75.

- c. Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada
- d. Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru

Apabila konsep Mochtar Kusumaatmadja dan Sunaryati 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, 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.

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:¹²

“a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.

¹² Citra Aditya Bakti, *Tafsiran Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria*, cetakan kesepuluh, PT. Aditama, Bandung, 1997, hlm. 94.

- 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.¹³

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 perorangan atas tanah”

Kewenangan yang dimiliki oleh negara atas pengelolaan bumi, kekayaan alam yang pada realitanya dilaksanakan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah 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 disemua sistem

¹³ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 5

hukum di dunia. 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 didalamnya termasuk *land use planning* (penatagunaan tanah), sebagai kebijakan pembangunan dimaksudkan untuk memberikan pedoman dan pengarahan dalam meningkatkan efisiensi penggunaan tanah yang tersedia untuk berbagai kegiatan pembangunan. Penatagunaan tanah sebagai serangkaian kegiatan penataan, penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁴

Macam-macam hak atas tanah dibagi dalam 2 (dua) kelompok yang didasarkan pada Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang 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

¹⁴ Imam Koeswahyono, *Mengkritisi Undang-Undang Pengadaan Tanah Nomor 2 Tahun 2012 dan Implikasi Sosialnya*, Varia Peradilan, Majalah Hukum Tahun XXVII No. 319 Juni 2012, Jakarta, hlm. 100.

- 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 sebagaimana 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 Nomor 5 Tahun 1960 Pokok Agraria, yaitu “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pengertian fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria, yaitu “Semua hak atas mempunyai fungsi sosial”. Pengertian fungsi sosial menurut *Leon Duguit* adalah:¹⁵ “Tidak ada hak subyektif (*subjectief recht*) yang ada hanya fungsi sosial”

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

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

¹⁵ Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis; Hak Menguasai Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hlm. 55-56

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:¹⁶

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 Nomor 5 Tahun 1960 Tentang 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 oleh Undang-Undang.

Dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria, menguasai dan menggunakan tanah secara individual dimungkinkan dan diperbolehkan, hal itu ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 21, 29, 36, 42, dan 45 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria yang berisikan persyaratan

¹⁶ Keppres 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Demi Pembangunan.

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 maupun 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 sering dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.¹⁷

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 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.

¹⁷ Oloan Sitorus dan H.M Zaki Sierrad, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Jogjakarta, 2006, hlm. 81.

Berdasarkan ketentuan di atas, bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan Tol CISUMDAWU pada prinsipnya dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), yang dalam pelaksanaannya berkoordinasi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Kabupaten Sumedang, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan instansi terkait lainnya.

Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah menyebutkan:¹⁸

Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah
- b. Penilaian ganti kerugian
- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian
- d. Pemberian gantikerugian, dan
- e. Pelepasan tanah instansi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum : “Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas : kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan”.¹⁹

- a. Kemanusiaan

Yang dimaksud dengan Asas Kemanusiaan ini adalah Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi

¹⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

¹⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

b. Keadilan

Yang dimaksud dengan Asas Keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

c. Kemanfaatan

Yang dimaksud dengan Asas Kemanfaatan adalah hasil Pengadaan Tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

d. Kepastian

Yang dimaksud dengan Asas Kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses Pengadaan Tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang Berhak untuk mendapatkan Ganti Kerugian yang layak.

e. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan Asas Keterbukaan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

f. Kesepakatan

Yang dimaksud dengan Asas Kesepakatan adalah bahwa proses Pengadaan Tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

g. Keikutsertaan

Yang dimaksud dengan Asas Keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

h. Kesejahteraan

Yang dimaksud dengan Asas Kesejahteraan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan Pihak yang Berhak dan masyarakat secara luas.

F. Metode Penelitian

Metode menurut *Peter R. Senn* merupakan suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu yang memiliki langkah-langkah yang sistematis.²⁰ Adapun dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan atau penelitian data sekunder.²¹ Penelitian hukum normatif yang nantinya akan di arahkan refleksinya kepada norma – norma dasar yang diberi bentuk konkret dalam norma – norma yang ditentukan dalam bidang hukum tertentu. Norma–

²⁰ *Peter R. Senn, Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 46

²¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 24

norma tersebut nantinya akan diimplementasikan ke dalam peraturan-peraturan konkret dalam kehidupan masyarakat.²² Berkaitan dengan ganti kerugian pengadaan tanah. Langkah-langkah yang ditempuh peneliti adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis, yaitu memberikan paparan secara sistematis dan logis, serta kemudian menganalisisnya, dalam rangka Mengkaji bahan-bahan dari kepustakaan dan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dikaitkan dengan teori-teori hukum yang menyangkut permasalahan yang dihadapi untuk menggambarkan dan menganalisis fakta-fakta secara sistematis, faktual, logis dan memiliki landasan pemikiran yang jelas.²³ Berkaitan dengan Ganti kerugian pengadaan tanah.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:²⁴

“Pendekatan yuridis normatif, yaitu metode yang menggunakan sumber-sumber data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka, yang kemudian dianalisis serta menarik kesimpulan dan permasalahan yang akan digunakan untuk menguji dan mengkaji data sekunder tersebut.”

²² Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, ctk. Kedua, Bayu Media Publishing, Malang, 2006, hlm 46

²³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 24.

²⁴ *Ibid*, hlm. 11.

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu menganalisis mengenai permasalahan Ganti kerugian pengadaan tanah.

3. Tahap Penelitian

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan yaitu:²⁵ “Penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier”.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder, yaitu:

a. Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,²⁶ terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke IV
- 2) Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Stb No 23 tahun 1847.
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah.

²⁵ *Ibid*, hlm. 11.

²⁶ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif “Suatu Tinjauan Singkat”*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hlm. 11.

- 4) Peraturan Presiden Nomor 30 tahun 2015 tentang perubahan ke tiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
 - 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
 - 6) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan mahkamah agung nomor 3 tahun 2016 tentang tata cara pengajuan keberatan dan penitipan ganti kerugian ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.²⁷ Bahan hukum sekunder bisa berupa buku-buku yang ada hubungannya dengan penulisan Skripsi atau seperti buku-buku yang ditulis oleh para ahli, artikel, karya ilmiah maupun pendapat para pakar hukum yang relevan dengan permasalahan Ganti kerugian pengadaan tanah.²⁸

²⁷ *Ibid*, hlm. 14.

²⁸ Amarudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 32.

- c. Bahan hukum tersier yaitu, bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder.²⁹ Contohnya: Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), *Black's Law Dictionary*, Kamus Bahasa Inggris:, Internet dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

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

- a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan yaitu suatu metode yang mempelajari dan meneliti literatur tentang hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan Ganti kerugian pengadaan tanah.

- b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dilakukan untuk mengumpulkan dan meneliti data mengenai permasalahan Ganti kerugian pengadaan tanah.

5. Alat Pengumpulan Data

Sarana dalam penelitian ini menggunakan alat pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Alat pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan:

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, CV Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 15.

- 1) Alat pengumpulan data dalam penelitian berupa buku, laptop dan juga bahan-bahan lainnya.
 - 2) Sebagai alat pengumpulan data berupa laptop, kamera dan alat pengetikan.
- b. Alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan:
- 1) Pedoman wawancara
 - 2) Alat tulis
 - 3) Notebook
 - 4) Handphone

6. Analisis Data

Data dari hasil penelitian kepustakaan dan dari hasil penelitian lapangan akan dianalisis secara yuridis kualitatif yaitu analisis dengan penguraian deskriptif-analitis dan preskriptif. Merupakan suatu cara menganalisis yang tidak menggunakan statistika dan tidak ada berhubungan dengan angka-angka melainkan dengan cara penggabungan data hasil penelitian kepustakaan dan bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Metode Yuridis Kualitatif yaitu analisis data yang bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif terhadap masalah yang menyangkut dengan implementasi Undang-Undang serta dari hasil wawancara dengan pihak yang bersangkutan.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, adapun lokasi penelitian yaitu:

a. Penelitian Kepustakaan

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan
Jalan Lengkong Dalam Nomor 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jalan
Dipatiukur Nomor 35 Bandung.

b. Penelitian Lapangan

- 1) Kantor Desa Citali Kecamatan Tanjungsari Kabupaten
Sumedang.