

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PERLINDUNGAN HUKUM, PENGADAAN TANAH, DAN KEPENTINGAN UMUM

A. Tinjauan Pustaka Mengenai Perlindungan Hukum

Kehadiran hukum dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan-benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin.

Istilah “hukum” dalam bahasa Inggris dapat disebut sebagai *law* atau *legal*. Dalam sub bab ini akan dibahas pengertian hukum ditinjau dari sisi terminology kebahasaan yang merujuk pada pengertian dalam beberapa kamus serta pengertian hukum yang merujuk pada beberapa pendapat ataupun teori yang disampaikan oleh pakar. Pembahasan mengenai hukum disini tidak bermaksud untuk membuat suatu batasan yang pasti mengenai arti hukum karena menurut Immanuel Kant pengertian atau arti hukum adalah hal yang masih sulit dicari karena luasnya ruang lingkup dan berbagai macam bidang yang dijadikan sumber ditemukannya hukum.

Pengertian terminologi hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang,

peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah tentang peristiwa alam tertentu, keputusan atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis.

Pendapat mengenai pengertian untuk memahami arti hukum yang dinyatakan oleh R. Soeroso, S.H. bahwa hukum adalah himpunan peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dengan tujuan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang mempunyai ciri memerintah dan melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi yang melanggarnya.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaedah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga atau institusi dalam proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.

Menurut J.C.T. Simorangkir, S.H. dan Woerjono Sastropranoto S.H. hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo bahwa pengertian hukum dapat dilihat dari delapan arti, yaitu hukum dalam arti penguasa, hukum dalam arti para petugas, hukum dalam arti sikap tindakan, hukum dalam arti sistem kaidah, hukum dalam arti jalinan nilai, hukum dalam arti tata hukum, hukum dalam arti ilmu hukum, hukum dalam arti disiplin hukum.

Beberapa arti hukum dari berbagai macam sudut pandang yang dikemukakan oleh Soedjono Dirdjosisworo menggambarkan bahwa hukum tidak semata-mata peraturan perundang-undangan tertulis dan aparat penegak hukum seperti yang selama ini dipahami oleh masyarakat umum yang tidak tahu tentang hukum. Tetapi hukum juga meliputi hal-hal yang sebenarnya sudah hidup dalam pergaulan masyarakat.²⁰

Dalam hal memahami hukum ada konsep konstruksi hukum. Terdapat tiga jenis atau tiga macam konstruksi hukum yaitu, *pertama*, konstruksi hukum dengan cara memperlawankan. Maksudnya adalah menafsirkan hukum antara aturan aturan dalam peraturan perundang-undangan dengan kasus atau masalah yang dihadapi. *Kedua*, konstruksi hukum yang mempersempit adalah membatasi proses penafsiran hukum yang ada di peraturan perundangundangan dengan keadaan yang sebenarnya. *Ketiga*, konstruksi hukum yang memperluas yaitu konstruksi yang menafsirkan hukum dengan cara memperluas makna yang dihadapi sehingga suatu masalah dapat dijerat dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah ilmu pengetahuan normatif dan bukan ilmu alam.²¹ Lebih lanjut Hans Kelsen menjelaskan bahwa hukum merupakan teknik sosial untuk mengatur perilaku masyarakat.²²

²⁰ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 25-43

²¹ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 12.

1. Pengertian perlindungan Hukum

Secara kebahasaan, kata perlindungan dalam bahas Inggris disebut dengan *protection*. Istilah perlindungan menurut KBBI dapat disamakan dengan istilah proteksi, yang artinya adalah proses atau perbuatan memperlindungi, sedangkan menurut *Black's Law Dictionary*, *protection* adalah *the act of protecting*.²³

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak-haknya sebagai seorang warganegara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.²⁴

Pengertian perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi. Dalam KBBI yang dimaksud dengan perlindungan adalah cara, proses, dan perbuatan melindungi. Sedangkan hukum adalah peraturan yang dibuat oleh

²² Hans Kelsen, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, (Jakarta: Nusamedia, 2009), hlm. 343.

²³ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, ninth edition, (St. paul: West, 2009), hlm.

²⁴ Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum”, *Republika*, 24 Mei 2004.

pemerintah atau yang data berlaku bagi semua orang dalam masyarakat (negara).

Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.²⁵

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.²⁶

Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

²⁵ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya:PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 25

²⁶ Rahayu, 2009, *Pengangkutan Orang*, etd.eprints.ums.ac.id. Peraturan Pemerintah RI, Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Tatacara Perlindungan Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Undang-Undang RI, Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

1. Menurut Satjito Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.²⁷
2. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.²⁸
3. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.²⁹ Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:
 - a. Perlindungan Hukum Preventif, Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2003) hlm. 121.

²⁸ Setiono, *"Rule of Law"*, (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2004), hlm. 3.

²⁹ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 14.

peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban,

- b. Perlindungan Hukum Represif, Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Menurut Hetty Hasanah perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.³⁰

Menurut Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers, perlindungan hukum adalah jaminan perlindungan pemerintah dan atau masyarakat kepada warganegara dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, perlindungan hukum adalah segala upaya yang ditujukan untuk memberikan rasa aman kepada korban yang dilakukan oleh pihak keluarga, advokat, lembaga sosial, kepolisian, kejaksaan,

³⁰ Hetty Hasanah, “*Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumenatas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia*”, diunduh pada hari Selasa 16 Februari 2021, dari <http://jurnal.unikom.ac.id/vol3/perlindungan.html>.

pengadilan, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan pengadilan. Sedangkan perlindungan hukum yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No.2 Tahun 2002 tentang Tatacara Perlindungan Terhadap Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat, perlindungan hukum adalah suatu bentuk pelayanan yang wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum atau aparat keamanan untuk memberikan rasa aman baik fisik maupun mental, kepada korban dan saksi, dari ancaman, gangguan, teror, dan kekerasan dari pihak manapun, yang diberikan pada tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan atau pemeriksaan di sidang pengadilan. Suatu perlindungan dapat dikatakan sebagai perlindungan hukum apabila mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya pengayoman dari pemerintah terhadap warganya.
2. Jaminan kepastian hukum.
3. Berkaitan dengan hak-hak warga negara.
4. Adanya sanksi hukuman bagi pihak yang melanggarnya.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu :

1. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi

tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

2. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.³¹

³¹ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum...*, hlm. 30

Keadilan dibentuk oleh pemikiran yang benar, dilakukan secara adil dan jujur serta bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan. Rasa keadilan dan hukum harus ditegakkan berdasarkan Hukum Positif untuk menegakkan keadilan dalam hukum sesuai dengan realitas masyarakat yang menghendaki tercapainya masyarakat yang aman dan damai. Keadilan harus dibangun sesuai dengan cita hukum (*Rechtidee*) dalam negara hukum (*Rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*Machtsstaat*).

2. Bentuk Perlindungan Hukum

Menurut R. La Porta dalam *Jurnal of Financial Economics*, bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki dua sifat, yaitu bersifat pencegahan (*prohibited*) dan bersifat hukuman (*sanction*).³²

Bentuk perlindungan hukum yang paling nyata adalah adanya institusi-institusi penegak hukum seperti pengadilan, Kejaksaan, kepolisian, dan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa diluar pengadilan (non-litigasi) lainnya. Hal ini sejalan dengan pengertian hukum menurut Soedjono Dirdjosisworo yang menyatakan bahwa hukum memiliki pengertian beragam dalam masyarakat dan salah satunya yang paling nyata dari pengertian tentang hukum adalah adanya institusi-institusi penegak hukum.

Perlindungan hukum sangat erat kaitannya dengan aspek keadilan. Menurut Soedirman Kartohadiprodjo, pada hakikatnya

³² Rafael La Porta, "Investor Protection and Corporate Governance; *Journal of Financial Economics*", no. 58, (Oktober 1999): hlm. 9.

tujuan hukum adalah mencapai keadilan. Maka dari itu, adanya perlindungan hukum merupakan salah satu medium untuk menegakkan keadilan salah satunya penegakan keadilan di bidang ekonomi khususnya penanaman modal. Subjek hukum dalam hukum perdata terdapat dua subjek hukum, yaitu subjek hukum orang pribadi dan subjek hukum berupa badan hukum. Subjek hukum orang pribadi atau *natuurlijkepersoon* adalah orang atau manusia yang telah dianggap cakap menurut hukum. orang sebagai subjek hukum merupakan pendukung atau pembawa hak sejak dia dilahirkan hidup hingga dia mati. Walaupun ada pengecualian bahwa bayi yang masih ada di dalam kandungan ibunya dianggap telah menjadi sebagai subjek hukum sepanjang kepentingannya mendukung untuk itu.³³

Selanjutnya, subjek hukum dalam hukum perdata adalah badan hukum atau *rechtspersoon*. Badan hukum merupakan kumpulan manusia pribadi atau dapat pula merupakan kumpulan dari badan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya secara terukur. Kepentingan merupakan sasaran dari hak karena hak mengandung unsur perlindungan dan pengakuan.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum atau *legal protection* merupakan kegiatan untuk menjaga atau memelihara

³³ H.R. Sardjono dan Frieda Husni Hasbullah, *Bunga Rampai Perbandingan Hukum perdata*, hlm. 143.

masyarakat demi mencapai keadilan.³⁴ Kemudian perlindungan hukum dikonstruksikan sebagai bentuk pelayanan, dan subjek yang dilindungi.³⁵

B. Tinjauan tentang Hukum Pertanahan

Hubungan antara manusia bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi. Bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang berada di wilayah Indonesia merupakan satu kesatuan dengan bangsa Indonesia yang tidak dapat di lepaskan pisahkan satu dengan lainnya.

Tanah menjadi sangat begitu berarti bagi kehidupan manusia karena tanah mempunyai sangat banyak manfaat bagi kehidupan manusia yaitu tanah menjadi tempat kita memperoleh sumber makanan yang terkandung di dalam sumber daya alam. Manfaat tanah bagi manusia yaitu sejak manusia dilahirkan hingga dijadikan sebagai tempat peristirahatan terakhir.

Tanah merupakan salah satu sarana kebutuhan yang amat penting dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidaklah mudah untuk

³⁴ Hilda Hilmiah Diniyati, “*Perlindungan Hukum bagi Investor dalam Pasar Modal (Studi pada Gangguan Sistem Transaksi di Bursa Efek Indonesia)*”, (Skripsi S1 Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2013), hlm. 19.

³⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, “*Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*”, cet. 1, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 261.

dipecahkan. Mengingat konsep pembangunan Indonesia pada dasarnya menggunakan konsep pembangunan berkelanjutan.³⁶

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, ialah untuk dimanfaatkan. Diberikan ataupun dipunyainya tanah bersama hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaanya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Hukum Pertanahan adalah bagian dari pada hukum agraria, karena hukum agraria itu terdiri dari hukum yang menyangkut bumi (tanah), air dan ruang angkasa. Hukum tanah sendiri merupakan keseluruhan kaidah hukum (tertulis dan tidak tertulis) yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah.³⁷

Prinsip hukum pertanahan menganut prinsip yang berlaku pada hukum agraria, sedangkan prinsip hukum agraria khususnya bidang pertanahan yang berlaku di Indonesia menggunakan asas sebagai berikut.³⁸

- a. Asas persatuan, pemanfaatan tanah, air dan ruang angkasa harus dapat menumbuhkan rasa persatuan dan kesatuan diantara warga Negara. Prinsip

³⁶ Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2019.hlm.11

³⁷<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/08/perbedaan-hukum-agraria-dan-hukum-tanah/>, diakses pada hari Kamis Tanggal 9 Agustus 2021 pukul 14.21 WIB.

³⁸ Mudakir Iskandar Syah, *Op.cit*, hlm.8

asas ini lebih jauh dijabarkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah, air dan ruang angkasa dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Dengan kesatuan tanah bisa menumbuhkan rasa integritas bangsa.

- b. Asas penghapusan domein (penguasaan mutlak), setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, maka semua pernyataan domein yang telah dikeluarkan oleh pemerintah baik Pemerintah Swapraja, Kesultanan dan sejenisnya tidak berlaku lagi.
- c. Fungsi sosial, dalam pemanfaatan tanah harus mengutamakan kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi atau golongan, atau dengan kata lain dalam pemanfaatan tanah harus ada keseimbangan antara kepentingan pribadi atau golongan dengan kepentingan umum.
- d. Pembaharuan sistem agraria (landreforms), pembaharuan hukum agraria dilaksanakan sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia dengan menghilangkan dualisme hukum agraria seperti yang pernah diberlakukan oleh Pemerintah Belanda pada jaman penjajahan.
- e. Berdasarkan hukum adat, mempunyai arti bahwa hukum agraria nasional dibuat berdasarkan hukum adat yang telah disaring dan diunifikasi menjadi hukum agraria sebagaimana hukum nasional seperti yang ditegaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- f. Persamaan derajat, hukum agraria diberlakukan sama kepada semua golongan, status sosial, tidak seperti halnya pada jaman penjajahan

Belanda memberlakukan hukum agraria dengan membeda-bedakan golongan.

- g. Pemanfaatan berdasarkan rencana umum tata ruang Tata Wilayah (RTRW).
- h. Sistem Tertutup artinya hanya warga Negara Indonesia saja yang bisa memiliki hak milik atas tanah.

Kepemilikan tanah di Indonesia bukan menganut sistem kepemilikan tanah yang mutlak artinya dari kepemilikan mutlak adalah pemilik dapat memanfaatkan tanahnya untuk apa saja sesuai dengan kehendak pemilik walaupun melanggar hak orang lain, akan tetapi kepemilikan tanah di Indonesia menganut asas fungsi sosial.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan tuntutan yang tidak dapat dielakkan oleh pemerintah mana pun. Semakin maju masyarakat, semakin banyak diperlukan tanah-tanah untuk kepentingan umum (awam). Sebagai konsekuensi dari hidup bernegara dan bermasyarakat, jika hak milik individu (peribadi) berhadapan dengan kepentingan umum maka kepentingan umum yang harus didahulukan.³⁹ Namun demikian negara harus tetap menghormati hak-hak warganegaranya kalau tidak mau dikatakan melanggar hak asasi manusia.

Dalam penjelasan umumnya dinyatakan dengan tegas, bahwa tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidak semata-mata menjadi

³⁹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006. hlm. 265.

hak rakyat secara individual dari rakyat yang tinggal di daerah itu. Dengan pengertian yang demikian, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hak ulayat.

Persoalan pengambilan tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang yaitu kepentingan “pemerintah atau kerajaan” dan “rakyat atau masyarakat”. Dua pihak yang terlibat yaitu “pemerintah atau kerajaan” dan “rakyat atau masyarakat” harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku mengenai hal tersebut. Apabila hal itu tidak dihiraukan akan timbul masalah-masalah seperti yang selalu diberitakan oleh media massa, di mana pihak penguasa/kerajaan dengan “keterpaksaannya” melakukan tindakan yang dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia dan sebagainya, sedangkan rakyat mau tidak mau melakukan apa saja untuk menempatkan apa yang diyakininya sebagai hak yang harus dipertahankannya.⁴⁰

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Beberapa yurisdiksi mensyaratkan bahwa pemerintah selaku pengambil lahan untuk membuat penawaran untuk

⁴⁰ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, (Edisi Revisi), PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 2.

membeli properti subjek, sebelum beralih ke penggunaan domain terkemuka. Pengambilan dapat dari properti subjek secara keseluruhan atau sebagian, baik secara kuantitatif atau kualitatif.⁴¹ Penguasaan dan penggunaan tanah oleh pihak atau siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa :

“Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa:

“Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Pelaksanaan pengadaan tanah merupakan

⁴¹ <https://kamus.tokopedia.com/p/pembebasan-tanah/>, diakses pada hari Selasa Tanggal 3 Maret 2020 pukul 20.15 WIB.

persoalan yang kompleks karena terdapat berbagai tahapan dan proses yang harus dilalui serta adanya kepentingan pihak-pihak yang saling bertentangan.

Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum saat ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah dilakukan dengan pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah dan pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain. Landasan hukum dalam pengaturan masalah tanah di Indonesia, terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi: “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat “. Untuk melaksanakan ketentuan pasal tersebut, pada 24 September 1960 diundangkan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria’, yang selanjutnya lebih terkenal dengan istilah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Apabila Negara membutuhkan tanah untuk kepentingan umum maka kepentingan umumlah yang akan di dahulukan, namun demikian negara harus tetap menghormati hak-hak warga negaranya kalau tidak bisa dikatakan melanggar hak asasi manusia. Dasar dari pengambilan tanah untuk kepentingan umum di Republik Indonesia diatur di dalam UUPA Pasal 18 menyebut:

“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..

2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
2. 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.
3. Pengadaan Tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.
4. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.

Pertimbangan yang menjadi latar belakang terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah:

- a. bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan;
- b. bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya

dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil;

- c. bahwa peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

Landasan hukum terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah:

- a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 18B ayat (2), Pasal 20, Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H, Pasal 28I ayat (5), Pasal 28J ayat (2), serta Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. 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 2034);

C. Tinjauan pustaka mengenai Kepentingan Umum

1. Pengertian Kepentingan Umum

Negara Indonesia memiliki ideologi yang bernama Pancasila yang mana dianggap sebagai hukum yang paling tertinggi dari seluruh hukum atau aturan yang ada berlaku di Indonesia, jika ada suatu aturan yang tidak bernafaskan Pancasila maka peraturan tersebut harus diganti dan bahkan diabatalkan karena Pancasila sebagai filter dari segala aturan yang ada. Sehingga dari penjabaran diatas kita dapat memahami nilai kompleks yang ada dalam hukum bangsa Indonesia bermakna dalam Pancasila itu sendiri, dimana nilai-nilai di dalam Pancasila secara kompleks digambarkan seperti kondisi kehidupan warga Negara Indonesia⁴²

Pengadaan tanah pada dasarnya bertujuan untuk pembangunan kepentingan umum. Kepentingan umum secara luas adalah kepentingan Negara yang termasuk di dalamnya kepentingan pribadi maupun golongan, dengan kata lain kepentingan umum merupakan kepentingan yang menyangkut kepentingan sebagian besar masyarakat.⁴³

Menurut *Roscoe Pound* kepentingan umum adalah merupakan salah satu kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum. Kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum terbagi atas 3 macam yaitu,

⁴² Lili Rasjidi dan Liza Sonia, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2016, hlm 174

⁴³ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*, PT. Citra Abadi Bakti, Bandung, 1991, hlm. 10.

kepentingan umum (*public interest*), kepentingan sosial (*social interest*), kepentingan perseorangan (*private interest*).⁴⁴

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan yang harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Ketentuan UUPA yang merupakan landasan hukum tanah nasional, tidak memberi pengertian yang tegas baik mengenai istilah “tanah” maupun istilah “agraria”. Dari Pasal 1 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) jo Pasal 2 ayat (1) UUPA dapat ditarik kesimpulan bahwa, pengertian agraria memiliki arti yang luas, yaitu meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.⁴⁵

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Beberapa yurisdiksi mensyaratkan bahwa pemerintah selaku pengambil lahan untuk membuat penawaran untuk membeli properti subjek, sebelum beralih ke penggunaan domain terkemuka. Pengambilan dapat dari properti subjek secara keseluruhan atau sebagian, baik secara kuantitatif atau kualitatif.⁴⁶ Penguasaan dan penggunaan tanah oleh pihak atau siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.

⁴⁴Friedmann, *Legal Theory*, Third Ed. Stevens & Sons Limited London, 1953, hlm. 283

⁴⁵Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 37.

⁴⁶ <https://kamus.tokopedia.com/p/pembebasan-tanah/>, diakses pada hari Selasa Tanggal 3 Maret 2020 pukul 20.15 WIB.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa :

“Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”

Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa:

“Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”

Kata pengadaan tanah merupakan istilah asli sesuai ketentuan yang diatur dengan hukum, Pengadaan Tanah menyatakan bahwa :

“Setiap perubahan yang bermaksud langsung atau tidak langsung melepaskan hubungan hukum yang ada antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak/penguasa tanah itu.”⁴⁷

Pengadaan tanah mempunyai kaitan dengan penggunaan atau pemanfaatan tanah. Prosedur hukum pengadaan tanah harus disertai dengan pelepasan/penyerahan hak dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain. Pelepasan hak itu sendiri bisa berupa jual beli,

⁴⁷ Mudakir Iskandar, *Op.cit*, hlm. 1.

penyerahan, hibah atau pencabutan.⁴⁸ Prinsip fungsi sosial yang dicantumkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, memang mengandung makna, bahwa kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi. Selanjutnya pengertian pengadaan tanah menurut para ahli hukum agraria, sebagai berikut :

- a. Menurut boedi Harsono, pengadaan tanah adalah perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan.⁴⁹
- b. Sartija, bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.⁵⁰
- c. Maria SW.Soemardjono, mengatakan Pengadaan Tanah bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Di luar itu pengadaan tanah dilaksanakan dengan

⁴⁸ *ibid*, hlm. 3.

⁴⁹ Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm.7

⁵⁰ Sartija, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No.34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja, Yogyakarta, 2005, hlm.43

cara jual beli, tukar menukar, atau dengan cara lain yang disepakati.⁵¹

Pengadaan tanah dapat dipandang sebagai langkah pertama untuk mendapatkan tanah penduduk baik yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum maupun kepentingan swasta. Pengadaan Tanah hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pihak pemegang hak baik mengenai teknis pelaksanaannya maupun mengenai besar dan bentuk ganti rugi yang diberikan terhadap tanahnya. Jadi perbuatan Pengadaan Tanah haruslah di dasarkan kesukarelaan oleh sipemegang hak.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, istilah kepentingan umum menjadi titik sentral dari pengadaan tanah. Pengertian kepentingan umum menurut Maria.S.W Sumardjono adalah sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.⁵²

Maria Sumardjono menyatakan bahwa “kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya”. Pemenuhan unsur pemanfaatan tersebut agar dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung. Selain itu, juga perlu ditentukan “siapakah” yang dapat melaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Hal tersebut

⁵¹ Maria SW Soemardjono, *Op.cit*, hlm.74

⁵² Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi & Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm.73

dilakukan untuk mencegah terjadinya penyelewengan dalam konsep kepentingan umum.⁵³

Kemanfaatan hukum adalah hukum yang dibuat harus berguna dan memberi kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Hal-hal yang diatur dalam hukum tersebut dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum tersebut.⁵⁴

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

⁵³ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Pertanahan Indonesia, Yogyakarta, 2004, hlm.7

⁵⁴ Adrin Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.70

Kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar 1945, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, karena Pemerintah mempunyai tanggung jawab yang sangat besar terhadap masyarakat, bangsa dan Negara. Oleh itu pembangunan untuk kepentingan adalah pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Sedangkan pembangunan sarana umum yang dilakukan oleh swasta (badan hukum swasta) bukan termasuk kategori pembangunan untuk kepentingan umum, orientasinya adalah untuk bisnis atau mencari keuntungan. Pembangunan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan dengan cara pelepasan hak, yaitu melakukan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya dengan memberikan ganti rugi yang layak/adil. Sedangkan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan bisnis oleh pihak swasta dengan cara melakukan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya melalui perbuatan hukum jual beli, tukar menukar, sewa menyewa.

Pembangunan kepentingan umum sebagaimana dimaksud di atas, diatur di dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagai berikut :

- a. Pertanahan 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 pemukiman 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.