

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### A. Latar belakang masalah

Semua orang memerlukan tanah karena tanah memberikan banyak manfaat bagi kehidupan manusia baik yang bernilai ekonomis maupun non ekonomis. Tanah juga merupakan modal dasar dalam mewujudkan pembangunan demi kepentingan umum. Pembangunan tidak akan terjadi tanpa adanya ketersediaan tanah yang cukup. Namun, tanah sebagai wadah untuk pembangunan, keberadaannya seringkali menimbulkan masalah antara kepentingan kelompok maupun perorangan. Oleh karena itu pengadaan tanah harus 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<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><http://sinaugeomatika.wordpress.com/2011/12/30/pengadaan-tanah-bagi-pembangunan-untuk-kepentingan-umum-antara-regulasi-dan-implementasi/>

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah memandang perlu untuk melakukan usaha-usaha salah satunya melalui pembangunan. Mengingat tanah sebagai salah satu unsur penting dalam pembangunan maka diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa

”Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Berdasar hal tersebut Negara mempunyai wewenang yang besar berperan aktif dalam menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kemakmuran rakyat melalui berbagai kekayaan alam yang telah tersedia.

Mengingat ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 mengenai hak menguasai dari Negara, UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 UUPA menentukan bahwa:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam

masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Sesuai dengan ketentuan di atas kata “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (pasal 2 ayat 2 dan 3).

Selanjutnya Pasal 4 UUPA menentukan bahwa:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- (3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak.

Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi

kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.

Pasal 6 UUPA menentukan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi, dalam pada itu tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum.

Sehubungan dengan hak-hak yang dimaksudkan dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 16 UUPA menentukan bahwa hak-hak tersebut, yaitu:

- a. hak milik,
  - b. hak guna-usaha,
  - c. hak guna-bangunan,
  - d. hak pakai,
  - e. hak sewa,
  - f. hak membuka tanah,
  - g. hak memungut hasil hutan,
  - h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ialah :
- a. hak guna-air,
  - b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
  - c. hak guna ruang angkasa.

Selain mempunyai fungsi sosial, hak atas tanah juga dapat dicabut untuk kepentingan umum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 UUPA menentukan bahwa:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama darirakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”.

Pasal ini memberikan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak. Pada azasnya maka jika diperlukan tanah dan/atau benda lainnya kepunyaan orang lain untuk sesuatu keperluan haruslah lebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan yang empunya, misalnya atas dasar jual-beli, tukar-menukar atau lain sebagainya. Tetapi cara demikian itu tidak selalu dapat membawa hasil yang diharapkan, karena ada kemungkinan yang empunya meminta harga yang terlampau tinggi ataupun tidak bersedia sama sekali untuk melepaskan tanahnya yang diperlukan itu. Oleh karena kepentingan umum harus didahulukan dari pada kepentingan orang-seorang, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan yang memaksa, yaitu jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan, haruslah ada wewenang pada pemerintah untuk bisa mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan.

Pengambilan tanah tersebut dilakukan dengan cara mengadakan pencabutan hak sebagai yang dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Pokok

Agraria tersebut di atas. Teranglah kiranya, bahwa pencabutan hak adalah cara yang terakhir untuk memperoleh tanah dan/atau benda lainya yang diperlukan untuk kepentingan umum. Dalam melaksanakan pencabutan hak tersebut kepentingan dari yang mempunyai hak, tidak boleh diabaikan begitu saja , tapi disertai pemberian ganti kerugian yang layak dan harus pula dilakukan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang.

Ketentuan mengenai pencabutan hak atas tanah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menentukan bahwa:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya”.

Tindakan pencabutan hak atas tanah dimaksudkan penggunaannya untuk kepentingan umum, jika jalan musyawarah tidak dapat membawa hasil yang diharapkan, maka haruslah ada wewenang pada pemerintah untuk dapat mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan. Oleh karena pencabutan hak itu merupakan tindakan yang sangat penting, karena berakibat mengurangi hak seseorang, maka yang memutuskannya adalah pejabat eksekutif yang tertinggi, yaitu Presiden.

Kepentingan umum merupakan salah satu syarat dalam pencabutan hak-hak atas tanah berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961

Pasal 10 menentukan bahwa “Jika dalam penyelesaian persoalan tersebut di atas dapat dicapai persetujuan jual-beli atau tukar-menukar, maka penyelesaian dengan jalan itulah yang ditempuh, walaupun sudah ada surat keputusan pencabutan hak”.

Ketentuan dalam pasal ini sesuai dengan apa yang telah diuraikan dalam Penjelasan Umum bahwa pencabutan hak adalah jalan terakhir untuk memperoleh tanah dan/atau benda-benda yang diperlukan itu. Oleh karena itu jika dapat dicapai persetujuan dengan empunya, maka sudah sewajarnya bahwa cara pengambilan yang disetujui itulah yang ditempuh, sungguhpun acara pencabutan haknya sudah dimulai atau sudah ada surat keputusan pencabutan hak sekalipun.

Baik dalam UUPA maupun UU Nomor 20 Tahun 1961, pengertian kepentingan umum diatur dalam suatu pedoman umum. Dalam perkembangannya tampak dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya.

Pasal 1 ayat (1) menentukan bahwa “Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. Kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau
- b. Kepentingan masyarakat luas, dan/atau
- c. Kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau
- d. Kepentingan pembangunan

Lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (2) diatur mengenai daftar kegiatan yang terdiri dari 13 jenis kegiatan. Melihat rumusan Pasal 1 ayat (1 dan 2) maka pengertian tentang kepentingan umum sudah cukup terperinci sekalipun belum begitu jelas dan tegas.<sup>2</sup> Adanya ketentuan Pasal 1 ayat (3) yang memberikan kekuasaan kepada presiden untuk menentukan bentuk kegiatan pembangunan

---

<sup>2</sup> Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Di Indonesia Dan Malaysi*, Buku Litera, Yogyakarta, 2013, hlm 97

sebagai suatu kepentingan umum, maka pengertian kepentingan umum tersebut kembali menjadi kabur atau tidak jelas.<sup>3</sup>

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan tanah. Namun, peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut kemudian dicabut karena tidak mengatur mengenai tata cara pembebasan tanah untuk kepentingan umum, sehingga tidak memberikan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 kemudian diganti dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pasal 1 angka 3 menentukan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat”.

Dalam Keppres ini kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dikuasai oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Peraturan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 berlaku

---

<sup>3</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm 79

lebih dari satu dekade.<sup>4</sup> Namun, seiring dengan kemajuan zaman, Keppres ini semakin dirasakan mengandung beberapa kelemahan antara lain daftar kegiatan yang mengatur kepentingan umum demikian luasnya tidak disertai batasan kriteria kepentingan umum, jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang diatur dalam undang-undang, ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Peraturan tersebut memberikan kekuasaan yang besar pada presiden untuk menetapkan jenis kegiatan pembangunan yang menurutnya termasuk untuk kepentingan umum. Hal tersebut dianggap tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum. Pemerintah kemudian mengeluarkan peraturan baru yaitu Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pasal 1 angka 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menentukan bahwa

“Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”.

Dalam Perpres ini kepentingan umum ialah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat yang kriteria kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi hanya untuk pembangunan yang dilaksanakan pemerintah atau pemerintah daerah. Tidak ada pembatasan mengenai pembangunan tidak digunakan untuk mencari keuntungan sehingga berdasarkan ketentuan dalam Perpres tersebut, pembangunan akan dilakukan untuk mencari keuntungan. Perpres ini utamanya dimaksudkan untuk menjadi landasan hukum kemitraan antara

---

<sup>4</sup>*Op.Cit*, hlm 112

pemerintah dan swasta, khususnya dalam proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang pendanaannya sulit dipenuhi pemerintah sendiri.<sup>5</sup>

Oleh karena terdapat banyak protes dan kritikan dari masyarakat terhadap beberapa pasal di dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang cenderung memihak pada investor, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.<sup>6</sup> Definisi kepentingan umum dalam Perpres tersebut tetap berpedoman pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005. Sedangkan kriteria kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yaitu dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Namun, hak tersebut tidak dapat dibenarkan karena pemerintah atau pemerintah daerah tidak mempunyai wewenang untuk memiliki melainkan menguasai pada tingkatan tertinggi sebagai organisasi kekuasaan Bangsa Indonesia.

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.

---

<sup>5</sup> Op.Cit

<sup>6</sup> Bantahan atau protes dilakukan dengan unjukrasa maupun tulisan, antara lain tulisan: Ade Bagus Kusuma, "Perpres No.36 tahun 2005, Makna Sebuah Penindasan", Majalah Canopy, Edisi XLVII, Agustus 2005, hlm 3. Judianto Simanjuntak, "Perpres No.36 Tahun 2005: Antara Kapitalis dan Hak Asasi Manusia" Aliansi: Media Penguat Masyarakat Sipil, No.XXVIII, Juni-Juli 2005, hlm 5-7.

Namun, dari peraturan-peraturan yang telah ada masih terdapat beberapa persoalan karena dianggap tidak berpihak pada rakyat yang seharusnya berfokus pada konsep kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum itu sendiri. Konsep kepentingan umum merupakan hal yang sifatnya luas dan sulit untuk menentukan batasaan-batasan seperti apa fasilitas pembangunan yang sesuai untuk kepentingan umum.

Peraturan perundang-undang yang telah diuraikan sebelumnya, dianggap masih belum dapat memenuhi kelancaran pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, pemerintah menganggap perlu membuat suatu regulasi guna menjamin terlaksananya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum secara lebih efektif. Pada bulan Januari 2012, ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum<sup>7</sup>, dengan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai peraturan pelaksanaannya yang telah mengalami perubahan dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan telah mengalami perubahan lagi dengan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

---

<sup>7</sup> Tulisan-Hukum-Pengadaan-Tanah-Kepentingan-Umum-Revisi\_5.pdf

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Mengenai hal tersebut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah memberikan penegasan secara lebih konkrit bahwa kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Menurut pendapat Maria S.W. Soemardjono, konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya” (*social profitable* atau *for public use*, atau *actual use by the public*).

Sebagai contoh penerapannya dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah Pasal 15 menentukan bahwa “Penggunaan dan pemanfaatan tanah pada pulau-pulau kecil dan bidang-bidang tanah yang berada disempadan pantai, sempadan danau, sempadan waduk, dan atau sempadan sungai, harus memperhatikan :

- a. kepentingan umum
- b. keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem,keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan.

Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus dilakukan sesuai dengan peruntukannya namun disertai dengan batasan-batasan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan salah satunya yaitu harus memperhatikan kepentingan umum.

Lebih lanjut Pasal 18 menentukan bahwa “Pemanfaatan tanah dalam kawasan lindung dapat ditingkatkan untuk kepentingan pendidikan, penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan ekowisata apabila tidak mengganggu fungsi lindung”.

Pemanfaatan tanah sebagai sarana untuk mewujudkan pembangunan senantiasa harus berorientasi pada kepentingan masyarakat. Pemanfaatan tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan harus dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas senada dengan yang dikemukakan Jeremy Bentham seorang filsuf penganut aliran utilitas yaitu pada prinsipnya hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Oleh karena itu, jenis kegiatan pembangunan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan hendaknya dapat memberikan kemanfaatan dan dapat digunakan oleh seluruh masyarakat.

Namun, dalam perjalanan waktu penetapan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ini tidak lepas dari pro dan kontra dari beberapa elemen masyarakat. Sudah terdapat upaya *judicial review* dari beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tergabung dalam Koalisi Rakyat Anti Perampasan Tanah Rakyat (Karam Tanah) yang beranggotakan Serikat Petani Indonesia (SPI), *Indonesian Human Right Committee for Social Justice* (IHCS), Yayasan Bina Desa Sadajiwa, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), Walhi, Aliansi Petani Indonesia (API), Sawit Watch, Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air (KruHA), Perserikatan Solidaritas Perempuan, Yayasan Pusaka, Elsam, *Indonesia for Global Justice*, dan Serikat

Nelayan Indonesia (SNI), yang menilai Undang-Undang tersebut tidak berpihak kepada masyarakat<sup>8</sup>.

Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 perlu untuk dikaji lebih lanjut agar kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan dapat mewujudkan kemanfaatan hukum bagi kemakmuran bagi seluruh rakyat.

#### B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam penulisan ini adalah

1. Apakah kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012?
2. Apakah kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat?

#### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian dalam penulisan ini adalah

1. Untuk mengetahui apakah kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.
2. Untuk mengetahui apakah kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

---

<sup>8</sup> [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id), 11 Juni 2012

#### D. Manfaat Penelitian

##### 1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberi manfaat secara teoritis yaitu dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan perkembangan bidang hukum Pertanahan khususnya mengenai kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

##### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberi manfaat praktis bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

- a. Bagi pejabat legislatif, dapat dipakai sebagai bahan evaluasi mengenai peraturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dibuat khususnya dalam merumuskan kepentingan umum dalam kegiatan pembangunan.
- b. Bagi masyarakat, dapat memberikan sumbangan sebagai pengetahuan masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah sehingga dapat memahami pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sehingga dapat merasakan kemanfaatannya.

#### E. Keaslian Penelitian

Ada beberapa penelitian yang terkait dengan masalah pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum tetapi penelitian secara khusus mengenai kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat belum ada. Apabila dikemudian hari diketahui adanya jenis penelitian yang sama mengenai masalah yang dibahas dalam penelitian ini maka diharapkan keduanya dapat saling melengkapi demi perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum pertanahan. Penelitian ini berbeda dengan tiga penelitian mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum seperti diuraikan di bawah ini:

1. a. Judul Skripsi : Pelaksanaan Pengadaan Tanah Tahap Ketiga Untuk Perluasan Bandara Frans Seda Di Kota Maumere Kabupaten Sikka Flores Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- b. Identitas Penulis : Octavia Barbara Sir, mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, Npm : 09 051 0059, Tahun 2014
- c. Rumusan Masalah : Bagaimanakah Pelaksanaan Pengadaan Tanah Tahap Ketiga Dalam Rangka Perluasan Bandara Frans Seda Di Kota Maumere, Kabupaten Sikka Flores Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- d. Tujuan Penelitian : Penelitian hukum ini bertujuan untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis pelaksanaan pengadaan tanah tahap ketiga

dalam rangka perluasan Bandara Frans Seda di Kota Maumere, Kabupaten Sikka Flores Provinsi Nusa Tenggara Timur.

- e. Hasil Penelitian : Pelaksanaan pengadaan tanah tahap ketiga untuk perluasan Bandara Frans Seda ada yang sesuai dan ada yang tidak sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Peraturan KBPN RI Nomor 3 Tahun 2007. Hal-hal yang sesuai dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan KBPN RI Nomor 3 Tahun 2007 adalah Tahap perencanaan, penetapan lokasi, penyuluhan, penunjukkan lembaga/tim penilai harga tanah. Pada tahap identifikasi dan inventarisasi sesuai walaupun adanya kesulitan pada pencarian informasi dan domisili dari salah satu pemegang hak milik atas tanah, yang tidak berdomisili di lokasi tersebut. Dalam proses juga ada kesulitan dari salah satu pemilik tanah dimana tanah yang akan dibebaskan telah dijaminkan di Bank BNI. Diatas tanah selain ada tanah juga ada tanaman sebagai aktivitas perekonomian para pemilik tanah. Hal yang tidak sesuai dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan KBPN RI Nomor 3 Tahun 2007 adalah proses musyawarah yang tidak dihadiri oleh semua pemegang hak milik atas tanah tetapi dihadiri oleh wakil yang ditentukan oleh pemerintah daerah. Kemudian tahapan penilaian harga tanah dan tanaman dilakukan beberapa kali karena pemilik tanah tidak menyetujui harga tanah berdasarkan NJOP sehingga pemerintah daerah menaikkan 50 %

dari 77 ketentuan NJOP. Penyerahan sisa ganti rugi atas tanah dari salah satu pemilik atas tanah belum diberikan hingga saat ini.

Perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu penulis lebih berfokus pada persoalan kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan dalam mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Sedangkan penulisan skripsi seperti yang diuraikan di atas lebih berfokus pada pelaksanaan pengadaan tanah dalam rangka perluasan bandara, mulai dari tahap perencanaan, penetapan lokasi, penyuluhan dan penunjukkan lembaga/tim penilai harga tanah.

2. a. Judul Skripsi : Penetapan Besarnya Ganti Rugi Atas Tanah Hak Milik Sebagai Upaya Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Jalan Tol Semarang-Ungaran Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006
- b. Identitas Penulis : Odelia Sabrina Tjandra Sinaga, mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, Npm 060509346, Tahun 2010
- c. Rumusan Masalah : Apakah penetapan besarnya ganti rugi atas tanah hak milik dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan jalan tol Semarang-Ungaran telah memberikan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak milik atas tanah?
- d. Tujuan Penelitian : Untuk mengetahui dan menganalisis apakah

penetapan besarnya ganti rugi atas tanah hak milik dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan jalan tol Semarang-Ungaran telah memberikan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak milik atas tanah

- e. Hasil Penelitian : Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa penetapan besarnya ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Ungaran telah memberikan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak milik atas tanah. Besarnya ganti rugi yang diberikan telah melebihi Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) setempat yang berlaku sehingga meningkatkan taraf hidup kehidupan ekonomi bekas pemegang hak milik atas tanah meskipun masih ada 5 (9,1%) pemegang hak milik atas tanah yang belum mau menerima ganti rugi karena belum ada kesepakatan mengenai besarnya ganti rugi dan sesuai dengan peraturan yang berlaku uang ganti rugi tersebut dititipkan di Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang.

Perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu penulis lebih berfokus pada persoalan kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan dalam mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Sedangkan penulisan skripsi seperti yang diuraikan di atas lebih berfokus pada persoalan penetapan besarnya ganti kerugian atas tanah hakk milik bagi pelaksanaan pembangunan jalan tol dalam memberikan perlindungan hukum bagi bekas pemegang hak milik atas tanah.

3. a. Judul Skripsi : Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandar Udara Ibra Di Kabupaten Maluku Tenggara Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005
- b. Identitas Penulis : Elyakim Snekubun, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, Npm: 080509974, Tahun 2012
- c. Rumusan Masalah : Apakah pelaksanaan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Bandar Udara Ibra di Kabupaten Maluku Tenggara sudah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?
- d. Tujuan Penelitian : Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis apakah pelaksanaan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan Bandar Udara Ibra di Kabupaten Maluku Tenggara sudah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- e. Hasil Penelitian : Berdasarkan uraian dalam bab sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan Bandar Udara Ibra di Ohio Ibra tidak sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan KBPN RI No.3 Tahun 2007. Ada beberapa alasan yaitu pertama, pada tahap identifikasi dan inventarisasi masih terdapat (5

orang/15,15%) pemegang hak milik atas tanah yang tidak terdaftar sebaliknya terdapat nama yang tidak mempunyai hak milik atas tanah di lokasi pembangunan Bandar Udara Ibra. Kedua, tidak ada tim Penilai Harga Tanah sehingga penilaian harga tanah tidak sesuai dengan harga umum tanah dan tidak berdasarkan atas Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan. Ketiga, proses musyawarah tidak dihadiri oleh semua pemegang hak milik atas tanah tetapi hanya beberapa orang wakil yang ditentukan Pemerintah Daerah dan juga pelepasan hak atas tanahnya tidak dihadiri oleh semua pemegang hak milik atas juga termasuk instansi pemerintah yang membutuhkan tanah. Hal ini mengakibatkan pemberian ganti rugi tidak membawa dampak perkembangan kehidupan ekonomi dan malah merusak kehidupan sosial masyarakat bekas pemegang hak milik atas tanah karena pemberian ganti rugi menimbulkan berbagai masalah.

Perbedaan dengan penulisan skripsi penulis yaitu penulis lebih berfokus pada persoalan mengenai kepentingan umum dalam pengadaan tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Sedangkan penulisan skripsi yang diuraikan di atas lebih berfokus pada persoalan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bandar udara berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

#### F. Batasan Konsep

Agar mempermudah pemahaman dalam penulisan hukum ini, maka berikut ini disampaikan batasan-batasan konsep atau pengertian-pengertian istilah yang

berhubungan dengan obyek yang diteliti. Berikut batasan-batasan konsep dalam penelitian ini :

1. Pengertian kepentingan umum

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 6 menentukan bahwa Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

2. Pengertian pengadaan tanah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 2 menentukan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

3. Pengertian pembangunan

Dalam tulisannya tentang Antropologi Pembangunan, Parsudi Suparlan (1997), mendefinisikan Pembangunan adalah serangkaian upaya yang direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah, badan-badan atau lembaga-lembaga internasional, nasional atau lokal yang terwujud dalam bentuk-bentuk kebijaksanaan, program, atau proyek, yang secara terencana mengubah cara-cara hidup atau kebudayaan dari sesuatu masyarakat

sehingga warga masyarakat tersebut dapat hidup lebih baik atau lebih sejahtera daripada sebelum adanya pembangunan tersebut.<sup>9</sup>

#### 4. Pengertian Kemanfaatan Hukum

Dalam bukunya, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Sudikno Mertokusumo menuliskan pengertian Kemanfaatan Hukum menurut Jeremy Bentham adalah hukum memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat luas.<sup>10</sup>

### G. Metode Penelitian

#### 1. Jenis Penelitian

Sehubungan dengan judul penelitian, maka jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian normatif ini menggunakan sumber data sekunder sebagai sumber data utamanya yang berfokus pada bahan hukum primer yang berwujud peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur tentang kepentingan umum dan Pasal 10 yang mengatur tentang jenis kegiatan pembangunan yang termasuk dalam pembangunan untuk kepentingan umum.

Penelitian ini merupakan kegiatan untuk menemukan hukum yang diterapkan dalam menyelesaikan persoalan hukum mengenai kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan

---

<sup>9</sup>Parsudi Suparlan, 1997, *Antropologi Pembangunan*

<sup>10</sup> Sudikno Mertokusumo.,1993. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.

berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

## 2. Sumber Data

Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder yang terdiri atas :

### a. Bahan Hukum Primer :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) TAP MPR No.II/MPR RI/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
- 3) TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Lembaran Negara RI 1960/104 , Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043
- 5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya, Lembaran Negara RI 1961/288; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2324
- 6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara RI Nomor 5280
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
- 8) Perpres 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

- 9) Perpres 65 Tahun 2006 sebagai Perubahan Atas Perpres 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
  - 10) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
  - 11) Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
  - 12) Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
  - 13) Keputusan Presiden 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
  - 14) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya
  - 15) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan tanah
- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum yang diperoleh melalui buku, makalah, internet, opini para sarjana hukum melalui

Surat Kabar yang berkaitan dengan Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum Bagi Masyarakat.

### 3. Pengumpulan Data

#### a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan untuk mempelajari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan terkait kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan, khususnya peraturan-peraturan yang secara khusus mengatur ketentuan kepentingan umum. Bahan hukum sekunder yang berupa pendapat hukum dan pendapat non hukum dari buku, internet, dan seterusnya.

#### b. Wawancara

Wawancara dilakukan secara langsung kepada narasumber yaitu Kepala Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kanwil BPN Provinsi DIY Ibu Ratih Mardewi, S.H.,M.H, Kepala Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman Bapak M.Saleh Pattimura dan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta Bapak Suhartonodengan mengajukan pertanyaan yang sudah disiapkan. Pertanyaan secara terstruktur tentang Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan

Undang-Undang No.2 Tahun 2012 Dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum Bagi Masyarakat.

#### 4. Analisis Data

##### Data Sekunder

##### a. Bahan hukum primer

##### 1) Deskripsi hukum positif

Deskripsi hukum positif sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait dengan judul penelitian. Tidak ada harmonisasi isi dalam pasal yang satu dengan isi dalam pasal yang lain dalam satu bentuk hukum yang sama. Dalam hal ini tidak adanya harmonisasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum khususnya pada Pasal 1 angka 6 tentang jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang bertentangan dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Pasal 1 angka 6 menentukan bahwa “Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Namun, dalam hal ini jenis kegiatan pembangunan yang terdapat dalam

UU Nomor 2 Tahun 2012 dirasa bukan sebagai jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sehingga tidak memberikan kemanfaatan secara merata bagi seluruh masyarakat.

Pada dasarnya perlu ditentukan secara lebih jelas mengenai definisi kepentingan umum itu sendiri dan pembatasannya sehingga jenis kegiatan pembangunan yang diatur benar-benar sesuai dengan kepentingan umum. Sebagai contoh pembangunan jalan tol, hal tersebut dianggap hanya dapat dinikmati oleh kalangan tertentu saja. Masyarakat secara luas tidak dapat merasakan langsung manfaat dari jalan tol itu sendiri. Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol itu sendiri sarat dengan keterlibatan pihak swasta dalam mencari keuntungan. Contoh lain, pembangunan pelabuhan yang sarat dengan adanya aktivitas bisnis. Hal tersebut tentu mendatangkan banyak pro-kontra dari berbagai pihak. Dan beberapa jenis kegiatan pembangunan lainnya yang harusnya diperjelas secara tegas posisi dan sasaran dari kegiatan pembangunan tersebut.

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan, maka prinsip penalaran hukum yang digunakan adalah non kontradiksi yaitu prinsip penalaran yang tidak boleh menyatakan ada tidaknya suatu kewajiban dikaitkan dengan situasi yang sama. Berkaitan dengan prinsip penalaran tersebut maka diperlukan asas berlakunya peraturan perundang-undangan yaitu *Lex posterior derogat legi priori* yaitu hukum yang

kemudian mengalahkan hukum yang terdahulu dalam mengatur hal yang sama.

## 2) Sistematisasi hukum positif

Peraturan perundang-undangan tersebut UUD 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3) yang mengatur mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 2 ayat (3) mengenai wewenang menguasai bumi, air dan ruang angkasa dari Negara yang peruntukannya tetap untuk kemakmuran seluruh rakyat, Pasal 4 mengenai hak-hak menguasai dari Negara, Pasal 6 mengenai semua hak atas tanah berfungsi sosial, Pasal 16 mengenai hak-hak atas tanah dan Pasal 18 mengenai pencabutan tanah untuk kepentingan umum disertai adanya ganti rugi.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya Pasal 1 mengenai kepentingan umum, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 2 mengenai pengadaan tanah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, Pasal 1 angka 6 mengenai kepentingan umum yaitu kepentingan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat

yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal 10 mengenai 18 jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya Pasal 1 ayat (1) mengenai kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan tanah namun tidak mengatur mengenai kepentingan umum sehingga peraturan tersebut dicabut.

Keppres 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 3 mengenai kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat, Perpres 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 5 mengenai kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat, Perpres 65 Tahun 2006 sebagai Perubahan Atas Perpres 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengenai kepentingan umum tetap berpedoman pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005, Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71

Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan telah mengalami perubahan lagi dengan Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

- 3) Analisis hukum positif bahwa norma itu *open system*, terbuka untuk dievaluasi, dikritik. Aturan hukum dan keputusan hukum harus dipikirkan dalam suatu hubungan. Norma bertumpu pada asas hukum sehingga dibalik asas hukum dapat disistematisasikan gejala-gejala. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Namun, dalam penyelenggaraan pengadaan tanah seperti disebutkan dalam Pasal 10, beberapa jenis kegiatan pembangunan yang tentukan tidak sesuai dengan definisi dari kepentingan umum itu sendiri yakni untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sebagai contoh, jalan tol dalam pembangunannya melibatkan pihak swasta yang sarat dengan adanya mencari keuntungan. Selain itu, tidak semua masyarakat

dapat menggunakan dan merasakan manfaat langsung dari jalan tol tersebut.

Dalam hal ini jenis kegiatan pembangunan yang diatur tersebut hanya menggunakan "kepentingan umum" sebagai payung untuk melindungi kepentingan pihak lain. Hal tersebut juga bertentangan dengan asas-asas dalam pengadaan tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2. Salah satunya yaitu asas kemanfaatan yaitu hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

Masyarakat seharusnya dapat merasakan manfaat dari adanya pengadaan tanah yang kemudian diwujudkan dalam pembangunan yang diharapkan dapat mengakomodir kepentingan seluruh masyarakat.

#### 4) Interpretasi hukum positif

Interpretasi hukum yang digunakan yaitu

- a. Interpretasi gramatikal, mengartikan terminologi bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari/hukum. Kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat, dalam hal ini ingin melihat sejauh mana kepentingan umum yang diatur dalam peraturan-peraturan terkait dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat. Kepentingan

umum dapat diartikan sebagai kepentingan masyarakat yang manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat.

- b. Interpretasi sistematis, mendasarkan sistem aturan mengartikan suatu ketentuan hukum. Ketentuan mengenai kepentingan umum dalam beberapa peraturan perundang-undangan terkait yaitu, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya. Pasal 1 ayat (1) menentukan bahwa “ Suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut: a. Kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau, b. Kepentingan masyarakat luas, dan/atau, c. Kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau, d. Kepentingan pembangunan, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 3 menentukan bahwa “Kepentingan Umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat”, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 angka 5 menentukan bahwa “Kepentingan Umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 angka 6 menentukan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh

pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

- c. Interpretasi teleologis, setiap interpretasi pada dasarnya teleologi yaitu setiap norma mempunyai tujuan tertentu. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 melalui pembangunan, serta untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum sehingga diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil.

- 5) Menilai hukum positif merupakan gagasan yang ideal tentang kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam mewujudkan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Pasal 1 angka 6 menentukan bahwa “Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Berdasar pada hal tersebut pemerintah perlu melaksanakan pembangunan yang berlandaskan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung dalam UUD 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain, prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

b. Bahan Hukum Sekunder berupa pendapat hukum

Maria S.W Sumardjono menyatakan konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya” (*social profitable* atau *for public use*, atau *actual use by the public*). Setiap upaya pelaksanaan satu kegiatan yang akan dikaitkan dengan kepentingan umum hendaknya didahului dengan kajian dalam bentuk memastikan bahwa kegiatan tersebut benar-benar merupakan *socially profitable* sehingga pembangunan tersebut manfaatnya dapat langsung dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.

Gunanegara mengidentifikasi ada 6 (enam) syarat kepentingan umum, yaitu dimiliki dan atau dikuasai oleh negara, tidak boleh diprivatisasi, tidak untuk mencari keuntungan, untuk kepentingan lingkungan hidup, untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya, ditetapkan dengan undang-undang. Sedangkan menurut argumentasi

menurut Adrian Sutedi kepentingan umum mengandung tiga unsur esensial: dimiliki oleh pemerintah, dilakukan oleh pemerintah, dan non profit.

1. Bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah. Kalimat ini mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dapat dimiliki oleh perorangan ataupun swasta. Dengan kata lain bahwa swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.
2. Bahwa kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah. Kalimat ini memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah. Karena maksud pada kalimat tersebut belum jelas maka timbul pertanyaan: bagaimana kalau pelaksanaan dan pengelolaan kegiatan untuk kepentingan umum tersebut ditenderkan dan dilaksanakan oleh pihak swasta. Karena dalam praktiknya, banyak kegiatan untuk kepentingan umum namun pengelola kegiatannya adalah pihak swasta. Contohnya kegiatan pembangunan dan pengelolaan Waduk Kedung Ombo yang ketika itu kegiatan ini dilakukan dan sekarang masih dikelola oleh pihak swasta.
3. Tidak mencari keuntungan. Kalimat ini membatasi tentang fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar

berbeda dengan kepentingan swasta yang kegiatannya tidak dapat dilepaskan untuk mencari keuntungan, sehingga terqualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.<sup>11</sup>

Mengenai kemanfaatan hukum, Jeremy Bentham berpendapat bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Bentham mendefinisikannya sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan.

Selaras dengan hal tersebut, Subekti mengemukakan bahwa tujuan hukum itu mengabdikan pada tujuan negara yang intinya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyatnya, dengan cara menyelenggarakan keadilan dan ketertiban.

- c. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder diperbandingkan.

Terdapat kesenjangan antara bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menentukan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh

---

<sup>11</sup>Sunarno, S.H., *Tinjauan Yuridis-Kritis Terhadap Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, tanpa tahun.

pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Tetapi, kemudian dalam Pasal 10 mengatur mengenai jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang seluruhnya tidak sesuai dengan sasaran dari kepentingan umum itu sendiri.

Bertentangan dengan hal tersebut pendapat para ahli yang dimuat dalam penelitian ini, antara lain Maria Sumardjono menyatakan bahwa konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya”. Selain itu, Adrian Sutedi menyatakan bahwa jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum perlu memperhatikan beberapa aspek antara lain dimiliki pemerintah, dilakukan pemerintah dan tidak mencari untung.

Beberapa jenis kegiatan yang diatur dalam undang-undang tersebut cenderung memetingkan kepentingan swasta. Dalam hal ini pihak swasta sarat dengan kepentingan bisnis yang mengutamakan profit. Hal tersebut tentu bertentangan dengan konsep kepentingan umum itu sendiri yang seharusnya menjadikan masyarakat luas sebagai sasaran utama dari manfaat pembangunan guna mewujudkan kemanfaatan bagi seluruh masyarakat.

#### 1) Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian hukum normatif digunakan analisis data kualitatif yaitu analisis yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan

menyeleksi data yang diperoleh dari lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.<sup>12</sup> Berdasarkan analisis tersebut, dalam penarikan kesimpulan proses berpikir/prosedur bernalar digunakan secara deduktif yaitu cara berfikir yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan kebenarannya dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, 1989, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, hlm. 150

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.13-14

## H. SISTEMATIKA SKRIPSI

Sistematika Skripsi merupakan rencana isi skripsi dan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

### 1. BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

### 2. BAB II : PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang tinjauan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan, tinjauan tentang kepentingan umum, tinjauan tentang kemanfaatan hukum dan hasil penelitian tentang Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum Bagi Masyarakat

### 3. BAB III : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran