

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Hubungan manusia dengan tanah yang kuat menuntut jaminan perlindungan hukum agar manusia dapat melaksanakan hak-haknya secara aman. (Kotalewala, Laturette, dan Uktolseja 2020). Keberadaan kehidupan masyarakat dengan tanah merupakan suatu hubungan antara tanah dan penguasanya, dalam hal ini adalah masyarakat hukum adat, dalam kehidupan sehari-hari menjalankan aktifitas mereka berdasarkan aturan dan norma yang berbeda-beda sesuai dengan adat tradisi yang dianut oleh masing-masing masyarakat hukum adat yang terpencar-pencar di seluruh belahan jiwa bangsa Indonesia.

Tanah juga berdampak pada pemerintah yang dalam hal ini pemerintah mempunyai kewenangan untuk menguasai tanah di pergunakan dan diperuntukan pada masyarakat tapi kenyataan yang terjadi masyarakat banyak di rugikan oleh pemerintah. Tanah sebagai faktor produksi yang utama dalam masyarakat, haruslah diletakkan di bawah kekuasaan negara. Karena tanah mempunyai fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. (Hetharie 2019).

Hubungan tanah dengan negara adalah hubungan yang bersifat *Publicrechterlijk*, yaitu hubungan dalam arti bahwa negara menguasai seluruh tanah dalam wilayah seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun pengertian Negara disini adalah sebagai organisasi yang merupakan kekuasaan

tertinggi dari seluruh Rakyat Indonesia seperti tertuang dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043) (selanjutnya disingkat UUPA). (Sari 2019).

Berkaitan dengan Pasal tersebut, Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 memberikan wewenang kepada negara bahwa: “Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek public. (Bakrie 2007).

Di dalam kerangka peningkatan kesejahteraan rakyat dan menunjukkan keadilan sosial, maka reforma agraria menjadi pijakan kebijakan yang penting dalam kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah untuk masyarakat.

Hak menguasai negara atas tanah dan yang terkandung didalamnya tersebut diatas termasuk juga pengadaan tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. (Harun 2013)

Tujuan hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan negara. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan perseorangan untuk menindas dan memeras hidup orang lain. Kepemilikan tanah merupakan sebuah hak asasi yang dilindungi oleh hukum internasional maupun hukum nasional. Hukum Tanah Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, membedakan antara hak-hak penguasaan atas tanah dengan hak-hak atas tanah. Hak-hak penguasaan atas tanah adalah hak-hak yang masing-masing berisikan kewenangan, tugas/kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan bidang tanah yang dimilikinya. Terkait kepemilikan atas tanah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Selanjutnya disebut UUPA) juga menyatakan dengan tegas tentang hak individu kepemilikan hak atas tanah. Meski demikian tanah juga memiliki fungsi sosial. Berkaitan dengan fungsi tanah, Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menegaskan bahwa walaupun manusia dengan tanah bersifat abadi selaku pemilik tanah, tidak berarti pemilik tanah boleh semena-mena menggunakan haknya, tanpa memperhatikan kepentingan orang lain. (Saija, R., Letsoin, F. X. R. V., Akyuwen, R. J., & Radjawane 2020)

Pengadaan tanah bertujuan untuk pembangunan fasilitas kepentingan umum, sehingga harus ada kriteria yang pasti tentang arti atau kategori dari kepentingan umum itu sendiri.

Pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Pemerintah Daerah, Badan Otoritas, dan Perseroan Terbatas memerlukan tanah. Yang termasuk pembangunan infrastruktur, misalnya jalan, jalan tol, gedung perkantoran, gedung pendidikan, gedung rumah sakit, gedung pertemuan, gedung olahraga, gedung peribadatan, perumahan, pabrik, gudang, terminal, pelabuhan, bandar udara. Dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur ini, pihak-pihak yang memerlukan tanah dapat mempergunakan tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Kecil sekali kemungkinannya, pihak-pihak yang memerlukan tanah ini mempergunakan tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara disebabkan oleh terbatasnya persediaan tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur ini, pihak-pihak yang memerlukan tanah dapat mempergunakan tanah hak pihak lain dengan meminta persetujuan kepada pemegang hak atas tanah. (Santoso 2016)

Penggunaan tanah hak pihak lain oleh pihak-pihak yang memerlukan tanah dapat ditempuh melalui pemindahan hak berupa jual beli, atau pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya dengan pemberian ganti kerugian oleh pihak-pihak yang memerlukan tanah kepada pemegang hak atas tanah. Cara

perolehan tanah melalui jual beli, atau pelepasan hak atas tanah dapat dilakukan apabila ada kesepakatan antara pihak-pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah.

Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan tersebut memberi peluang terjadinya pengambil alihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun kecil. (Kasenda 2015)

Implikasi dari adanya kepentingan inilah maka biasanya penguasa mempergunakan kekuasaan untuk menekan pihak yang lemah yakni masyarakat hukum adat sebagai penguasa dan pemilik sumber daya agraria/tanah di wilayah ulayatnya.

Konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, hak milik atas tanah bisa dicabut justru karena tanah memiliki fungsi sosial. Pengadaan tanah yang diperuntukkan kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan pelepasan ataupun pembebasan hak atas tanah. Selain itu pengadaan tanah juga dilakukan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau pun dengan cara lain yang disepakati. Penerbitan berbagai ketentuan perundang-undangan bidang pertanahan sejatinya dimaksudkan untuk adanya ketertiban dalam penguasaan tanah, namun dalam kenyataannya menunjukkan adanya perselisihan atau persengketaan. (B. Limbong 2015)

Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa:

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi social.”

Artinya bahwa tanah tidak hanya diatur dan dikelola oleh negara namun dimanfaatkan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat.

Negara memiliki kekuasaan atas tanah dalam arti negara mempunyai kewenangan untuk mengatur semua hubungan atas tanah agar berbagai dimensi kebutuhan masyarakat secara perorangan maupun kelompok dapat terpenuhi. Kemudian pada Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dijelaskan bahwa “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.

Pembebasan atau pelepasan hak atas tanah adalah pelepasan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah yang dimilikinya dengan cara pemberian ganti rugi yang besarnya didasarkan atas pada musyawarah antara kedua pihak. Sedangkan pencabutan hak atas tanah adalah pengambilan tanah secara paksa oleh negara atas tanah milik seseorang yang mengakibatkan hak atas tanah itu menjadi hapus. Kegiatan perolehan tanah untuk kepentingan umum sering di kenal dengan istilah Pengadaan Tanah dengan menggunakan dasar hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dalam Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang No. 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari

pihak yang berhak kepada negara melalui lembaga pertanahan. Pencabutan, pembebasan, dan pelepasan hak-hak atas tanah tidak hanya dilakukan oleh pemerintah untuk pembangunan berbagai proyek pemerintah, namun juga diperuntukkan untuk bagi proyek pembangunan untuk kepentingan umum oleh pihak swasta tetapi pelaksanaannya dilakukan dalam bentuk dan cara yang berbeda.

Ada berbagai masalah yang sering timbul dalam proses pengadaan tanah, baik itu masalah status hak yang tidak jelas. Begitu juga dengan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan diberikan kepada masyarakat yang terkena dampak, dalam konteks pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, banyak persoalan juga muncul akibat kelemahan regulasi. Disatu sisi, pembuat regulasi dalam hal ini Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (Selanjutnya disebut DPR) memang sudah menerbitkan UU Nomor 2 tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Di sisi lain aspek material dari semua regulasi yang ada, kurang memadai sehingga berpotensi menimbulkan sengketa. Beberapa faktor yang berpotensi menimbulkan sengketa tersebut, antara lain: definisi dan cakupan kepentingan umum. Mekanisme pengadaan tanah, bentuk dan dasar perhitungan ganti rugi, serta penerapan sistem konsinyasi (penetapan uang ganti rugi ke pengadilan). (Hartanto 2015)

Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum sering menjadi masalah dan merupakan penghambat pengadaan tanah karena pemberian ganti rugi dianggap terlalu rendah dan dianggap tidak dapat

menjamin kesejahteraan kehidupan lebih lanjut. Apalagi penilaian harga ganti rugi didasari perhitungan Nilai Jual Objek Pajak (Selanjutnya disebut NJOP) terhadap tanah yang akan dijadikan objek pembangunan adalah relatif sangat rendah dan tidak sesuai dengan harga yang berlaku dipasar.

Penilaian harga berdasarkan NJOP lah sering menjadi masalah utama dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, Sedangkan pada prinsipnya, pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah pembebasan tanah yang bersifat memaksa (*compulsory land acquisition*), dimana pemerintah dapat membebaskan tanah dari si pemilik tanah meskipun si pemilik tidak berkeinginan untuk menjual tanah tersebut. Namun, berdasarkan asas keadilan, meskipun pengadaan tanah tersebut bersifat memaksa, namun ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah tidak boleh mengakibatkan penurunan taraf kehidupan sebelum dilakukannya pengadaan tanah tersebut.

Demikian halnya kerap kali pembangunan infrastruktur jalan mengalami hambatan dalam pembangunan bagi kepentingan umum. Salah satu hambatan yang paling rumit dihadapi adalah kegiatan perolehan tanah yang dijadikan sebagai lahan pembangunan baik itu untuk maksud pembangunan jalan baru, pelebaran jalan maupun penataan pada kawasan ruang milik jalan, padahal didalam UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang jalan telah mengatur bagian-bagian jalan meliputi ruang manfaat jalan, ruang milik jalan dan ruang pengawasan jalan. Dimana pada ruang manfaat jalan / rumaja meliputi badan jalan, tepi saluran jalan dan ambang pengamannya, sedangkan ruang milik

jalan/rumija meliputi ruang manfaat jalan dan sejalur tanah tertentu diruang manfaat jalan, serta ruang pengawasan jalan/ruwasja merupakan ruang tertentu diluar ruang milik jalan yang ada dibawah pengawasan penyelenggara jalan.

Setidaknya sampai saat ini masih terdapat warga-warga yang tergabung dalam Paguyuban Warga Penolak Penggusuran Kulonprogo (PWPP-KP) kokoh dalam pendiriannya menolak mega proyek tersebut. Adapun sebelumnya terdapat paguyuban yang menolak didirikannya Bandara yang tergabung dalam Paguyuban Wahana Tri Tunggal (WTT).

Tidak hanya permasalahan mengenai penolakan warga, permasalahan prosedural juga terjadi dalam pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta. Pembangunan yang rencananya menghabiskan dana Trilyunan rupiah tersebut tidak diawali dengan prosedur yang tepat. Salah satunya adalah mengenai studi analisis dampak lingkungan (Amdal) yang tidak kunjung selesai sehingga mengalami keterlambatan.

Dalam sebagian besar tanah yang dibebaskan ,besaran ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah yang diklaim oleh pemerintah sudah lebih besar dari Nilai Jual Obyek Pajak tanah tersebut. Selain itu, pemerintah Kabupaten Kulonprogo juga telah menyiapkan tanah pengganti sebagai upaya relokasi warga, namun banyak warga memilih untuk tidak menempatnya.

Begitupula dengan nasib para warga yang terkena dampak ini dari kalangan petani petambak, peternak, rumah makan dan penginapan yang semula menggarap tanah Pakualaman Ground. Puro Pakualaman setidaknya telah menerima ganti kerugian atas tanah Pakualaman Ground yang menjadi

dampak pembangunan bandara senilai Rp.727 milyar rupiah (tujuh ratus dua puluh tujuh milyar rupiah), namun kompensasi terhadap warga penggarap yang bermatapencarian diatas tanah Pakualaman *Ground* belum terakomodasi dengan baik, terutama perihal reorientasi usaha setelah adanya pembangunan.

Dengan masih adanya warga-warga yang tetap menduduki tanahnya dan menolak dengan adanya pembangunan bandara tersebut serta adanya upaya paksa aparat keamanan yang terindikasi menggunakan cara-cara kekerasan dalam melakukan penggusuran terhadap warga, memberikan indikasi bahwa penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh pemerintah belum sepenuhnya mencerminkan nilai keadilan sosial dan kemanfaatan bagi masyarakat yang terdampak langsung oleh adanya pembangunan bandara Internasional Yogyakarta.

Melihat kompleksitas permasalahan yang terjadi dalam upaya pembebasan tanah guna pembangunan bandar udara Internasional Yogyakarta di Kabupaten Kulonprogo ini, banyak pihak menilai bahwa proses penyelesaian sengketa ini masih belum seluruhnya mencerminkan nilai keadilan sosial dan kemanfaatan bagi para pihak. Maka, penulis menganggap bahwa penting untuk melihat dan menguraikan bagaimana penyelesaian sengketa dalam pembangunan ini masih belum seluruhnya mencerminkan nilai keadilan sosial dan kemanfaatan. Selain itu, juga penting merumuskan atau mencari sebuah metode yang tepat di dalamnya yang mengedepankan

nilai-nilai keadilan sosial dan kemanfaatan khususnya bagi masyarakat terdampak.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk membuat skripsi yang berjudul **PENYELESAIAN GANTI RUGI ATAS PEMBANGUNAN BANDAR UDARA INTERNASIONAL YOGYAKARTA DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM.**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, maka penulis menemukan tiga permasalahan, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana proses ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat yang terkena dampak proyek pembangunan Bandar Udara Internasional ?
2. Bagaimana upaya penyelesaian yang harus dilakukan oleh pemerintah terkait dengan ganti kerugian ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka penulis menemukan tiga tujuan penulisan hukum, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mempelajari, memahami, dan menganalisis proses ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat yang terkena dampak proyek pembangunan Bandar Udara Internasional; dan

2. Untuk mempelajari, memahami, dan menganalisis upaya penyelesaian yang harus dilakukan oleh pemerintah terkait dengan ganti kerugian.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dilaksanakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Selain itu melalui penelitian ini diharapkan dapat membuka cakrawala dan pengetahuan mengenai penerapan hukum secara nyata sehingga untuk masa mendatang dapat tercipta situasi hukum yang lebih kondusif, khususnya mengenai penyelesaian ganti rugi atas pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, kegunaan penelitian ini diharapkan:

- a. Menambah wawasan dan kemampuan berpikir mengenai penerapan teori yang telah didapat dari mata kuliah yang telah diterima kedalam penelitian yang sebenarnya;
- b. Memberikan informasi kepada pembaca mengenai penyelesaian ganti rugi atas pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; dan
- c. Bagi instansi/pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan yang berguna dalam memberikan pengawasan

terhadap penyelesaian ganti rugi atas pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

E. Kerangka Pemikiran

1. Grand Theory

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*). Sebagai negara hukum, maka Negara Indonesia selalu menjamin segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Tujuan Negara Indonesia menurut Kaelan, maka salah satu dari tujuannya yaitu mengenai “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia”, maka salah satu tugas dari instrumen hukum adalah untuk melindungi warga Indonesia dari ancaman apapun salah satunya adalah dalam bidang perekonomian yang merupakan salah satu hal yang menjadi pokok dalam kehidupan manusia. (Kaelan 2003).

Menurut *Lawrence M Friedman* menyatakan bahwa *Welfare State* adalah tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya yang menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan. Intervensi suatu pemerintahan dalam *Welfare State* meliputi berbagai aspek ekonomi, keuangan, keamanan, bahkan sampai dengan telekomunikasi dan

transportasi maupun perbankan. Situasi ini merupakan bentuk khas negara secara umum yang dinamakan "Negara Kesejahteraan", atau lebih luas, negara pengatur kesejahteraan.

Mohamad Hatta memiliki pemikiran untuk melakukan pembangunan Indonesia dengan mewujudkan kemakmuran dan keadilan yang merata bagi rakyat sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945. Inti dari pemikiran Bung Hatta sendiri terdiri atas dua aspek pokok, yaitu transformasi ekonomi dan transformasi sosial (*economics and social transformation*) yang ia nilai merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan. Pemikiran ekonomi Mohamad Hatta menghubungkan teori ekonomi, realitas, dan keinginan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat. Hattanomics sendiri memiliki tiga pilar utama yaitu: penguasaan aset oleh negara, kontrol terhadap swasta, dan tumbuhnya perekonomian rakyat yang mandiri. Konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*) juga merupakan alternatif bagi demokrasi konstitusional dalam abad ke-20 yang merupakan reaksi terhadap eksese dari paham pluralisme-liberal pada sistem demokrasi konstitusional abad ke-19.

Menurut konsep Mohammad Hatta, bahwa dari Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 merupakan sendi utama bagi politik ekonomi dan politik sosial Indonesia. Oleh karena dari Pasal 33 tersebut tersimpul dasar ekonomi yang teratur, karena kemiskinannya, dasar perekonomian rakyat mestilah usaha bersama dikerjakan secara kekeluargaan. (Elli Ruslina 2012)

Dalam rangka memahami konsep Pasal 33 UUD 1945 terlebih dahulu menjelaskan bagaimana konsep Pasal 33 UUD 1945 itu dibangun oleh para *founding father* bangsa, antara lain adalah Mohammad Hatta. Oleh sebab itu perlu dikemukakan asas-asas yang terkandung dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945.

Pengertian Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 sebagaimana dijelaskan oleh Mohammad Hatta, apabila diperhatikan benar-benar semangat Undang Undang Dasar Negara Indonesia, ternyata bahwa pembangunan ekonomi nasional terutama harus dilaksanakan dengan dua cara, yaitu : (Potan Arif Harahap 1985)

1. Pertama, pembangunan yang besar dikerjakan oleh Pemerintah atau dipercayakan kepada badan, badan hukum yang tertentu di bawah penguasaan atau penguasaan pemerintah. Pedomannya mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; dan
2. Kedua, pembangunan yang kecil-kecil dan sedang besarnya dikerjakan oleh rakyat secara koperasi. Koperasi dapat berkembang berangsur-angsur dari kecil, sedang, menjadi besar dari pertukangan atau kerajinan menjadi industri.

Berkaitan dengan tugas transformasi ekonomi ini, maka negara secara imperatif harus memiliki komitmen tegas untuk menyusun perekonomian (termasuk kultur ekonomi dan bisnis) ke arah paham ekonomi yang berdasar pada paham usaha bersama dan asas kekeluargaan, kemudian menanggalkan sistem ekonomi kolonial

ekonomi yang berdasar pada “asas perorangan” atau paham individualisme. Namun kenyataannya hampir sebagian besar produk perundang-undangan yang ditetapkan, terutama pada masa awal Orde Baru, berkaitan dengan perubahan kebijakan ekonomi ini tidak sejalan dengan konstitusi. Hal tersebut terlihat di dalam peraturan perundang-undangan sejak tahun 1967 yaitu terbentuknya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Pembentukan undang-undang tersebut seharusnya merujuk Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 sebagai ketentuan dasar demokrasi ekonomi, baik dalam rangka pendirian, penyertaan modal ataupun pengalihan bentuk perusahaan. Pada kenyataannya tidak dimaksudkan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi melainkan lebih mengutamakan kepada kepentingan individu ataupun kelompok.

Dalam rangka memahami konsep Pasal 33 UUD 1945 terlebih dahulu menjelaskan bagaimana konsep Pasal 33 UUD 1945 itu dibangun oleh para founding father bangsa, antara lain adalah Mohammad Hatta. Oleh sebab itu perlu dikemukakan asas-asas yang terkandung dalam Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945.

Dikemukakan bagaimana pembahasan soal Perekonomian Indonesia Merdeka pada Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 16 Juli 1945 sampai dengan Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18

Agustus 1945. Dalam Sidang BPUPKI dijelaskan bahwa : (RM.A.B. Kusuma 2009)

“Perekonomian Indonesia Merdeka akan berdasar kepada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama yang akan diselenggarakan berangsur-angsur dengan mengembangkan koperasi. Pada dasarnya, perusahaan yang besar-besar yang menguasai hidup orang banyak, tempat beribu-ribu orang menggantungkan nasibnya dan nafkah hidupnya, mestilah di bawah pemerintah. Adalah bertentangan dengan keadilan sosial. Apabila buruk baiknya perusahaan itu serta nasib beribu-ribu orang yang bekerja di dalamnya diputuskan oleh beberapa orang partikulir saja, yang berpedoman dengan keuntungan semata-mata. Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur, dengan diawasi dan juga disertai dengan kapital oleh Pemerintah adalah bangunan yang sebaik-baiknya bagi perusahaan besar-besar. Semakin besar perusahaan dan semakin banyak jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya kesana, semakin besar mestinya pesertaan Pemerintah. Perusahaan besar-besar itu menyerupai bangunan korporasi publik. Itu tidak berarti, bahwa pimpinannya harus bersifat birokrasi. Perusahaan dan birokrasi adalah dua hal yang berbeda.”

Mengenai Bab Kesejahteraan Sosial yang terdiri dari Pasal 33 dan 34 sebagaimana dimaksud dalam Rancangan Undang Undang Dasar yang kemudian ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, itu merupakan salah satu bab di dalam Undang Undang Dasar 1945, dengan tidak ada perubahan sedikit pun dari Rancangan Undang Undang Dasar.

Oleh karena itu Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 yang menjadi dasar perekonomian Indonesia, berikut Penjelasannya sebagaimana tercantum dalam konstitusi berbunyi, sebagai berikut : (Wignjosuebrotto Soetandyo 2012)

- a. Perekonomian di susun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan;
- b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara; dan
- c. Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 merupakan pesan moral dan pesan budaya dalam konstitusi Republik Indonesia di bidang kehidupan ekonomi.

Pasal ini bukan sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang negara mengatur kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita, suatu keyakinan yang dipegang teguh serta diperjuangkan secara konsisten oleh para pimpinan pemerintahan. (Manan 1995)

Pesan konstitusional tersebut tampak jelas, bahwa yang dituju adalah suatu sistem ekonomi tertentu, yang bukan ekonomi kapitalistik (berdasar paham individualisme), namun suatu sistem ekonomi berdasar kebersamaan dan berdasar atas asas kekeluargaan. (Herman Soewardi 1989)

Kemudian dikemukakan pula bahwa yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun

dibuat Undang Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara Negara, para pemimpin pemerintahan itu adalah bersifat perseorangan, Undang Undang Dasar itu pasti tidak ada gunanya dalam praktik.

Mengenai demokrasi ekonomi ini tidak menghendaki adanya otokrasi ekonomi, sebagaimana halnya dalam demokrasi politik tidak menghendaki adanya otokrasi politik. Demokrasi politik tidak cukup mewakili rakyat berdaulat. Demokrasi politik harus dilengkapi demokrasi ekonomi, karena tanpa demokrasi ekonomi, maka akan terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada satu atau beberapa kelompok yang kemudian akan membentuk kekuasaan ekonomi yang dapat membeli atau mengatur kekuasaan politik.

2. *Middle Theory*

Terkait dengan pembangunan, khususnya pembangunan infrastruktur, tentu tidak terlepas dari persoalan tanah, karena hampir di setiap kegiatan usaha pembangunan memerlukan tanah sebagai sarannya. Kegiatan pembangunan tersebut baru dapat dilakukan jika tanah sebagai tempat untuk menyelenggarakan kegiatan pembangunan tersebut telah tersedia. Dengan semakin maraknya pembangunan tentunya kebutuhan akan tanah akan semakin meningkat pula. Padahal di satu sisi, ketersediaan akan tanah untuk pembangunan sangatlah terbatas sebagai akibat dari pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi. (Dedy Hermawan 2011)

Ketersediaan tanah untuk pembangunan sangatlah penting, karena dari hasil pembangunan itu ditujukan untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Akan tetapi, upaya pengadaan tanah atau pembebasan tanah untuk pembangunan dengan alasan untuk kepentingan umum tidaklah mudah dilakukan. Sebagian besar tanah telah dimiliki oleh per orang maupun sekelompok orang yang juga mempunyai kepentingan tersendiri atas tanah tersebut. Selain itu, perihal ganti rugi juga masih menjadi persoalan. Masyarakat yang tanahnya akan dibebaskan, merasa ganti rugi yang akan diberikan oleh Pemerintah nilainya masih terlalu kecil, sedangkan Pemerintah merasa sebaliknya, bahwa nilai ganti rugi yang diberikan kepada masyarakat sudah sesuai. Hal-hal inilah yang kemudian menimbulkan masalah di antara Pemerintah dan sebagian masyarakat.

Adanya berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara satu dengan lainnya berkenaan dengan persoalan tanah dalam pembangunan menyebabkan proses pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan menjadi berlarut-larut. Di satu pihak, pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedang di lain pihak sebagian besar dari warga masyarakat memerlukan juga tanah tersebut sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencaharian. Jika tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan Pemerintah, berarti mengorbankan hak azasi warga masyarakat yang seharusnya tidak boleh terjadi dalam negara yang menganut prinsip-

prinsip *Rule of Law*. Namun jika dibiarkan juga akan berdampak pada tersendatnya usaha-usaha pembangunan. (Erna Herlinda 2004)

Masalah hukum yang erat kaitannya dengan kepastian hukum atas tanah adalah masalah pembuktian. Dalam rezim ajudikasi, ada 2 (dua) pendekatan hak atas tanah, yaitu: Hak atas tanah baru. Pembuktian hak atas tanah baru dilakukan dengan cara: Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak yang berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan itu asli akta PPAT yang memuat pemberian hak oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan atas hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah dengan hak milik dapat dibuktikan dengan penetapan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang atas tanah wakaf yang dibuktikan dengan akta gadai wakaf, Hak Milik hak atas satuan rumah susun yang dibuktikan dengan akta pisah, Pemberian Hak Tanggungan adalah dibuktikan dengan akta pemberian Hak Tanggungan. Bukti hak lama berdasarkan rezim ajudikasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yaitu : (Deden Sumantry, Subarsyah 2021)

“Untuk keperluan tanah dibuktikan hak atas tanah yang berasal dari konversi hak lama dengan pembuktian adanya hak tersebut berupa alat bukti tertulis, pernyataan sanksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak, dan pihak lain yang membebaninya. Dalam hal alat bukti tidak ada atau sudah tidak ada lagi, dapat dibuktikan berdasarkan penguasaan fisik atas tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih berturut-turut oleh pemohon dan pendahulunya.”

Oleh sebab itu, perlu kiranya meninjau kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah selama ini terkait pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, yang sangat erat kaitannya dengan kepentingan umum. Baik itu rumusan dari bentuk kebijakan tersebut, ataupun dari sisi implementasinya di lapangan. Pemerintah perlu melakukan perbaikan regulasi terkait masalah pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, guna merumuskan suatu aturan atau kebijakan yang dapat memberi manfaat bagi kedua belah pihak yang berseberangan, karena regulasi atau bentuk-bentuk kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah sejauh ini dirasa belum mampu menyelesaikan permasalahan pengadaan tanah tersebut.

Dalam prakteknya pembangunan infrastruktur membutuhkan tanah atau pengadaan tanah. Dan ini menjadi keharusan bagi Pemerintah ketika akan memulai suatu proyek infrastruktur bagi kepentingan umum. Pengadaan tanah dapat diartikan sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu. (Deden Sumantri 2008)

Namun dalam pelaksanaannya, seringkali kepentingan umum dijadikan "kambing hitam" sebagai alasan untuk mengambil tanahtanah penduduk untuk berbagai kepentingan tertentu dengan menggunakan dalih bahwa hal itu adalah demi pembangunan untuk kepentingan umum.

Bilamana penduduk keberatan menyerahkan maka dengan cara seenaknya menuduh mereka sebagai perintang pembangunan. Padahal mungkin saja apa yang dinamakan kepentingan umum atau kepentingan pembangunan itu tidak ada.

Peraturan dan pelaksanaan dari pengadaan tanah ini merupakan salah satu bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dengan tujuan agar proses-proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum dapat berjalan lancar. Kebijakan itu sendiri adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha, maupun masyarakat madani (*civil society*). (H. Abdurrahman 1994)

Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Perolehan tanah untuk kepentingan umum menggunakan dasar hukum Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tidak menggunakan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan

Benda-benda Yang Ada di Atasnya. Pemberlakuan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum menggunakan asas *lex posteriori de rogat legi priori*, yaitu undang-undang yang baru meniadakan atau mengesampingkan undang-undang yang lama yang mengatur materi yang sama. Berdasarkan asas ini, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 meniadakan atau mengesampingkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 sebagai dasar hukum perolehan tanah untuk kepentingan umum. (Ida Nurlinda 2016)

Sebelum penerbitan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diikuti pula dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sudah ada beberapa produk yang mengatur pertanahan dan pengadaan tanah. Produk pertama yang diterbitkan adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, yang kerap disebut sebagai UUPA saja. Lahirnya UUPA ini terutama didorong oleh semangat mengganti UU Agraria produk pemerintahan jajahan, yakni *Agrarische Wet (Staatsblad 1870 Nomor 55)* dengan semua peraturan turunnya. Intinya UUPA mengatur peruntukan dan penggunaan, mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum warga negara dengan tanah, air dan ruang angkasa diseluruh wilayah Indonesia.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria ini masalah-masalah dasar yang menyangkut politik

hukum agrarian bisa dibilang sudah selesai, apalagi diikuti dengan penerbitan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang berisi tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ini memungkinkan negara mencabut hak-hak warga negara atas tanah yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, dengan kompensasi yang layak apabila negara memerlukannya. Selain kompensasi yang layak, pencabutan itu pun mensyaratkan persetujuan presiden. (Suntoro et al. 2019)

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa:

“Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.”

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

Pasal 7 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan :

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
- c. Rencana Strategis; dan
- d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

Dalam hal pengadaan tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa Tanah untuk kepentingan umum pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan :

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;

- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa;
- o. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah;
- q. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; dan
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, ada 4 sebab lahirnya tanah hak yaitu; tanah hak yang lahir karena hukum adat, tanah hak yang lahir karena penetapan pemerintah, tanah hak yang lahir karena undang-undang dan tanah hak yang lahir karena pemberian sedangkan pihak yang dapat ditunjuk sebagai subjek hak untuk memiliki atau menguasai tanah hak, adalah :

- a. Perseorangan (*Naturlijk Person*) : baik individu maupun sekelompok individu secara bersama-sama berkewarganegaraan Indonesia maupun berkewarganegaraan asing yang berkedudukan di Indonesia; dan

- b. Badan hukum (*Recht Person*) : meliputi Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non-Kementrian, Badan Otorita, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Keagamaan, Badan Sosial, Badan Hukum Asing yang mempunyai Perwakilan di Indonesia, Perwakilan Negara Asing, Perwakilan Badan Internasional, Perseroan Terbatas, dan Yayasan.

Menurut Gunanegara, pengadaan tanah adalah proses pelepasan hak atas tanah kepemilikan orang atau tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum. (Sarjita 2015)

Permasalahan pengadaan tanah, pembebasan tanah, pengambilan tanah, pencabutan hak atas tanah, atau dengan nama apapun selalu melibatkan dua kepentingan yang harus ditempatkan secara seimbang. Kedua kepentingan itu ialah kepentingan pihak pemerintah dan kepentingan warga masyarakat/ rakyat pemilik tanah atau pemegang hak tanah.

Pengadaan tanah dilakukan dengan mendasarkan kepada asas-asas yang mengandung pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, khususnya hak ekonomi. Asas-asas tersebut adalah sebagai berikut : (Omtanah.Com n.d.)

- a. Asas Kesepakatan

Dengan asas kesepakatan dimaksudkan bahwa dalam seluruh kegiatan pengadaan tanah, perolehan tanahnya termasuk pemberian ganti kerugian, pemukiman kembali dan pemulihan pendapatan dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diberikan.

b. Asas Kemanfaatan

Pengadaan tanah itu diharapkan agar mendatangkan dampak positif, bagi pihak yang mengambil alih tanah, masyarakat yang terkena dampak, maupun masyarakat luas. Pihak yang memerlukan tanah untuk kegiatan yang menunjang pembangunan diharapkan dapat memperoleh tanahnya, dan mewujudkan kegiatan sesuai dengan rencananya. Bagi masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian untuk faktor-faktor yang bersifat fisik dan non fisik di samping upaya pemulihan pendapatan sehingga tingkat kehidupan sosial ekonominya tidak akan lebih rendah dari keadaan pengadaan tanah. Dalam arti luas, manfaat dari hasil kegiatan itu akan dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.

c. Asas Keadilan

Asas Keadilan berarti bahwa di satu sisi, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan penggantian kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara dengan

keadaan sebelum pengadaan, dan di sisi lain, pihak yang mengambil tanah juga dapat memperoleh tanah sesuai rencana dan memperoleh perlindungan hukum.

d. Asas Kepastian

Pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga semua pihak yang terkait dapat mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.

e. Asas Keterbukaan

Dalam proses pengadaan, masyarakat yang terkena dampak berhak mengetahui informasi berkenaan dengan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan perolehan tanah dan pemukiman kembali. Informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian dan jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti, lembaga yang bertanggung jawab, jadwal kegiatan, dan tata cara menyampaikan keberatan, wajib disampaikan dan diketahui oleh masyarakat yang terkena dampak. Penyebaran informasi dapat dilakukan melalui berbagai media yang dapat menjangkau masyarakat luas.

f. Asas Keikutsertaan

Peran serta semua pihak yang terkait secara aktif dalam proses pengadaan tanah akan menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat memperkecil kemungkinan timbulnya penolakan terhadap kegiatan pengadaan tanah. Masyarakat yang terkena dampak sebagai bagian

dari penerima manfaat proyek, LSM dan masyarakat di lokasi pemindahan dilibatkan dalam tahap pengumpulan data, perencanaan pemukiman kembali dan pelaksanaan proyek. Komunikasi dan konsultasi dengan pihak yang terkait dilakukan secara intensif dan berkesinambungan untuk saling memberikan masukan yang diperlukan.

g. Asas Kesetaraan

Asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam seluruh proses pengadaan tanah.

Asas-asas pengadaan tanah adalah serangkaian kaedah fundamental yang mendasar peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Secara konseptual, Pasal 1 angka 11 jo Pasal 44 UU no 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-undang-undang menyebutkan, Undang-Undang lahir merupakan pengesahan dari Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang lahir dari Naskah Akademik dan Naskah Akademik lahir dari Hasil Penelitian serta tidak ada penelitian tanpa kesenjangan. Dasar-dasar konseptual yang tertuang dalam naskah akademik hasil penelitian adalah argumentasi filosofis, yuridis dan sosiologis. Serangkaian kaedah-kaedah normatif yang melatarbelakangi argumentasi tersebut, dinamakan asas-asas pengadaan tanah. (Tanzili 2018)

Dalam setiap pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, di samping tidak berdaya, dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut. Masalah ganti rugi merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh Pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak.

Sering dilupakan bahwa interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, disamping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan masalah ganti rugi, tampaklah bahwa menentukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum itu tidak mudah. (Zafar I. dan Arief S 2010)

Keppres Nomor 55 tahun 1993 menyebutkan bahwa bentuk ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Bentuk ganti rugi dalam pengadaan tanah dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan/atau gabungan dari 2 atau lebih bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c, serta bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan (Pasal 13).

Khusus untuk tanah, perhitungan ganti ruginya adalah harga tanah didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak dan Bangunan (NJOP) tahun terakhir (Pasal 15 huruf a).

Dibandingkan dengan ganti rugi untuk bangunan dan tanaman, maka ganti rugi untuk tanah lebih rumit perhitungannya karena ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Untuk Indonesia, kiranya faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti rugi, di samping NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, adalah :
(Maria S. W. Sumardjono 2001)

- a. Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis);
- b. Status penguasaan tanah (sebagai pemegang hak yang sah/penggarap);
- c. Status hak atas tanah (hak milik, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain);
- d. Kelengkapan sarana dan prasarana;
- e. Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak);
- f. Rugi sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
- g. Biaya pindah tempat/pekerjaan; dan
- h. Rugi terhadap akibat turunnya penghasilan si pemegang hak.

Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan panitia pengadaan tanah dapat mengajukan keberatan kepada Bupati/Walikota sesuai kewenangannya disertai dengan penyelesaian mengenai sebabsebab dan alasan-alasan keberatan tersebut. Bupati/Walikota mengupayakan penyelesaian bentuk dan besarnya ganti rugi dengan mempertimbangkan

rugi dari pemegang hak atas tanah atau kuasanya. Isi keputusan dapat berupa mengukuhkan atau mengubah keputusan panitia pengadaan tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan.

3. *Applied Theory*

Tanah hak yang dipunyai atau dimiliki oleh subjek hak tentunya memiliki batasan-batasan kewenangan tertentu. Batasan kewenangan tersebut telah digariskan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria sesuai dengan jenis hak yang diperoleh dan tertulis dalam Sertipikat Hak Atas tanah. Sesuai dengan *title*-nya maka di dalam hak atas tanah selain memiliki kewenangan sebagai salah satu bentuk hak juga memiliki kewajiban-kewajiban dalam mempertahankan haknya tersebut terhadap suatu bidang tanah. Tidak sesuainya hak dan kewajiban inilah yang kemudian senantiasa memunculkan persoalan hukum tersendiri yang bertalian dengan tanah yang dikenal dengan istilah sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Dengan demikian, semakin luaslah pengertian subyek hak, meskipun dikategorikan ke dalam dua klasifikasi, tetapi untuk yang berstatus badan hukum sebagai subyek pemberian hak jauh lebih luas penjabarannya dibandingkan dengan pengertian badan hukum sebagai subyek hukum, dan jika dikaitkan antara subyek hukum dengan subyek pemberian hak sebagaimana dijabarkan di atas, maka pada prinsipnya adalah sama. Artinya, subyek hukum juga merupakan subyek hak.

Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa acara pelepasan hak ditempuh jika pihak yang bermaksud memperoleh dan menguasai tanah yang berstatus Hak Milik atau eks Hak Milik Adat, namun tidak memenuhi syarat sebagai subjek pemegang hak atas tanah tersebut melalui pemindahan/peralihan hak secara langsung. (Hutagalung 2005)

Kalau tanah yang diperlukan oleh instansi yang memerlukan tanah berstatus Hak Milik, sedangkan instansi yang memerlukan tanah bukan subjek Hak Milik, maka cara perolehan tanah melalui pemindahan hak dalam bentuk jual beli tidak dapat dilakukan disebabkan secara materiil, instansi yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pembeli tanah. Karena pemindahan hak atas tanah melalui jual beli tidak dapat ditempuh, maka cara perolehan tanah yang dapat ditempuh oleh instansi yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Akibat hukum pelepasan hak atas tanah dikemukakan oleh Boedi Harsono, merupakan pelepasan hak atas tanah tidak berarti hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain yang memberikan ganti kerugian, melainkan hak atas tanah tersebut menjadi hapus dan kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pelepasan hak atas tanah merupakan salah satu penyebab hapusnya hak atas tanah dan bukan merupakan pemindahan hak atas tanah. (Boedi Harsono 2008)

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode deskriptif analitis untuk menuliskan fakta dan memperoleh gambaran menyeluruh mengenai peraturan perundang-undangan dan dikaitkan dengan teori-teori hukum dalam praktik pelaksanaannya yang menyangkut permasalahan yang diteliti. (Soemitro, 1985, hlm. 97)

Selanjutnya peneliti akan membahas mengenai penyelesaian ganti rugi atas pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang peneliti gunakan yaitu metode pendekatan Yuridis Normatif. Menurut Ronny Hanitijo berpendapat bahwa : (Soemitro, 1985, hlm. 106)

“Metode pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan / teori / konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin Ilmu Hukum yang dogmatis.”

Peneliti dalam hal ini melakukan kajian terhadap Hukum Perdata Nasional yang berlaku dengan menganalisa norma-norma serta peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan penyelesaian ganti rugi atas pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

3. Tahap Penelitian

Adapun tahap penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah Penelitian Kepustakaan atau data sekunder. Penelitian Kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan data yang bersifat teoritis, dengan mempelajari sumber-sumber bacaan yang erat hubungannya dengan permasalahan dalam skripsi ini. Penelitian kepustakaan ini disebut data sekunder, yang terdiri dari :

- a. Bahan-bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, diantaranya:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Amandemen ke IV Tahun 1945;
 - 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; dan
 - 6) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 1996 tentang
- b. Bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan yang menjelaskan bahan hukum primer berupa hasil penelitian dalam bentuk buku-buku yang ditulis oleh para ahli, artikel, karya ilmiah maupun pendapat para pakar hukum.

- c. Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang menjelaskan serta memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus dan bibliografi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Salah satu penunjang peneliti dalam penelitian ini adalah dengan cara pengumpulan data. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti studi kepustakaan. Studi Kepustakaan dilakukan dengan cara pengumpulan buku -buku maupun dokumen tertulis yang berkaitan dengan penyelesaian ganti rugi atas pembangunan Bandar Udara Internasional Yogyakarta dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang selanjutnya dilakukan proses klasifikasi dengan cara mengolah dan memilih data yang telah dikumpulkan ke dalam bahan hukum primer, sekunder dan tersier dengan penyusunan secara teratur dan sistematis.

5. Alat Pengumpulan Data

Salah satu penunjang peneliti dalam penelitian ini adalah dengan alat pengumpulan data. Adapun teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti adalah data kepustakaan. Data kepustakaan didapatkan dengan mempelajari materi-materi bacaan yang berupa literatur, catatan perundang-undangan yang berlaku dan bahan lain dalam penelitian ini.

6. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis kualitatif yaitu dengan cara menyusunnya secara sistematis, menghubungkan satu sama lain terkait dengan permasalahan yang diteliti dengan berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan yang lain, memperhatikan hirarki perundang-undangan dan menjamin kepastian hukumnya. Dalam arti bahwa melakukan analisis terhadap data yang diperoleh dengan menekankan pada tinjauan normatif terhadap objek penelitian dan peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif.

7. Lokasi Penelitian

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

a. Penelitian Kepustakaan (*Library research*)

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

b. Instansi yang berhubungan dengan pokok bahasan terkait

- 1) Kantor Agraria dan Pertanahan (ATR / BPN) Kota Bandung, di JL. Soekarno-Hatta No.586, Sekejati, Kec. Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat 40286.