



**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA MASYARAKAT  
YANG TANAHNYA TERKENA PEMBANGUNAN UNTUK  
KEPENTINGAN UMUM DI BANDAR LAMPUNG**

**Peneliti**

**Oleh: Dr. Drs. H.M.Wagianto, SH., MH**

**SEKSI PENERBITAN FAKULTAS SYARIAH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)  
RADEN INTAN LAMPUNG**

**2012**

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72**

**Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta**

1. *Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan / atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,00 (satu juta), atau pidana penjara paling lama 7 (Tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).*
2. *Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan / atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).*

**Hak Cipta pada pengarang : Dr. Drs. H.M.Wagianto, SH.,  
MH**

Dilarang mengutip sebagian atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun tanpa seizin penerbit, kecuali untuk kepentingan penulisan artikel atau karangan ilmiah.

Judul Buku : Perlindungan Hukum terhadap anak dan Perempuan Pasca Konflik di Way Panji Lampung Selatan (Studi Perspektif Sosiologi Hukum)

Cetakan Pertama : 2012

Desain Cover : Osa

Computer Setting, Lay out oleh : Osa

Dicetak Oleh : Percetakan Osa

Seksi Penerbitan Fakultas Syariah IAIN Raden Intan

Jl. Letkol H. Endro Suratmin Kampus Sukarame

Telp. (0721) 703289 Bandar Lampung 35131

Kode Penerbit :

**ISBN : 978-979-3161-87-7**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Syukur pada Allah swt. Yang telah memberikan hidayah dan pertolongannya sehingga penelitian ini dapat diselesaikan. Beranjak dari Surat Edaran tentang Penelitian dari Pusat Penelitian IAIN Raden Intan Lampung. Kemudian diajukan melalui SK.Dekan Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Nomor 28 Tahun 2012 tanggal 30 Mei 2012 tentang Peserta Bantuan Penelitian Dosen Fakultas Syarian. Selanjutnya pada tanggal 18 Juni 2012 dan telah disetujui oleh Lembaga Penelitian dengan Surat Tugas Nomor In.09/PR.I/TL.01/050-FS/2012. Adapun waktu penelitian sejak tgl. 10 Juli 2012 s.d. 30 Nopember 2012. Maka penelitian ini dapat diselesaikan. Oleh sebab itu peneliti mengucapkan terima kasih kepada:

1. Yth. Bpk. Rektor IAIN Raden Intan cq. PR I yang telah memberi kesempatan untuk turut serta dalam penelitian;
2. Yth. Bpk Dekan Faktultas Syariah yang telah memberikan rekomendasi dan SK untuk menjadi Peserta Bantuan Penelitian Dosen Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Tahun 2012;
3. Yth. Bpk Ketua Lembaga Penelitian IAIN Raden Intan yang telah memberikan kesempatan untuk penelitian hingga penyelesaian penelitian ini;
4. Yth. Sdr. Ade Arif Firmansah, SH. MH dengan tesisnya yang memberikan inspirasi untuk memfokuskan penelitian di khususnya pada penelitian lapangan di Kota Bandar Lampung;
5. Yth. Bpk/Ibu Dosen dan Kasubag. Akademik Fakultas Syariah yang telah membantu, mendorong dan memfasilitasi sehingga penelitian ini dapat diselesaikan.
6. Yth. Bapak Wali Kota Bandar Lampung cq. Kepala Badan Pertanahan Kota Bandar Lampung beserta Jajarannya yang telah memberikan informasi untuk kelengkapan data dalam penelitian ini.

7. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam pengantar ini, namun semua yang terlibat penulis menghaturkan terima kasih.

Demikian Pengantar dalam penelitian ini, sebagai manusia yang tak luput dari kekhilafan, maka penelitian ini belum sempurna. Oleh karena itu mohon kritik dan saran yang konstruktif untuk perbaikan penelitian dan penulisan selanjutnya.

Bandar Lampung 27 Nopember 2012  
Peneliti

DR. Drs. H.M. Wagianto, SH.MH  
NIP.: 196201111994031001

## KATA SAMBUTAN

Dekan Fakultas Syariah IAIN Raden Intan menyambut baik atas terselesaikannya Penelitian a.n. Sdr. : Dr. Drs. H. Wagianto, SH. MH dosen Tetap pada Fakultas Syariah IAIN Raden Intan. Judul Penelitian “Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Bandar Lampung”. Selaku Dekan Fakultas Syariah berharap antara lain:

1. Hasil Penelitian ini menjadi wujud pengabdian Tri Darma Perguruan Tinggi di Bidang Penelitian. Sekaligus menjadi penyemangat untuk melahirkan penelitian lanjutan. Sekalipun dengan penelitian mandiri.
2. Hasil Penelitian ini dalam bidang keilmuan Hukum Pertanahan, hendaknya dapat ditingkatkan dengan pengkajian lebih mendalam untuk dijadikan buku dan diterbitkan untuk kepentingan mahasiswa dan pembaca pada umumnya.
3. Hasil Penelitian ini hendaknya dapat menjadi kontribusi yang konstruktif kepada Pemerintah Kota Bandar Lampung yang sedang giat membangun infrastruktur dan kepentingan umum, seperti pembebasan tanah untuk

pelebaran jalan, fly over, tanah untuk perkantoran, pemukiman, pariwisata dan pemakaman umum.

Akhirnya semoga penelitian ini bermanfaat dan dihargai sebagai hasil karya ilmiah. Semoga Allah swt. Memberkahi dan meninggikan orang-orang yang berilmu dan beriman.

Bandar Lampung, 30 Nopember

2012

Dekan Fakultas Syariah,

Prof. Dr. H. Suharto, SH. MA

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
KATA SAMBUTAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kegunaan Penelitian .....	11
E. Landasan Teori:	
1. Kerangka Teori .....	11
2. Teori Kewenangan .....	15
3. Teori Asas Umum prosedur.....	17
4. Teori Ganti Kerugian.....	19
F. Metode Penelitian:	
1. Jenis Penelitian .....	20
2. Pendekatan Masalah .....	20
3. Jenis dan Sumber Data .....	21
4. Prosedur Pengumpulan dan Peng..	23
5. Analisis Data .....	25
G. Jadwal Penelitian .....	25

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengadaan Tanah	
1. Pengertian Pengadaan Tanah .....	27
2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah ...	29
3. Asas-Asas Dalam Pengadaan Tanah	30
4. Ganti Kerugian dalam P. Tanah.....	35
B. Hak Atas Tanah dan Pencabutan .....	41
1. Pengertian Hak Atas Tanah .....	41
2. Maacam-macam H. Atas Tanah ....	43
3. Fungsi Sosial H. Atas Tanah .....	45

C. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan	46
D. Perlindungan Hkm terhdap H. A.Tanah	49
E. Kewenangan Pemerintah dlm H.Tanah	55
F. Perbuatan Pemerintah dlm P.Tanah....	58
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>
A. Jenis Penelitian .....	63
B. Pendekatan Masalah .....	63
C. Sumber dan Jenis Data .....	64
D. Prosedur pengumpulan/peng. Data.....	67
1. Prosedur pengumpulan .....	67
2. Prosedur pengolahan data .....	67
E. Analisis Data .....	68
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>
A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	69
1. Selintas Sejarah Kewenangan Dan Politik Hukum Dalam Pengadaan Tanah untuk Kep. Umum.....	70
2. Kewenangan Pemerintah Daerah/Kota dlm Pengadaan Tanah.....	88
B. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kota Bandar Lampung .....	93
C. Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yg Tanahnya Terkena Pembangunan utk. Kep. Umum...	101



**BAB V PENUTUP**

A. Simpulan .....	113
B. Saran.....	115

**DAFTAR PUSTAKA**

1. Buku Referensi .....	117
2. Peraturan Perundang-Undangan.....	119
3. Buku Penunjang.....	122





**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA  
MASYARAKAT YANG TANAHNYA TERKENA  
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
DI BANDAR LAMPUNG**

**BAB I  
PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Pengadaan tanah untuk pembangunan dapat dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah sesuai dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya. Atau melalui pelepasan hak atas menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan di atas sudah seharusnya mengikuti landasan hukum yang berlaku bagi pengadaan tanah di Indonesia. Pengadaan tanah juga sepatutnya menghormati hak masyarakat, namun kenyataannya hak masyarakat sering kali diabaikan oleh para pengambil kebijakan.

Hal ini sejalan dengan pembangunan di Kota Bandar Lampung sebagai Ibukota Provinsi Lampung yang terus menerus berkembang sesuai dengan kemajuan dan pembangunan yang sedang digalakan.

Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya di Kota Bandar Lampung haruslah memperhatikan aspek perlindungan hukum terhadap masyarakat agar tidak terjadi perbuatan sewenang-wenang dalam pengadaan tanah seperti yang selama ini banyak terjadi.<sup>1</sup>

Kenyataan di atas sebagai gambaran betapa pengadaan tanah menjadi suatu tindakan yang terkadang memakan waktu yang sangat panjang, berbelit dan sulit untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat yang tanahnya terkena untuk pembangunan di Kota Bandar Lampung. Di sisi lain perlunya perlindungan terhadap masyarakat dalam konteks preventif yang tidak mendahulukan represif, budaya hukum, kearifan lokal seharusnya bisa menjadi salah satu pendorong untuk tercapainya perlindungan hukum terhadap kepemilikan tanah bagi warga masyarakat di Kota Bandar Lampung.

---

<sup>1</sup> Ade Arif Firmansyah, *Perlindungan terhadap masyarakat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan pemerintah daerah*, PPS Unila, 2012, Hlm. 8.

Pembangunan merupakan upaya terencana dari seluruh unsur penyelenggara pemerintahan dalam mewujudkan tujuan bernegara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Turut serta memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>2</sup>

Pembangunan yang dilaksanakan oleh negara pada akhirnya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, kepentingan bangsa dan negara dengan memanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyatnya. Adapun salah satu untuk mewujudkan hal tersebut adalah dengan pembangunan untuk memenuhi *public good* atau untuk kepentingan umum "public purpose",<sup>3</sup> dalam konteks ini pembangunan dilakukan dengan membangun infrastruktur tertentu yang ditujukan untuk kepentingan umum. Hal ini sudah barang tentu membutuhkan tanah sebagai lokasi yang akan digunakan untuk pembangunan.

---

<sup>2</sup> Selanjutnya ditulis UUD 1945

<sup>3</sup> Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, DPR RI, Jakarta, 2010, hlm. 1

Selain keberadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, tanah juga mempunyai nilai ekonomis yang berfungsi sosial, maka seharusnya kepentingan pribadi atas tanah tersebut dapat dikorbankan untuk kepentingan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan, namun harus melalui proses pengalihan yang tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu pengesampingan kepentingan pribadi dapat dibenarkan sepanjang memenuhi beberapa unsur, seperti ”secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benar dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya”.<sup>4</sup>

Penguasaan tanah menjadi sangat penting apabila tanah tersebut sangat diperlukan demi pembangunan. Namun demikian ”pentingnya tanah yang merupakan kebutuhan mendasar bagi kehidupan manusia pada masa yang akan datang akan menemui beberapa masalah, dengan indikasinya antara lain:

1. Keterbatasan tanah baik dalam jumlah maupun kualitas dibanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi;

---

<sup>4</sup> Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, 1993, hlm. 82

2. Pergeseran pola hubungan antara pemilik tanah dan tanah sebagai akibat perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh proses pembangunan dan perubahan-perubahan sosial pada umumnya;
3. Tanah disatu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting padada pihak lain telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi;
4. Tanah di satu pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat lahir, batin, adil dan merata, sementara di lain pihak harus dijaga kelestariannya.<sup>5</sup>

Berdasarkan keterangan di atas, menunjukkan betapa pentingnya memahami tentang pertanahan tersebut. ”Mengingat besar dan pentingnya tanah dalam kehidupan manusia khususnya bagi rakyat Indonesia, maka masalah pertanahan harus mendapat perhatian dan penanganan khusus dari pemerintah sebagai penyelenggara administrasi pertanahan agar dapat memberi jaminan kepastian hukum atas tanah”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, Hlm. 1.

<sup>6</sup> Oki Maradha Pratama, *Pemblokiran Sertifikat Hak Atas Tanah Berdasarkan Asas Keadilan dan Kepastian Hukum di Kota Bandar Lampung*, PPS Unila, 2011, hlm.3



Pemerintah sebagai penyelenggara administrasi pertanahan haruslah memberikan jaminan agar kepastian hukum dibidang pertanahan dapat diberikan, maka diperlukan : (1). Tersedianya perangkat hukum tertulis yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten; (2) Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.”<sup>7</sup>

Selain pemerintah sebagai penyelenggara Administrasi pertanahan, maka pemerintah juga menyelenggarakan dan melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yakni dengan mengajukan permohonan pencabutan hak atas tanah kepada Presiden. Ketentuan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA. Isi dan Pelaksanaan*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 69.

<sup>8</sup> Selanjutnya ditulis Inpres No. 09 Tahun 1973

Pedoman di atas memberikan pemahaman, bahwa tanah yang akan digunakan untuk pembangunan merupakan tanah yang dikuasai oleh pemerintah, khususnya pemerintah Kota Bandar Lampung, juga dikuasai oleh masyarakat, maka untuk proses pelepasan haknya dilaksanakan dengan cara yang berbeda sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Seperti Pemerintah daerah juga dapat melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh kedua belah pihak, dengan ketentuan tanah yang diperlukan luasnya tidak lebih dari satu hektar.”<sup>9</sup>

Pembatasan luas tanah terkadang tidak dipahami secara mendalam. Juga dalam tataran praktik sering terjadi permasalahan yang timbul disebabkan oleh beberapa pihak yang tidak memahami tentang bagaimana prosedur pembebasan tanah dan lain sebagainya. Dijelaskan bahwa pada proses pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sering menyebabkan persoalan yang timbul baik diberbagai daerah di Indonesia, maupun khususnya di Kota Bandar Lampung. Adapun penyebab timbulnya konflik tanah meliputi beberapa penyebab yang lebih spesifik :

---

<sup>9</sup> Pasal 20 Perpres No. 36 Tahun 2005 juncto Pasal 54-60 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007.

- 1) Proses lahirnya kebijakan penetapan peralihan hak atas tanah milik rakyat menjadi areal perkebunan dan kepentingan lain, dengan tidak melibatkan rakyat secara utuh;
- 2) Proses ganti rugi (sewa tanah) yang tidak transparan dan adil;
- 3) Janji-janji kesepakatan yang telah dibuat ternyata kemudian hari diingkari oleh pihak perusahaan;
- 4) Proses sertifikasi tanah yang berbelit-belit akibat administrasi tanah yang kacau;
- 5) Hak ulayat dan hukum adat yang tidak diakui dan dipakai dalam penyelesaian kasus konflik tanah.”<sup>10</sup>

Memahami beberapa penyebab konflik pertanahan di atas, dapatlah diambil suatu pemahaman bahwa faktor dominan penyebab konflik pertanahan terkait pembangunan kepentingan umum adalah masalah ganti rugi yang tidak sesuai dengan kesepakatan, tidak sesuai dengan harga tanah, juga tidak melibatkan unsur kearifan lokal yang seharusnya bisa menjembatani terhadap timbulnya konflik pertanahan.

---

<sup>10</sup> Tim Pussbik, *Tanah Lampung (Sengketa Pertanahan dan Perjuangan Rakyat Tani Lampung)*, Pussbik, Bandar Lampung, 2001, hlm. 71

Selanjutnya ada beberapa landasan hukum yang memberikan kewenangan terhadap pemerintah pusat maupun daerah, seperti : Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Mengamanatkan bahwa daerah diberikan otonomi luas dengan kewajiban untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan mengembangkan sumber daya produktif di daerah. Selain itu kebijakan otonomi yang luas diberikan untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas dapat memberi gambaran latar belakang yang mengantarkan pada permasalahan. Ketertarikan tema perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Kota Bandar Lampung. Akan dikaji, diteliti melalui kajian teoritik dan praktis terkait pembebasan tanah, melalui musyawarah dengan ganti kerugian atau dengan pencabutan hak atas tanah, apabila tidak mencapai kesepakatan atas tanah tersebut untuk kepentingan publik di wilayah Kota Bandar Lampung.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, memberikan indikasi dan permasalahan dalam penelitian ini, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?
2. Bagaimanakah prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Bandar Lampung?
3. Bagaimanakah Perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum di kota Bandar Lampung?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini untuk:

- a. Mengkaji dan menganalisis kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Mengkaji dan menganalisis prosedur dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum terkait dengan ganti kerugian di wilayah Kota Bandar Lampung.

- c. Mengkaji dan menganalisis perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Bandar Lampung.

#### **D. Kegunaan penelitian**

Kegunaan penelitian dalam tataran teoritis dan praktis sebagai berikut:

##### **a. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini berguna sebagai pencerahan wawasan keilmuan dalam bidang pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum Agraria, dimana peneliti juga sebagai pengampu mata kuliah hukum agraria di Fakultas Syariah. Dalam tataran teoritis memeberikan wawasan tentang pemerintah sebagai penyelenggara administrasi pertanahan dapat dilihat dari kajian teoritis dan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini.

##### **b. Kegunaan Praktis**

Penelitian ini berguna sebagai masukan atau kontribusi terhadap pemerintah daerah, khususnya Kota Bandar Lampung sebagai *dicision maker* untuk memperhatikan perlindungan warganya terkait pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan di

wilayah Kota Bandar Lampung. Juga sebagai sumbangan pemikiran bagi pemerhati, pembaca dan yang akan mendalami tentang hukum pertanahan dan menambah khasanah perpustakaan di Fakultas Syariah dan Perpustakaan IAIN Raden Intan Lampung.

## **E. Landasan Teori**

Landasan teori meliputi kerangka teoritis dan konseptual serta kerangka pikir. Hal ini untuk memudahkan dalam pembahasan selanjutnya yang diperkaya dengan Tinjauan Pustaka dan seterusnya.

### **1. Kerangka Teoritis**

Beberapa teori hukum<sup>11</sup> yang peneliti digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah:

- a. Menurut Gustav Radbruch, bahwa hukum bertujuan untuk menjamin kepastian, keadilan dan kemanfaatan dalam kehidupan masyarakat.

---

<sup>11</sup> Menurut Kelsen, teori hukum (*legal theory*) adalah *teori u mum tentang hukum positif* yang menggunakan metode pemahaman yuristik yang khas secara murni. Metode yuristik adalah suatu cara memandang hukum sebagai penentuan normative dari pertanggungjawaban. Bernard Aref Sidharta, Teori Murni Tentang Hukum, dalam Lili Rasjidi dan Arief Sidharta *Filsafat Hukum: Mazhab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1994.

Melalui hukum diharapkan masyarakat menjadi aman dan tertib. Sedangkan menurut Scott, yang dikutip oleh Wolfgang Friedmann menyebutkan bahwa hukum bukan tujuan dari dirinya sendiri, hukum adalah bagian dari sistem pemerintahan suatu bangsa dimana hukum berfungsi dan harus membenarkan dirinya sendiri dengan kemampuannya mengabdikan pada tujuan-tujuan pemerintahan, yakni membantu memajukan ketertiban bangsa dan kehidupan rakyat yang baik.<sup>12</sup>

Pada hakekatnya hukum merupakan perlengkapan masyarakat untuk menjamin agar kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat dapat dipenuhi secara teratur. Hukum harus mampu menjadi sarana agar tujuan kebijakan pemerintah dapat terwujud dalam masyarakat. Hal ini mengingatkan ciri-ciri yang melekat pada hukum, seperti : (1) Kehadiran hukum menimbulkan suatu kemantapan dan keteraturan dalam usaha manusia; (2) Memberikan kerangka

---

<sup>12</sup> Wolfgang Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum* Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm. 138



sosial terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat; (3) Sebagai kerangka sosial untuk kebutuhan manusia, yang menampilkan wujudnya dalam bentuk sarana-sarana. Norma-norma inilah yang merupakan sarana untuk menjamin agar anggota-anggota masyarakat dapat dipenuhi kebutuhannya serta terorganisasi. Melalui norma-norma tersebut munculah posisi-posisi masing-masing anggota masyarakat dalam hubungan dengan suatu pemenuhan.<sup>13</sup>

b. Menurut Philipus M. Hadjon, dengan tindak pemerintahan sebagai titik sentral, dibedakan dua macam perlindungan hukum, yaitu: perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif. Perlindungan hukum yang preventif dapat dilakukan dengan cara memberikan pendidikan kepada masyarakat, memberi kesempatan untuk mengajukan keberatan (insprak) atau pendapatnya sebelum keputusan pemerintah

---

<sup>13</sup> Adi Sulistiyono, Dkk, *Peran Hukum Dalam Proses Penanggulangan Kemiskinan*, Jurisprudence, Vol. 1. No. 2 September 2004, hlm. 119

diputuskan secara definitif. Hal ini dimaksudnya untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan sebaliknya perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.<sup>14</sup>

Hukum yang baik adalah hukum yang memberikan jaminan terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Salah satu kebutuhan tersebut adalah kebutuhan akan perlindungan atas hak-hak masyarakat dalam kepemilikan dan atau perusahaan atas bidang tanah. Selain itu hukum dalam tataran operasionalnya berupa perundang-undangan yang dapat memberikan perlindungan kepada rakyatnya, baik secara preventif maupun represif. Terkait dengan persoalan pengadaan tanah untuk pembangunan publik, maka peraturan perundang-undangan haruslah menjamin perlindungan hukum terhadap warganya yang terkena persoalan tanah tersebut.

Perlindungan hukum baik secara preventif berupa pengajuan keberatan pada proses penetapan lokasi pengadaan tanah, kepastian hukum, media musyawarah dalam penetapan ganti kerugian, maupun yang bersifat represif berupa pengaturan penyelesaian sengketa

---

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 2

pertanahan melalui jalur peradilan yang dibenarkan menurut undang-undang yang berlaku.

## 2. Teori Kewenangan

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang sekaligus bermakna hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>15</sup>

Teori kewenangan yang berarti hak dan kewajiban di atas, memberikan alur pemikiran sebagaimana dikemukakan Philipus M. Hadjon, bahwa ada tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat. Dimaksudkan atribusi adalah kewenangan yang lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar. Sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.<sup>16</sup>

Kewenangan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan merupakan kewenangan yang diberikan

---

<sup>15</sup> Bagir Manan, *Wewenangn Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada seminar nasional FH. Unpad, 13 Mei 2000, hlm. 1-2, juga dalam Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, 2006, hlm. 102

<sup>16</sup> Philip M. Hadjon, *Disampaikan pada pidato pengukuhan Guru Besar di Unair*, 10 Oktober 1994, hlm. 4

oleh peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup> Dengan kewenangan tersebut, pemerintah daerah dapat melakukan pengadaan tanah dengan cara pelepasan hak atas tanah, pencabutan hak atas tanah atau jual beli/tukar menukar yang kesemuanya itu merupakan bentuk perbuatan pemerintah.

Perbuatan pemerintah (*bestuurhandeling*) merupakan perbuatan materiil dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Romijen menyatakan bahwa perbuatan pemerintah adalah perbuatan tiap-tiap dari alat perlengkapan pemerintah. Sedangkan menurut Van Vallenhoven menyatakan bahwa perbuatan pemerintah merupakan perbuatan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul tanpa menunggu perintah atasan, dan atas tanggung jawab sendiri demi kepentingan umum.<sup>18</sup>

Penjaminan terhadap perbuatan pemerintah (*bestuurhendeling*) dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang sah secara hukum (*legitimate and justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan

---

<sup>17</sup> Kewenangan dalam bidang pertanahan diperoleh dari UU No. 32 Tahun 2004, sedangkan untuk kewenangan khusus ddalam pengadaan tanah untuk pembangunan diperoleh dari UU No. 20 Tahun 1961 dan UU No. 2 Tahun 2012

<sup>18</sup> Bewa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 65

bertanggungjawab (liable), maka setiap perbuatan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermaftabat dan demokratis.<sup>19</sup> Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan publik, melalui cara pelepasan hak atas tanah, pencabutan hak atas tanah merupakan perbuatan pemerintah yang diatur dalam hukum publik, sedangkan pelepasan hak atas tanah dengan cara jual beli/tukar merupakan perbuatan pemerintah dalam konteks hukum privat.

### **3. Teori Asas Umum Prosedur**

Teori asas umum prosedur berpijak pada tiga landasan hukum administrasi, seperti asas negara hukum asas demokrasi dan asas instrumental. Asa negara hukum dalam prosedur utama berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap hak-hak dasar, seperti : hak untuk tidak menyerahkan dokumen yang sifatnya privacy, hak untuk tidak menyebutkan namanya atau identitas lainnya sehubungan dengan keberatan yang diajukan terhadap suatu permohonan pihak lain atau atas suatu rancangan keputusan tata usaha negara.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Winahyu, *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintah (bestuurhandeling) Suatu Kajian dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, Jurisprudence, Vol. 1, No. 2 September 2004, hlm. 137-157

<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, *Op., Cit.*, hlm. 6

Selanjutnya mengenai asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Atas dasar keterbukaan ini, mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan.<sup>21</sup>

Pengambilan keputusan perlu memperhatikan adanya asas instrumental, meliputi asas efisiensi (doelmatigheid = daya guna) dan asas efektivitas (doeltreffendheid = hasil guna). Untuk mencapai tingkat efisiensi dan berhasil guna dalam tindakan pemerintah terkait pengambilan keputusannya. Oleh karena itu diperlukan diregulasi dibidang pemerintahan, khususnya yang menyangkut prosedur pemerintahan masih sangat dibutuhkan demi tercapai tindakan pemerintah yang tidak bertentangan dengan asas hukum dan kebijakan publik. Oleh karena itu pemerintah mempunyai kewenangan untuk menjalankan kebijakan untuk menjalankan peraturan hukum terkait dengan pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 6

#### 4. Teori Ganti Kerugian

Teori ganti kerugian memberikan landasan berpikir tentang bagaimana persoalan hukum terkait dengan pengadaan tanah yang menuntut adanya ganti kerugian. Ganti rugi merupakan imbalan yang diterima oleh pemegang hak atas tanah sebagai pengganti nilai tanah termasuk yang ada di atasnya yang telah dilepaskan atau diserahkan.<sup>22</sup> Keterangan ini menurut Pasal 1 Angka 10 UU No. 2 Tahun 2012, bahwa ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Hal ini dapat dipahami bahwa ganti kerugian dapat diberikan kepada pemilik hak atas tanah maupun pihak yang secara nyata mengelola/mengurus tanah tersebut. Selain itu ganti rugi dalam pengadaan tanah tidak bisa terlepas dengan penerapan aspek efisiensi yang merupakan prinsip ekonomi dalam hukum (*economics analysis of law*).<sup>23</sup>

Analisis ekonomi adalah menentukan pilihan dalam kondisi kelangkaan (*scarcity*). Dalam hubungan dengan positive analysis dari hukum. Hal ini terkait dengan kebijakan hukum, akibat hukum dan berkaitan dengan ekonomi. Maksudnya

---

<sup>22</sup> Oloan Sitorus, Carolina Sitepu dan Hernawan Suani, *Pelepasan/penyerahan Hak sebagai cara pengadaan tanah*. CV. Dasamedia Utama, Jakarta, 1995, hlm. 33

<sup>23</sup> Erman Rajagukguk, *Butir-butir Hukum Ekonomi, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi*, Jakarta, 2011, hlm. 305

adalah pelepasan hak atas tanah dari warga masyarakat kepada pihak pemerintah yang diperuntukan untuk kepentingan umum, haruslah dikaji dengan pendekatan hukum dan hukum ekonomi, hal ini untuk memberikan pertimbangan, untuk memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah itu sendiri.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) yang hanya menggunakan data sekunder. Model penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif dan analitis terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Juga ditambahkan dengan penelitian empiris, melihat kondisi kebijakan penataan pertanahan di Bandar Lampung sebagai pendukung analisis dari bahan hukum tersebut.

### **2. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah didasarkan pada penelitian hukum normatif yang di angkat, maka pendekatan penelitian menggunakan analitis substansi hukum (*approach of legal content analysis*) dengan gradasi analisis hukum (*legal anaysis*).



Fokus studi dalam penelitian ini akan berkaitan dengan indikasi-indikasi sebagai berikut:

- a. Indikasi 1 adalah perlindungan hukum dari aspek: konsep kepentingan umum dalam pengadaan tanah, kesepakatan dalam musyawarah pengadaan tanah, ganti kerugian dalam pengadaan tanah, pengajuan upaya keberatan dan penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah.
- b. Indikasi 2 adalah pengadaan tanah dengan aspek: pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah. Data empirik hanya mendukung adanya pelepasan hak atas tanah tersebut.
- c. Indikasi 3 adalah pembangunan yang menghubungkan antara indikasi atau (perlindungan hukum) dan indikasi pengadaan tanah dengan aspek kesejahteraan. Selain itu difokuskan pada perlindungan warga masyarakat yang tanahnya terkena pembebasan dan atau ganti kerugian akibat pembangunan sarana publik atau kepentingan umum lainnya.

### **3. Jenis dan Sumber data**

Penelitian hukum yuridis normatif dan yuridis empiris, maka jenis data yang menjadi sumber data, berupa data primer dan

sekunder. Adapun bahan hukum primer diperoleh dari kajian bahan hukum yang di analisis, di antaranya:

1. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya;
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
7. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

8. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
9. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Sumber data empiris diperoleh dari responden, di antaranya:

1. Kepala BPN Provinsi Lampung : 1 orang;
2. Kepala BPN Kota Bandar Lampung : 1 orang;
3. Kabag. Dilingkungan BPN Propinsi dan Kota Bandar Lampung masing-masing 1 orang.
4. Instansi terkait di lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung.

5. Warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum di Kota Bandar Lampung, masing-masing 1 orang.

#### **4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data**

##### 1. Prosedur pengumpulan data

Adapun prosedur yang ditempuh dalam rangka mendapatkan data, maka prosedur pengumpulannya melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Penentuan sumber data sekunder ( bahan hukum primer dan sekunder), berupa perundang-undangan, dokumen hukum, catatan hukum dan literatur hukum terkait dengan pengadaan tanah sesuai dengan tujuan penelitian.
- b. Identifikasi data sekunder dan data primer yang diperlukan, yaitu proses mencari, mengenal bahan hukum berupa ketentuan pasal dalam perundang-undangan, judul anotasi hukum dan penelitian hukum.
- c. Inventarisasi data yang relevan dengan rumusan masalah, dengan cara mengadakan pengutipan dan atau pencatatan.
- d. Pengkajian data yang terkumpul guna menentukan relevansinya dengan keputusan rumusan masalah dalam penelitian.

- e. Pengumpulan data yang bersumber dari responden yang telah ditentukan, dikodifikasikan, dikelompokkan, di analisis sehingga data tersebut dapat dipergunakan guna mendukung penelitian ini.

## 2. Prosedur pengolahan data

Adapun prosedur pengolahan data yang sudah terkumpul, kemudian dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Pemeriksaan data, hal ini dimaksudkan agar data yang telah terkumpul dapat terseleksi keakuratannya.
- b. Klasifikasi data, yaitu pengelompokan terhadap data yang sesuai dengan kerangka pembahasan yang sudah ditentukan.
- c. Penyusunan data, yaitu mensistematisasikan data sesuai dengan prosedur pengolahan data, hal ini dimaksudkan agar mempermudah dalam melakukan analisis dari penelitian ini.

## 5. Analisis Data

Analisis data dengan menggunakan analisis secara kualitatif, yakni mendeskripsikan data yang dihasilkan dari penelitian kedalam bentuk penjelasan secara sistematis sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang masalah yang diteliti. Untuk jelasnya menggunakan deskriptif analisis adalah

memaparkan fakta yang ada kemudian di gunakan pisau analisis berupa teori dan atau peraturan perundang-undang yang mendukung suatu bentuk simpulan.

### **G. Jadwal Penelitian**

Jadwal penelitian mengacu pada Surat Tugas dari Puslit IAIN Raden Intan terhitung 10 Juli 2012 sampai dengan 30 Nopember 2012. Penelitian ini diharapkan dapat diselesaikan melalui tahapan-tahapan dalam penelitian. Sejak pengumpulan data melalui observasi, kajian teoritis, penelitian lapangan terkait dengan pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Selanjutnya tahap pengolahan data, penulisan dan menganalisis, mendeskripsikan sebagai konklusi, rekomendasi. Atas hasil penelitian ini dapat memperkaya khasanah penelitian dan menjadi referensi khususnya pada Pusat Penelitian IAIN Raden Intan Lampung.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengadaan Tanah**

##### 1. Pengertian Pengadaan Tanah

Menurut Pasal 1 huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah untuk keperluan Proyek Pembangunan di Wilayah Kecamatan,<sup>24</sup> adapun yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti-rugi kepada yang berhak atas tanah itu. Penjelasan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti rugi. Seperti pembebasan tanah untuk pelebaran jalan-jalan di Kota Bandar Lampung yang sedang berlangsung pada tahun 2012.

Terkait dengan kepentingan umum, maka landasan yang digunakan adalah berdasarkan Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan

---

<sup>24</sup> Selanjutnya ditulis dengan singkatan Permendagri No. 2 Tahun 1985

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.<sup>25</sup> Pada Keppres tersebut menyatakan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan acara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Dengan demikian dapat dipahami bahwa rumusan pengadaan tanah yang digunakan adalah Keppres No. 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri No. 2 Tahun 1985.

Memperhatikan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yakni Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dengan demikian beberapa penjelasan landasan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum lebih menonjolkan aspek ganti rugi, sedang aspek sosial dan lain sebagainya menjadi dikesampingkan.

## 2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah oleh pemerintah daerah dapat dilakukan dengan beberapa cara antara lain: melalui

---

<sup>25</sup> Selanjutnya ditulis dengan singkatan Keppres No. 55 Tahun 1993



pelepasan hak atas tanah; pencabutan hak atas tanah atau jual beli/tukar menukar untuk pengadaan tanah dengan skala tidak lebih dari satu hektar. Adapun landasan hukumnya: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang pelaksanaannya merujuk pada Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006 serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Tahun 2007. Sedangkan lebih khusus diatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat ditempuh melalui jual beli/tukar menukar, sesuai dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Kkepala BPN Tahun 2007. Keduanya menjadi landasan kongkris dalam implementasinya di lapangan.

### 3. Asas-Asas Dalam Pengadaan Tanah

Asas hukum pengadaan tanah adalah suatu sistem kaidah hukum terdapat kaidah-kaidah penilaian yang fundamental, yang dinamakan asas-asas hukum.<sup>26</sup> Gagasan tentang asas hukum sebagai kaidah fundamental dalam suatu sistem hukum dapat dijumpai pula pada pendapatnya Paul Scholtern

---

<sup>26</sup> J. J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya, Bandung, 1996, hlm. 119

yang menbguraikan tentang asas hukum, sebagaimana dikatakan: Pikirian-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan dib elakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjelasannya. Pemahaman ini menunjukkan bahwa asas hukum juga mengenai kaidah hukum dalam bentuk kaidah prilaku, namun perlu diperhatikan bahwa asas hukum itu harus dipandang sebagai bentuk yang kuat atau yang lemah dari meta kaidah.<sup>27</sup>

Selanjutnya mengenai pranata hukum pengadaan tanah akan lebih utuh dipahami apabila tetap berpegang pada konsepsi hukum tanah nasional. Konsepsi hukum tanah diawali dari hukum adat yang berupa konsepsi komualistik religious yang menyakinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi,

---

<sup>27</sup>*Ibid.* hlm. 120

sekaligus mengandung unsur kebersamaan.<sup>28</sup>

Pernyataan ini memberikan pemahaman bahwa ada 6 konsepsi hukum terkait asas-asas hukum dalam pengadaan tanah, yakni sebagai berikut:

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan hak bangsa;
- b. Semua hak atas tanah yang dihaki oleh seseorang harus melalui kesepakatan antara para pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Prinsipnya tidak semudah dalam untuk memperoleh tanah atau dipaksakan;
- c. Melalui kesepakatan antara pihak-pihak yang terkait dalam pengadaan tanah untuk memperhatikan, bahwa tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan tanah;
- d. Pada keadaan memaksa (*force majeure*), atau tidak ada kesepakatan dalam musyawarah, maka pemerintah (presiden) diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan

---

<sup>28</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm.

secara paksa, tanpa persetujuan yang empunya tanah, yakni melalui pencabutan hak.

- e. Pada keadaan di atas, tetap kepada pihak yang menyerahkan tanah wajib diberi imbalan berupa uang sebagai ganti rugi atas tanah tersebut.
- f. Apabila rakyat atau masyarakat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek-proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman atau perlindungan hukum dari pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa atau Kelurahan.

Beberapa ketentuan asas hukum di atas, menunjukkan bahwa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, melibatkan dua pihak yakni antara masyarakat dan instansi pemerintah. Oleh karena itu tidak dibolehkan adanya pemaksaan kehendak oleh satu pihak saja. Untuk itu perlu diperhatikan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas kesepakatan, yakni seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan hak atas tanah;
2. Asas kemanfaatan, bahwa kegiatan pengadaan tanah diperuntukan untuk kepentingan umum dan

kemanfaatannya kembali diperuntukan pada masyarakat;

3. Asas keadilan, kedua belah pihak diberikan perimbangan terkait keadilan, baik secara fisik dan non fisik pada pengadaan tanah;
4. Asas kepastian, bahwa pengadaan tanah dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kedua belah pihak dapat mengetahui hak dan kewajibannya.
5. Asas keterbukaan, bahwa dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masyarakat diberikan sosialisasi dan lahan pengganti dan atau diberikan ganti rugi sesuai dengan peraturan dan kesepakatan oleh masing-masing pihak;
6. Asas partisipasi, bahwa seluruh pemangku kepentingan hendaknya dilibatkan dalam proses pengadaan tanah agar tidak menimbulkan sengketa pertanahan;
7. Asas kesetaraan, dimaksudkan bahwa masing-masing pihak ditempatkan dalam keadaan sederajat tanpa diskriminasi;

8. Memberikan upaya untuk menghindari dampak yang ditimbulkan terkait pengadaan tanah. Hal lain agar tidak terjadi ketimpangan ekonomi, budaya dan kearifan lokal atas lokasi tanah yang diperuntukan untuk kepentingan umum.
  
4. Ganti kerugian dalam pengadaan tanah

Menurut terminologi yang dimaksudkan dengan ganti rugi adalah uang yang diberikan sebagai pengganti kerugian atau pampasan. Sebagaimana landasan hukumnya, yakni Pasal 1 angka 11 Perpres No. 36 Tahun 2005, disebutkan: Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan atau non fisik sebagai akibat yang ditimbulkan dari pengadaan tanah, bangunan, tanaman, dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pembebasan tanah.
5. Batasan kepentingan umum dalam pengadaan tanah

Batasan dimaksudkan untuk memberikan acuan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum

yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Adapun kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, meliputi faktor sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.<sup>29</sup>

Kepentingan umum juga dapat dipahami secara sederhana, yakni kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu dari tidak ada batasannya.<sup>30</sup>

Oleh karena itu batasannya dapat merujuk pada Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang konsep kepentingan umum. Sesuai dengan Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012, maka yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

---

<sup>29</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 40

<sup>30</sup> Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan umum*, Mitra, Jogjakarta, 2004, hlm. 6

Apabila dipahami tentang batasan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat luas, maka dapat dimengerti bahwa rumusan kepentingan ini dilakukan secara limitatif. Akan tetapi apabila dilihat dari segi isinya, pengertian kepentingan umum itu tidak dirumuskan secara limitatif, melainkan secara materiil hal tersebut merupakan rumusan fakultatif.<sup>31</sup> Adapun ketentuan hukum yang limitatif ada kebaikannya, meliputi:

- a. Memberi kepastian hukum yang tinggi, khususnya bagi anggota masyarakat yang terkena langsung ketentuan hukum yang limitatif
- b. Memberikan bobot perlindungan hukum yang tinggi pula kepada anggota masyarakat yang terkena langsung ketentuan yang bersangkutan.<sup>32</sup>

Sejalan dengan pemikiran di atas, maka dapat dirumuskan pengertian umum secara fakultatif seperti di atas pada prinsipnya belum adanya rincian secara operasional yang pasti tentang lingkup pengertian kepentingan umum, perlindungan

---

<sup>31</sup> Lieke Lianadevi Tukgali, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan Umum*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum UI, Kertas Putih Communication, Jakarta, 2010, hlm. 180

<sup>32</sup> Ade Arif Firmansyah, *Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Pemerintah Daerah*, Thesis, Unila 2012, hlm. 41



hukum kepada masyarakat, khususnya para pemilik tanah yang dibebaskan haknya, kurang berbobot.<sup>33</sup>

Soetandyo Wignjosoebroto memberikan kriteria mengenai kepentingan umum yang terdiri dari dua bagian, yaitu:

1. Kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan orang banyak menurut moralnya, akan segera diputuskan dan didefinisikan menurut pilihan dan selera banyak orang, mungkin lewat proses yang sedikit banyak terorganisasi, atau terkelola. Mungkin pula lewat suatu proses yang lebih spontan, berproses dari bawah ke atas.
2. Kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan nasional, akan diputuskan dan didefinisikan lewat suatu proses yang disifati sifat normatif dan struktural, serta terkendali secara sentral untuk memenuhi tuntutan rancang bangun dan perekayasaan pembangunan.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Muchsan *Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Lembaga Pembebasan Hak*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum UGM, Yogyakarta, 1992, hlm. 346-348

<sup>34</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah*, , Gema clipping service, hukum Desember 1, 1991. Hlm. 19

Kepentingan umum pada hakikatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, akan tetapi harus memberikan beberapa ciri sebagai berikut:

- a. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan;
- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya, baik sosial maupun ekonomi;
- c. Pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya;
- d. Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah.<sup>35</sup>

Kepentingan umum sebagaimana dikemukakan di atas, apabila dirujuk dengan landasan hukum tentang bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan dengan dasar Inpres No. 9 Tahun 1973 meliputi bidang-bidang:

- a. Pertanahan;
- b. Pekerjaan Umum'
- c. Perlengkapan umum
- d. Jasa umum
- e. Keagamaan;

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 19

- f. Ilmu pengetahuan dan seni budaya;
- g. Kesehatan;
- h. Olahraga;
- i. Keselamatan umum terhadap bencana alam;
- j. Kesejahteraan sosial
- k. Makam atau kuburan;
- l. Pariwisata dan rekreasi
- m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Selain itu kepentingan umum yang landasan hukumnya Perpres No. 65 Tahun 2006, Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi:

- a. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api ( di atas tanah di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. Waduk, bendungan, irigasi dan bangunan perairan lainnya;
- c. Pelabuhan, Bandar Udara, stasiun kereta api, dan terminal;

- d. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e. Tempat pembuangan sampah;
- f. Cagar alam dan cagar budaya;
- g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Selanjutnya kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang tanah untuk kepentingan umum, dapat digunakan untuk pembangunan, sebagai berikut:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendungan, 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. penata permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekaolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Keterangan di atas memberikan pemahaman bahwa kepentingan umum dari Pemerintah/Pemerintah Daerah, begitu juga kepentingan umum yang menyangkut kepentingan swasta yang meliputi: kepentingan komersial dan bukan komersial. Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta adalah yang diperuntukan memperoleh keuntungan semata, sehingga peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas. Sebagai contoh untuk perumahanb elit, kawasan industri, pariwisata, lapangan golf,

dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata.<sup>36</sup>

Pernyataan di atas dapat dipahami bahwa tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan sarana dan prasarana tersebut, melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja atau kelompok tertentu saja. Di samping itu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan swasta dilakukan secara langsung tanpa melalui institusi pemerintah, melainkan antara pemilik tanah dan yang membutuhkan tanah sesuai dengan kesepakatan untuk kepemilikan tanah itu.

## **B. Hak Atas Tanah dan Pencabutan/Pelepasan**

### 1) Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak

---

<sup>36</sup> Ade Afif Firmansyah, *Op., Cit.*, hlm. 46

penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.<sup>37</sup>

## 2) Macam-macam Hak Atas Tanah

Ada beberapa macam hak atas tanah menurut hukum pertanahan nasional sebagaimana dikemukakan oleh Boedi Harsono<sup>38</sup>, yakni sebagai berikut:

- a. Hak Bangsa Indonesia sebagaimana termaktub pada (Pasal 1 UUPA);
- b. Hak Menguasai dari Negara (Pasal 2 UUPA);
- c. Hak Ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana terdapat pada (Pasal 3 UUPA)
- d. Hak-hak Individual, meliputi : (1) Hak-hak atas tanah (Pasal 4 UUPA), (2) Wakaf (Pasal 49 UUPA), (3) Hak Jaminan atas tanah (Pasal 23,33,39,51 UUPA).

Keterangan di atas menunjukkan bahwa hak atas tanah individu yang terdiri dari hak atas tanah primer dan hak atas tanah sekunder dapat dilakukan pelepasan hak atas tanah,

---

<sup>37</sup> Boedi Harsono, *Op., Cit.*, hlm. 24

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 267

maupun dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Adapun hak-hak lainnya sebagai berikut:

- 1) Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan Penjelasan Pasal 20 UUPA;
- 2) Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan atau perkebunan. Hal ini sebagaimana Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang hak guna usaha.
- 3) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu. Hal ini diatur pada Pasal 19 s.d. 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.
- 4) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau perjanjian sewa menyewa atau



perjanjian pengolahan tanah segala sesuatu yang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang. Hal ini diatur dalam Pasal 39 s.d. 58 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

- 5) Hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.
- 6) Hak gadai adalah hak menyerahkan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan tanah mempunyai hak untuk meminta kembalinya tanah tersebut dengan memberikan uang yang sama besarnya sama.
- 7) Hak Usaha Bagi Hasil adalah hak seseorang atau badan hukum untuk menggarap di atas tanah pertanian orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi di antara kedua belah pihak menurut perjanjian yang telah disetujui sebelumnya.
- 8) Hak sewa tanah pertanian adalah hak penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemilik tanah dengan perjanjian bahwa setelah pihak yang memberi uang menguasai tanah selam

waktu tertentu, tanahnya akan dikembalikan kepada pemilikinya.

- 9) Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati ruah di atas pekarangan orang lain. Pemegang hak menumpang tidak wajib membayar sesuatu kepada pemilik tanah, hubungan hukum dengan tanah tersebut bersifat sangat lemah artinya sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh pemilik tanah jika yang bersangkutan memerlukan sendiri tanah tersebut. Hak menumpang dilakukan lhanya terhadap tanah pekarangan dan tidak terhadap tanah pertanian.

### 3) Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Sebagaimana menurut Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini dapat dipahami bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan apabila tanah tersebut dipergunakan semata-mata hanya kepentingan pribadi, melainkan harus menunjang untuk kepentingan sosial dalam kemasyarakatan.

Ada beberapa prinsip mengenai fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana Pasal 6 UUPA, antara lain:

- a) Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak atas tanah menurut konsepsi hukum tanah nasional.
- b) Tanah seseorang tidak mempunyai fungsisosial bagi yang punya hak itu saja, akan tetapi juga bagi bangsa Indonesia. Sebagaimana konsekuensinya dalam memmpergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya tanah yang dikuasainya, dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

Prinsip-prinsip keutamaan hak atas tanah di atas memberikan pemahaman bahwa terkait pelepasan hak atas tanah harus dilihat dari yang memerlukan tanah (pemerintah) dan yang mempunyai tanah (masyarakat). Pelepasannya tidak membuat suatu konflik atas tanah melainkan ada kesepakatan antara pemerintah dan pemilik tanah yang pada akhirnya dipergunakan untuk kepentingan umum.

### **C. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan**

Perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum, mengingat hak milik merupakan hak asasi sebagaimana diatur

dalam Undang-Undang Dasar 1945. Adapun hak yang dilindungi oleh hukum antara lain:

- a) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum (Pasal 20 D ayat :1).
- b) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- c) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun (Pasal 28 H ayat 4).
- d) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah (Pasal 28I ayat 4).

Perlindungan bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum, seharusnya dapat dilakukan dengan tidak melanggar hak-hak sebagaimana disebutkan di atas, melainkan harus ada upaya hukum yang berimbang. Mengingat fungsi hukum sebagai sarana

pembangunan sebagaimana dikemukakan oleh Michael Hager terdapat tiga sektor<sup>39</sup>, yaitu:

1. Hukum sebagai alat penertib (*ordering*) dimaksudkan bahwa suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan sengketa yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik, dapat meletakkan dasar hukum bagi penggunaan kekuasaan.
2. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan dimaksudkan bahwa fungsi hukum dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara atau kepentingan umum dan kepentingan perorangan.
3. Hukum sebagai katalisator dimaksudkan bahwa hukum itu dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga kreatif di bidang profesi hukum.

Berdasarkan pemikiran di atas dapat dipahami bahwa dalam pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum harus memperhatikan aspek kepentingan masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah. Diperlukan tindakan nyata bahwa aturan dalam pelepasan hak atas tanah dapat dilakukan

---

<sup>39</sup> Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 21

melalui pendekatan kearifan lokal. Hal ini untuk menghindari konflik terkait pertanahan. Hasil kesepakatan antara pengguna tanah untuk pemabangunan dan pemilik tanah terjadi harmonisasi dalam penyelesaian ganti rugi yang seimbang, tidak merugikan masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum.

#### **D. Perlindungan Hukum terhadap Hak Atas Tanah**

Perlindungan hukum tentang hak atas tanah warga masyarakat yang akan diperuntukan bagi pembangunan untuk kepentingan umum, perlu dipahami tentang aspek hukum dalam kehidupan masyarakat. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen : The law is, to be sure an ordering for promotion of peace, in that it forbids the use of force in relations among the members of the community.<sup>40</sup> Diharapkan bahwa hukum berfungsi menjadi penyeimbang dan memberikan rasa damai dalam kehidupan masyarakat. Meskipun demikian hukum itu membawa pelbagai konsekuensi terhadap realitas dalam kehidupan masyarakat. Di sisi lain hukum memberikan kesetaraan akan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Oleh karena itu perlu dilihat mengenai perkembangan

---

<sup>40</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terjemahan Anders Wedberg, New York, Russell & Russell, 1973, hlm. 73

masyarakat sejalan dengan penganus sistem hukum. Adapun sistem hukum secara garis besar terdiri dari civil law dan anglo saxon. Indonesia menggunakan civil law, hal ini terkait warisan dari pemerintah Belanda ketika menguasai Indonesia. Kenyataan ini sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa Belanda menjajah Indonesia, oleh karena itu Indonesia hanya menerima dan akhirnya menggunakan produk yang sudah jadi, yaitu sistem hukum modern.<sup>41</sup>

Perkembangan hukum modern tidak terlepas dari peristiwa hukum yang berkembang di Eropa, mengingat hukum modern tidak lahir dari belahan dunia lain. Salah satu kriteria yang menonjol adalah rasionalitas (*rationality*) menempati nilai tertinggi, sedangkan di Asia memberikan keutamaan pada kebahagiaan (*happines*).<sup>42</sup>

Perbedaan sudut pandang dari masyarakat Eropa yang lebih mengutamakan rasional daripada kebahagiaan. Hal inilah yang mendorong pemikiran tentang bagaimana tatanan hukum modern itu berbeda dengan tatanan tradisional, tidak taken for granted, melainkan hasil pemikiran dan kesepakatan para warga masyarakat modern. Dimaksudkan bahwa tatanan hukum adalah

---

<sup>41</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku (Hidup baik adalah dasar hukum yang baik)*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009, hlm. 37

<sup>42</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006, hlm. 13

sebuah tatanan yang bersifat reflektif. Selebihnya masyarakat modern yang cenderung menjadi semakin kompleks, hukum berfungsi sebagai *the last safety belt* yang mengikat masyarakat jika tidak ditemukan solusi-solusi moral untuk menjaga integrasi sosial.<sup>43</sup>

Untuk menjaga integrasi sosial dapat ditempuh salah satunya melalui penyelenggaraan birokrasi hukum yang berpihak kepada kepentingan masyarakat hukum itu sendiri. Juga tidak kalah pentingnya bahwa diharapkan seorang hakim harus berijazah sarjana hukum, advokat harus punya lisensi kerja, dan seterusnya.<sup>44</sup> Persyaratan ini diharapkan para aparat penegak hukum dapat menjalankan tugas dapat memahami berbagai persoalan yang lebih mendekati kepada cita-cita hukum untuk mencapai kesejahteraan manusia dan rasa keadilan dalam masyarakat.

Sehubungan dengan rasa keadilan dalam masyarakat, maka diperlukan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek

---

<sup>43</sup> F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif*, Kanisius, Yogyakarta, 2009, hlm. 64.

<sup>44</sup> Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, (catatan kritis tentang pergulatan manusia dan hukum), PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007, hlm. 13



sosiologis. Oleh karena itu menurut Gilissen dan Gorle menyatakan bahwa sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.<sup>45</sup> Atas dasar landasan pemikiran tersebut memberikan pandangan bahwa keberlakuan peraturan perundang-undangan bisa melindungi masyarakat dalam wilayah hukumnya, atau malah sebaliknya peraturan tersebut bukan melindungi, akan tetapi justru menindas pada masyarakat itu sendiri. Hal inilah yang menjadikan perenungan bahwa dalam pembentukan perundang-undangan diharuskan memperhatikan kepentingan publik.

Keterkaitan dengan perlindungan hukum dalam bahasa belanda : *rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid* atau dalam bahasa Inggris disebutkan : *legal protection of the individual in relations to acts of administrative authorities*.<sup>46</sup> Kedua istilah tersebut dimaksudkan dalam konteks perlindungan hukum bagi individu terkait dengan tindakan pemerintah. Perlindungan hukum tidak terlepas dari perlindungan hak asasi manusia yang melekat sejak manusia dilahirkan.

---

<sup>45</sup> John Gilissen dan Fritz Gorle, *Historische Inleiding Tot Het Recht*, diterjemahkan oleh Freddy Tengker, *Sejarah Hukum*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 23

<sup>46</sup> Philipus Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 1

Oleh karena itu perlu direaktualisasikan konsep the rule of law maupun konsep rechtstaat yang menempatkan perlindungan hukum menjadi perlindungan hak asasi manusia sebagai fokus dalam perlindungan hukum masyarakat seutuhnya. Artinya apabila terjadi sengketa pertanahan hendaknya diselesaikan secara musyawarah untuk mencapai suatu kesepakatan guna menyelesaikan kasus-kasus yang muncul dalam sengketa pertanahan. Sedangkan sarana peradilan menjadi sarana terakhir dan tentang hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekan hak atau kewajiban, tetapi terjalannya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>47</sup>

Selanjutnya dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum diperlukan upaya untuk menyasikan hubungan antara pemerintah/pemerintah daerah dan pihak-pihak yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum tidak mengusik rasa keadilan. Artinya perlu sosialisai program tersebut, perlu penyamaan persepsi tentang kesepakatan harga tanah, juga proses ganti rugi yang tidak menyulitkan warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 84-85

## **E. Kewenangan Pemerintah Dalam Pengadaan Tanah**

Pengertian istilah kewenangan menurut terminologi berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>48</sup> Untuk itu kewenangan dapat dipahami suatu hak menggunakan wewenang yang dimiliki oleh pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku. Dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi pembuatan hukum yang dapat dilakukan menurut kaidah-kaidah formal. Lebih lanjut dikatakan bahwa kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki seorang pejabat atau institusi.<sup>49</sup>

Kekuasaan formal dimaksudkan kekuasaan eksekutif administratif, yakni : Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat.<sup>50</sup>

Adapun sumber kewenangan dapat diperoleh melalui tiga cara,

---

<sup>48</sup> Departemen P dan K, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, 1996, hlm. 1128

<sup>49</sup> Tubagus Ronny Rahman Niti Baskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah Sketsa Bayang-Bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi /Daerah*, Jakarta, 2002, Hlm. 102

<sup>50</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, 1994, hlm. 78

yaitu: atribusi, delegasi dan mandat. Adapun pemahamannya sebagai berikut:

1. Atribusi adalah kewenangan yang digariskan oleh peraturan perundang-undangan;
2. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah kepada organ pemerintah lain. Pemberian delegasi menjadi tanggung jawab penerima wewenang;
3. Mandat suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Sejalan dengan kepentingan pemerintah dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, tentunya memerlukan tanah dan atau pelebaran tanah. Hal ini menjadi kepentingan dua pihak, pemerintah sebagai pengguna dan masyarakat yang memiliki tanah. Oleh karena itu perlu dipahami bahwa kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dapat ditempuh melalui cara pelepasan hak yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang pelaksanaannya merujuk pada Perpres No. 36 Tahun 2005 dan Perpres No. 65

Tahun 2006 serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007. Landasan hukum ini penting untuk memberikan kepastian dan keadilan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Selain itu ada cara lain yang merupakan kewenangan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan yang diperuntukan bagi kepentingan umum, yakni melalui cara pencabutan hak. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, PP Nomor 39 Tahun 1973 dan Inpres Nomor 9 Tahun 1973.

Sebagai suatu ketegasan bahwa kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengadaan tanah skala kecil, atau kurang dari satu hektar, maka dapat dirujuk pada landasan hukumnya Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007.

#### **F. Perbuatan Pemerintah (*bestuurhandeling*) dalam Pengadaan Tanah**

Perbuatan pemerintah dalam melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum. Pemerintah atau dikenal dengan lembaga eksekutif dalam arti sempit meliputi Presiden dan para pembantu-pembantunya/ menteri-menterinya dan Pejabat setingkat menteri atau

aparaturinya. Secara teoritis presiden atau pemerintah memiliki dua kedudukan, yaitu sebagai salah satu organ negara dan sebagai administrasi negara. Sebagai organ negara pemerintah bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan sebagai administrasi negara pemerintah dapat bertindak sebagai pengatur (*regelen*) maupun dalam pelayanan (*bestuuren*).

Berdasarkan keterangan di atas, pemerintah dalam melakukan perbuatan harus berdasarkan atas hukum. Mengingat adanya prinsip asas legalitas. Asas legalitas dimaksudkan upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.<sup>51</sup> Pilar konstitutif memberikan ruang dan gerak kebebasan pada pemerintah untuk mengambil suatu kebijakan atau kebebasan bertindak (*discretionare power*) melalui *Freies Ermessen* yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan perbuatan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Hal ini merupakan implikasi dari bidang legislasi bagi pemerintah, yaitu lahirnya inisiatif untuk membuat peraturan

---

<sup>51</sup> Iskatinah, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik, Litbang Pertanahan Indonesia*, Balitbang Dep Han, Jakarta, 2004, hlm. 53

perundang-undangan yang sederajat, tanpa melalui persetujuan DPR. Adapun pemahaman Freies Ermessen memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Ditujukanb untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan pen ting yang timbul secara tiba-tiba;
- e. Sikap tindak itu dapat dipertanggung jawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Sikap tindak pemerintah menjadi perbuatan hukum pemerintah maksudnya adalah perbuatan yang dilakukan oleh badan atau pejabatata tata usaha negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Perbuatan pemerintah memiliki beberapa unsur sebagai berikut:

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;

- b. Perbuatan tersebut dilakukan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.<sup>52</sup>

Beberapa keterangan di atas dapat dipahami bahwa perbuatan pemerintah yang terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Hal ini dapat ditempuh melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Tata cara dalam pengadaan tanah. Bahwa dalam pengadaan tanah pemerintah dapat melakukan dengan pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah. Tata caranya diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dan Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007. Sedangkan prosedur pencabutan hak di atur dalam UU No. 20 Tahun 1961, PP No. 39 Tahun 1973, dan Inpres No. 9 Tahun 1973. Dapat dilakukan dengan jual beli, tukar menukar atau

---

<sup>52</sup> Philipus M. Hadjon, et all. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 175-176



cara lain yang disepakai oleh kedua belah pihak (Pemerintah dan Masyarakat atau Perorangan yang memiliki hak atas tanah).

2. Perbuatan hukum publik dan hukum privat dalam pengadaan tanah. Perbuatan hukum publik dalam pengadaan tanah dimaksudkan dengan cara pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah. Pemerintah menggunakan wewenang yang dimilikinya dalam konteks perbuatan hukum publik.

Memperhatikan prosedur atau tat cara pemerintah dalam pengadaan tanah secara tidak langsung memberikan pertanggung jawaban pemerintah terhadap publik. Apabila dilihat dari asas tanggung jawab, maka sesungguhnya peranan pemerintah memberikan ruang yang cukup kepada masyarakat untuk dapat bermusyawarah dalam rangka mencapai kesepakatan bersama. Oleh karena itu tanggung jawab pemerintah dalam pengadaan tanah dapat diukur dari tingkat keabsahan perbuatan pemerintah secara undang-undang, maupun dari segi tujuan atau maksud dan bagaimana pertanggungjawaban hukumnya.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Yuridis normatif dilakukan dengan meneliti, mempelajari aturan hukum yang terkait dengan perlindungan hukum terhadap masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Sedangkan yuridis empiris adalah penelitian dilakukan dengan mempelajari berbagai kasus pembebasan tanah, ganti rugi oleh pemerintah Kota bandar Lampung terkait pembangunan untuk kepentingan umum.

#### **B. Pendekatan masalah**

Pendekatan yuridis normatif dengan mengkaji dan menganalisis beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan hukum, hak atas tanah masyarakat, pembangunan untuk kepentingan umum. Adapun fokus penelitian berkaitan dengan indikasi-indikasi sebagai berikut:

1. Indikasi 1 adalah perlindungan hukum dengan aspek konsep kepentingan umum dalam pengadaan tanah,

- keepakatan dalam musyawarah, ganti kerugian dalam pengadaan tanah, upaya keberatan dan penyelesaian sengketa tanah;
2. Indikasi 2 adalah pengadaan tanah melalui pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah;
  3. Indikasi 3 adalah pembangunan yang menghubungkan antara perlindungan hukum dan pengadaan tanah serta kesejahteraan masyarakat.

Sedangkan pendekatan secara empirik dengan melakukan penelitian lapangan, melalui pengamatan, wawancara untuk mendapatkan fakta-fakta di lapangan terkait perlindungan hak milik warga masyarakat mengenai tanahnya yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

### **C. Sumber dan Jenis Data**

Sumber data primer dan sekunder diperoleh melalui:

1. Data primer adalah data yang diperoleh dari lokasi penelitian, masyarakat yang mempunyai hak atas tanah, pemerintah Kota Bandar Lampung yang menginginkan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, Badan Pertanahan Kota Bandar

Lampung sebagai instansi terkait legalisasi pertanahan.

2. Data Sekunden adalah data yang diperlukan adalah bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang relevan di antaranya sebagai berikut:
  - 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
  - 2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
  - 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
  - 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
  - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
  - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara

Pemerintahan, Pemerintahan Daerah Provinsi,  
dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;

- 7) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 8) Peraturan Presiden 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 9) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 10) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 3 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Bandar Lampung;
- 11) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 4 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah.

## **D. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data**

### **1. Prosedur pengumpulan data**

Data yang diperlukan dalam penelitian ini diperoleh melalui penelitian di lapangan (field research) terkait perlindungan hukum terhadap warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Di antaranya melalui wawancara dengan responden yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu pengumpulan data diperoleh melalui pengakajian perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan Kepala BPN dan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung yang terkait dengan penyelesaian ganti kerugian terhadap tanah yang digunakan untuk kepentingan umum.

### **2. Prosedur pengolahan data**

Data yang telah terkumpul, kemudian diproses, melalui pengolahan data sebagai berikut:

- a. Identifikasi data, yaitu mencari data yang diperoleh untuk disesuaikan dengan pokok bahasan berupa buku-buku dan literatur yang berkaitan dengan pokok bahasan;
- b. Pemeriksaan data setelah terkumpul dari studi pustaka yang berkaitan dengan pembahasan

- c. Klasifikasi data, yaitu pengelompokan terhadap data sesuai dengan kerangka pembahasan yang sudah ditentukan;
- d. Penyusunan data, yaitu melakukan sistematisasi data sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti dan mempermudah dalam menganalisisnya.

### **E. Analisis Data**

Data dianalisis secara kualitatif dengan mengungkapkan fakta-fakta yang diperoleh di lapangan dan dikaji dengan teoritis. Kemudian dideskripsikan dalam bentuk kalimat yang sistematis. Terhadap data yang dianalisis tersebut, kemudian dilakukan penafsiran atau interpretasi sehingga diperoleh gambaran yang jelas mengenai permasalahan yang ada dan kemudian ditarik suatu kesimpulan.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum

Landasan konstitusi negara Republik Indonesia Undang-Undang Dasar 1945, di antaranya Pasal 33 (3) yang berbunyi: bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan tersebut melahirkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. Salah satunya mengatur tentang pengadaan tanah untuk pembangunan. Atas landasan tersebut, melahirkan hak menguasai negara<sup>53</sup> yang memberi wewenang pada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, peggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Juga mengatur tentang hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa serta perbuatan hukum terkait bumi, air dan ruang angkasa.

Berkaitan dengan pengaturan tentang wewenang negara dalam mengatur bumi, air dan ruang angkasa, maka perlu ditarik

---

<sup>53</sup> Pasal 2 ayat (2) UUPA



suatu pemahaman dalam konteks sejarah pengaturan kewenangan pengadaan tanah untuk pembangunan dan politik hukum yang berkaitan dengan bagaimana penyelesaian ganti rugi terhadap tanah warga masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

**1. Selintas sejarah kewenangan dan politik hukum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan.**

Pengaturan pencabutan hak atas tanah yang didasarkan pada ketentuan Pasal 18 UUPA yang berisikan: untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan negara, kepentingan bersama, hak-hak atas tanah yang dicabut, memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang, hal ini yang menjadi salah satu kepentingan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Berkaitan dengan ketentuan di atas, maka politik hukum dalam pembentukan undang-undang tersebut adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUPA, yakni pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dalam rangka melaksanakan usaha-usaha pembangunan negara. Selain itu merujuk pada Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961 menjadi penjabaran tujuan dari pembentukannya yang antara lain untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan rakyat. Oleh karena itu dalam keadaan

memaksa, maka presiden, Kepala BPN, Menteri Kehakiman dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 pada prinsipnya menganut asasnya jika diperlukan dan/atau benda lainnya kepunyaan orang lain dapat diperoleh dengan landasan adanya persetujuan dari yang punya tanah tersebut, contohnya jual beli, tukar menukar dan lain sebagainya. Pada praktiknya tidak semuanya berjalan dengan mulus atau tanpa konflik, melainkan ada konflik ketika pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, misalnya ketentuan harga yang tidak disepakati, teknik pembayaran yang tidak transparan, status tanah dan lain sebagainya. Oleh sebab itu perlu didahulukan yang berkaitan dengan kepentingan umum. Apabila tidak ada penyelesaian yang baik, maka pemerintah dapat menggunakan kewenangannya untuk mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan.<sup>54</sup>

Selanjutnya UU No. 20 Tahun 1961 tidak mengatur proses musyawarah untuk menentukan kesepakatan antar pemerintah dan masyarakat yang hak atas tanahnya akan dicabut. Dalam pencabutan hak tersebut diupayakan adanya

---

<sup>54</sup> Lihat Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 1961.

pertimbangan kepala daerah yang bersangkutan, hal ini terkait dengan besaran ganti kerugian. Apabila pemilik tanah tidak bersedia menerima ganti kerugian yang ditetapkan oleh pemerintah karena dianggap tidak layak dengan nilai objek tanah tersebut, maka yang bersangkutan dapat meminta Kepala Pengadilan Tinggi agar pengadilan agar dapat memprosesnya dan menetapkan besarnya ganti kerugian. ”Kenyataan ini sangat lemah posisi pemilik tanah terkait dengan pembangunan untuk kepentingan umum, umumnya pemerintah menggunakan kekuatannya baik perantara, pengacara dan polisi pamong praja untuk menekannya”.<sup>55</sup>

Dasar hukum pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 1961, maka dibuatlah Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 untuk melaksanakan ketentuan Pasal 8 UU No. 20 Tahun 1961 yang mengamanatkan perlunya ditetapkan Peraturan Pemerintah tentang acara penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi. Mengingat tidak tercapai kesepakatan antara pihak pengguna (pemerintah) dan pemilik tanah (warga masyarakat). Untuk mendukung teknik berlakunya UU No. 20 Tahun 1961 dan PP Nomor 39 Tahun 1973 serta dibuatkan Inpres No. 9 Tahun 1973. Instruksi Presiden ini dikeluarkan dengan pertimbangan:

---

<sup>55</sup> *Wawancara* dengan, Suprpto pemilik tanah, 7 Agustus 2012

Bahwa bagi rakyat dan masyarakat Indonesia hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya merupakan hubungan hukum yang penting, sehingga apabila benar-benar diperlukan pencabutan hak tersebut untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat serta kepentingan pembangunan. Hal itu perlu kehati-hatian dan harus dilakukan dengan cara yang adil, sehingga tidak mengusik ketenangan warga.

Sebagaimana hasil wawancara dengan Syamsul Rizal seorang petugas Satpol PP dikatakan bahwa : ”Pelaksanaan ganti rugi tanah di Bandar Lampung prinsipnya sudah mengantongi izin dari pemerintah Kota Bandar Lampung. Sebagai pelaksana di lapangan terkadang harus berhadapan langsung dengan ketidak senangan warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan bagi kepentingan umum. Misalnya di Jalan Pramuka yang dijadikan jalan utama dengan dua jalur, menghubungkan antara terminal kemiling dengan jalan menuju terminal Raja Basa”.<sup>56</sup>

Berkaitan dengan kenyataan di atas, maka ada landasan hukum lainnya, yakni Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk

---

<sup>56</sup> *Wawancara* dengan Syamsul Rizal pada tgl 12 September 2012

kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pembebasan tanah. Proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara pemerintah dan masyarakat pemilik hak atas tanah diatur dengan ketentuan sebagai berikut:<sup>57</sup>

1. Panitia pembenasan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat;
2. Dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus diperhatikan (a) Lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian pula dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh dinas pekerjaan umum/dinas pertanian setempat; (b) bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan atau fasilitas lain; (c) yang berhak atas ganti rugi itu ialah lmereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya, dengan pedoman kepada hukum adat setempat. Hal ini sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA dan Kebijakan pemerintah.

---

<sup>57</sup> Pasal 6 Permendagri No. 15 Tahun 1975

3. Panitia pembebasan tanah berusaha agar dalam menentukan besarnya ganti rugi terdapat kata sepakat di antara para anggota panitia dengan memperhatikan kehendak dari para pemegang hak atas tanah. Apabila terdapat perbedaan tentang besarnya ganti rugi, maka yang dipergunakan adalah harga rata-rata dari taksiran masing-masing anggota.

3. Pelaksanaan pembebasan tanah harus dapat diselesaikan dalam waktu yang singkat;
4. Keputusan panitia pembebasan tanah mengenai besar/bentuknya ganti rugi tersebut disampaikan kepada instansi yang memerlukan tanah, para pemegang hak atas tanah dan para anggota panitia yang turut mengambil keputusan.

Memperhatikan beberapa tentang petunjuk teknis di Lapangan, namun dalam praktik tidak selamanya mulus. Pihak pemerintah yang memerlukan tanah umumnya telah mempunyai kekuatan hukum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Atas dasar ini lazimnya dalam praktik mengesampingkan rasa keadilan dalam masyarakat, khususnya pemilik tanah sebagaimana wawancara dengan Ahmad Sobari, bahwa tanah umumnya sekitar tiga ratus ribuan per meter

persegi (Rp. 300.000,-/M<sup>2</sup>), namun ketika dibebaskan dihargai kurang dari harga tersebut, umumnya tidak berani protes. Hal inilah yang menunjukkan bahwa masih lemah perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang secara kebetulan berada pada areal pelebaran jalan.<sup>58</sup>

Kenyataan di atas, mengingat jpihak swasta dalam pelaksanaan poembangunan di pandang perlu adanya bantuan fasilitas dari pemerintah yang berbentuk jasa-jasa dalam pembebasan tanah untuk penyediaan tanah bagi pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum, seperti sarana umum, jalan perkantoran, fasilitas sosial lainnya. Oleh karena itu sebaiknya pemerintah juga memperhatikan aspek politis, aspek sosial, aspek psykologis dan keamanan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

Adapun landasan pembebasan tanah oleh pihak swasta untuk kepentingan pembangunan proyek-proyek yang bersifat umum guna menunjang kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam Bab I, II dan IV Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dan Permendagri Nomor 2 Tahun 19076 ialah agar pembebasan tanah yang dilakukan pihak swasta juga dilakukan dengan cara pembebasan tanah yang dilakukan oleh pemerintah.

---

<sup>58</sup> *Wawancara* dengan Ahmad Sobari domisili kemiling, 4 Oktober 2012

Permendagri ini tidak menjelaskan pengertian kepentingan umum dan ganti kerugian yang merupakan konsep esensial dalam pembebasan tanah.<sup>59</sup>

Pembaharuan dalam aturan pembebasan tanah sebagaimana ketentuan Permendagri Nomor 2 Tahun 1985<sup>60</sup> mengatur ketentuan sebagai berikut:

- a. Apabila pengadaan tanah telah memenuhi syarat, maka pemimpin proyek mengadakan musyawarah dengan orang yang berhak atas tanah mengenai ganti rugi tanah;
- b. Penentuan besarnya ganti rugi oleh pemimpin proyek perlu memperhatikan ketentuan harga dasar yang ditetapkan oleh kepada daerah, sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 1975;
- c. Apabila telah mencapai kesepakatan mengenai bentuk/besarnya harga ganti rugi antara pemimpin proyek dengan yang berhak atas tanah, kedua belah pihak segera memberitahukan kepada walikota/camat yang bersangkutan;
- d. Berdasarkan laporan tersebut camat/walikota wajib menyaksikan pembayaran ganti rugi oleh pemimpin

---

<sup>59</sup> Pasal 1 Permendagri No. 2 Tahun 1976

<sup>60</sup> Pasal 5-6 Permendagri No. 2 Tahun 1985



proyek yang bersangkutan kepada yang berhak atas tanah dan atau bangunan/tanaman yang ada di atasnya;

- e. Apabila dalam menentukan besarnya ganti rugi antara pemimpin proyek dan yang berhak atas tanah tidak terdapat kesepakatan, maka pemimpin proyek segera mencari lokasi lain untuk penggantinya;
- f. Apabila pemimpin proyek menetapkan untuk mencari lokasi tanah lain, selambat-lambatnya dalam waktu tiga hari wajib memberitahukan kepada camat/walikota.

Pengadaan tanah dengan pelepasan hak selanjutnya daitur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, yang keberlakuannya menyatakan tidak berlaku lagi Permendagri No. 15 Tahun 1975, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 dan Permendagri No. 2 Tahun 1985.

Keppres No. 55 Tahun 1993 ini dibentuk dengan pertimbangan:” Bahwa pembangunan nasional, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Bahwa pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Bahwa atas dasar pertimbangan tersebut, pengadaan tersebut,

pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah”. Dari pertimbangan pembentukan Keppres ini, dapat dilihat bahwa tidak ada rujukan dasar hukum yang lebih tinggi dalam pembentukannya, pertimbangan pembentukannya hanya mengacu pada hal-hal yang bersifat filosofis dan sosiologis seperti untuk kepentingan pembangunan nasional dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Berdasarkan ketentuan Keppres No. 55 Tahun 1993 ini, Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara pemerintah dan masyarakat pemilik hak atas tanah diakui dan diatur dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah;
- b. Jika jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang

memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka.

- c. Musyawarah dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah.
- d. Musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan.

Kepentingan umum menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 ini adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman, dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Sebagai peraturan pelaksanaan dari Keppres No. 55 Tahun 1993, dibuatlah Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Permernagraria ini dibuat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 25 Keppres No. 55 Tahun 1993.

Proses musyawarah berdasarkan Permenagraria No. 1 Tahun 1994 untuk mencapai kesepakatan antara pemerintah-

pemerintah daerah dan masyarakat dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Setelah penyuluh dan batas lokasi tanah dilaksanakan, panitia mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah, pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan untuk mengadakan musyawarah di tempat yang ditentukan oleh panitia dalam rangka menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian.
- b. Musyawarah dipimpin oleh ketua panitia, dengan ketentuan apabila ketua berhalangan dipimpin oleh wakil ketua.
- c. Musyawarah dilaksanakan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.
- d. Jika jumlah pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, musyawarah dapat dilaksanakan bergiliran secara

parsial atau dengan wakil yang ditunjuk di antara dan oleh mereka.

- e. Panitia menentukan pelaksanaan musyawarah secara bergilir atau dengan perwakilan berdasarkan pertimbangan yang meliputi banyaknya peserta musyawarah, luas tanah yang diperlukan, jenis kepentingan yang terkait dan hal-hal lain yang dapat memperlancar pelaksanaan musyawarah dengan tetap memperhatikan kepentingan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.
- f. Jika musyawarah dilaksanakan melalui perwakilan, penunjukan wakil dibuat dalam bentuk surat kuasa yang diketahui oleh lurah / kepala desa setempat.
- g. Panitia memberikan penjelasan kepada kedua belah pihak sebagai bahan musyawarah untuk mufakat, terutama mengenai ganti kerugian harus memperhatikan hal-hal berikut: Nilai tanah berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual obyek pajak bumi dan bangunan (NJOP) tahun terakhir untuk tanah yang bersangkutan, nilai taksiran bangunan, benda-benda lain yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi harga tanah:

- 1) Lokasi tanah;
  - 2) Jenis hak atas tanah;
  - 3) Status penguasaan tanah;
  - 4) Peruntukan tanah;
  - 5) Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah;
  - 6) Prasarana yang tersedia
  - 7) Fasilitas dan utilitas;
  - 8) Lingkungan;
  - 9) Lain-lain yang mempengaruhi garha tanah.
- h. Pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan atau wakil yang ditunjuk menyampaikan keinginannya mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian;
- i. Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menyampaikan tanggapan terhadap keinginan pemegang hak atas tanah;
- j. Ganti kerugian diupayakan dalam bentuk yang tidak menyebabkan perubahan terhadap pola hidup masyarakat dan mempertimbangkan kemungkinan dilaksanakannya alih pemukiman ke lokasi yang sesuai.

Keppres No. 55 Tahun 1993 selanjutnya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan dikeluarkannya Perpes No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pemabngunan Untuk Kepentingan Umum. Perpes ini dibentuk dengan pertimbangan : ”Bahwa dengan meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana telah ditetapkan dengan Keppres No. 55 tahun 1993 sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum”.

Berdasarkan Perpes No. 36 tahun 2005, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, atau pencabutan hak atas tanah. Proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara pemerintah –pemerintah daerah dan masyarakat pemilik hak atas tanah diakui dan diatur dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah

dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut dan bentuk dan besarnya ganti rugi.

- b. Musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan.
- c. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah bersama panitia pengadaan tanah, dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah.
- d. Jika jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan oleh panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk di antara dan oleh para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka. Penunjukkan wakil atau kuasa dari para pemegang hak harus dilakukan secara tertulis, bermaterai cukup yang diketahui oleh kepala desa/ lurah atau surat penunjukkan/kuasa yang dibuat di hadapan pejabat pengadaan tanah.



- e. Musyawarah dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah.
- f. Jika kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 90 hari kalender terhitung sejak tanggal undangan pertama.
- g. Apabila setelah diadakan musyawarah tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi dan menitipkan ganti rugi uang kepada pengadilan negeri wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.
- h. Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti rugi, maka panitia menitipkan uang ganti rugi kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.
- i. Apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah dan atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah, panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi sesuai dengan kesepakatan tersebut.

Pada ketentuan peralihan disebutkan bahwa dengan berlakunya Peraturan Presiden ini, peraturan pelaksanaan dari Keppres No. 55 Tahun 1993 tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Presiden ini. Peraturan pelaksanaan yang dimaksud adalah Permenagraria No. 1 Tahun 1994.

Perpres Nomor: 36 Tahun 2005 selanjutnya diubah menjadi Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Pembentukannya mempertimbangkan bahwa untuk lebih meningkatkan prinsip kehormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

## **2. Kewenangan Pemerintah Daerah/Kota dalam pengadaan tanah**

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, bahwa pemerintah daerah/kota merupakan lembaga yang kewenangannya diatur dalam UUD 1945. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Ashidiqi, ketika membicarakan negara tidak terlepas dari dua unsur pokok, yaitu: organ dan functie, Organ adalah bentuk atau wadah, sedangkan functie adalah isinya. Organ adalah status bentuknya, sedangkan

functie adalah gerakan wadah itu sendiri sesuai maksud pembentukannya.<sup>61</sup>

Pernyataan ini dapat dimaksudkan bahwa pemerintah merupakan organ sedangkan fungsinya adalah berkenaan dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Pemerintah daerah/kota sebagai organ muncul dari konsep otonomi daerah yang digunakan di Indonesia.

Selanjutnya kewenangan pemerintah daerah/kota dalam pengadaan tanah untuk pembangunan merujuk pada PP No. 38 Tahun 2007. Urusan pertanahan dimaksud dengan rincian sebagai berikut:

1. Izin lokasi
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan untuk pembangunan;
5. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. Penetapan tanah ulayat;
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;

---

<sup>61</sup> Jimly Ashiddiqie, *Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 12

8. Izin membuka tanah; dan
9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Keterangan di atas memperjelas posisi pemerintah daerah/kota yang mempunyai kewenangan untuk mengatur tanah untuk pembangunan. Khususnya pada point (b) bahwa kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu dalam operasionalnya tetap berpedoman pada peraturan hukum yang telah ditetapkan.

Selain kewenangan pemerintah, maka hukum pertanahan juga memberikan perlindungan bagi warga masyarakat, bahkan mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah yang menjadi hak milik, 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<sup>62</sup>:

- a. Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum dan pendanaannya;
- b. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan rencana tata ruang

---

<sup>62</sup> Penjelasan Umum UU No. 2 Tahun 2012

wilayah, rencana pembangunan nasional/daerah, rencana strategis dan rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah;

- c. Pengadaan tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan;
- d. Penyelenggaraan pengadaan tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat;
- e. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Beberapa keterangan di atas menunjukkan, bahwa kewenangan pengadaan tanah adalah pemerintah pusat. Hal ini sebagaimana UU No. 2 Tahun 2012 yang menyatakan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi kewenangan pemerintah pusat, namun instansi yang memerlukan tanah dapat membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan untuk selanjutnya melengkapi rencana tersebut dengan dokumen perencanaan pengadaan tanah<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 15 ayat (3)

Selanjutnya berdasarkan wawancara dengan Iskandar dari BPN Kota Bandar Lampung. Membenarkan bahwa wewenang untuk pembebasan tanah yang diperlukan oleh instansi pemerintah atau swasta harus melalui prosedur hukum yang telah ditetapkan. Yakni mengusulkan ke Pemerintah pusat, tembusan ke Pemda Provinsi Lampung, kemudian setelah turun petunjuk operasionalnya, barulah Pemda Kota Bandar Lampung melakukan langkah-langkah untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum.<sup>64</sup>

Sehubungan dengan kewenangan pemerintah Kota Bandar Lampung tersebut di atas, maka perlu ditekankan bahwa kewenangan itu tidak terlepas dari kewenangan lembaga pertanahan yang merupakan instansi pusat di daerah. Hal ini sangat penting, mengingat mekanisme pengadaan tanah dari hulu hingga hilir. Dapat dikatakan pengadaann tanah tidak mungkin dapat dilaksanakan tanpa peranan lembaga pertanahan.<sup>65</sup> Dengan demikian masyarakat ditempatkan setara terhadap yang memerlukan dan yang memiliki tanah akan hak-haknya. Mengingat dalam praktiknya masyarakat selalu dirugikan ketika ada proyek pemerintah atau swasta yang

---

<sup>64</sup> *Wawancara* dengan Iskandar, 7 September 2012

<sup>65</sup> Peranan lembaga pertanahan diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012, mulai sejak proses perencanaan hingga penyerahan hasil pengadaan tanah.

memerlukan tanah. Terkadang untuk mencapai tujuan itu digunakan cara-cara di luar prosedural hukum dan atau kearifan lokal, melainkan ada beberapa kelompok yang digunakan untuk menekan masyarakat sehingga masyarakat mau untuk melepaskan tanahnya, meskipun ganti rugi tidak sesuai dengan nilai objek tanah itu sendiri.

## **B. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kota Bandar Lampung**

Pemerintah Kota Bandar Lampung sebagai Ibukota Provinsi Lampung, letak geografis yang strategis untuk perkotaan, bisnis, dan daerah hunian. Saat ini telah memiliki 13 Kecamatan dan 98 Kelurahan.<sup>66</sup> Melihat perkembangan dan kepadatan penduduk yang ada di Kota Bandar Lampung saat ini sedang bergeliat membangun infrastruktur dan sarana prasarana, baik dari perkantoran, perumahan, pertokoan, mall, mini market, bank, hotel dan sarana prasarana penunjang lainnya sedang bergerak sejalan dengan pembangunan di Kota Bandar Lampung.

---

<sup>66</sup> Agus Hartono, *Analisis Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Bandar Lampung*, Tesis, Unila, 2011, hlm. 40

Sejalan dengan pembangunan Kota Bandar Lampung perlu dilihat tujuan dan misi yang ingin dicapai dalam pemerintahan saat ini, yakni sebagai berikut:

1. Meningkatnya ases dan kualitas sarana dan prasarana perkotaan;
2. Meningkatkan penanganan sungai dan drainase;
3. Meningkatkan penataan kawasan permukiman kumuh;
4. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan air bersih dan air limbah;
5. Meningkatnya akses dan kualitas prasarana dan sarana penghubung;
6. Meningkatnya pelayanan dan sarna prasaran objek wisata;
7. Meningkatnya pemanfaatan ruang kota yang sesuai dengan fungsi peruntukannya.<sup>67</sup>

Adapun sasaran pembangunan di Kota Bandar Lampung adalah sebagai berikut:

1. Meningkatnya jumlah jalan yang kondisinya mantap (baik);
2. Bertambahnya jumlah jalan kota dan jalan lingkungan;
3. Tertatanya daerah bantaran sungai;

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 67



4. Berkurangnya sedimentasi sungai dan drainase;
5. Meningkatnya cukupan pelayanan air bersih mencapai 45%;
6. Tersedianya instalasi penanganan air limbah yang bersifat komunal;
7. Berkurangnya titik banjir;
8. Berkurangnya titik kemacetan;
9. Bertambahnya fasilitas lalu lintas dan angkutan massal;
10. Meningkatnya kualitas pelayanan pariwisata;
11. Meningkatnya sarana dan prasarana wisata;
12. Berkurangnya bangunan yang melanggar peruntukan ruang;
13. Meningkatnya keindahan dan kenyamanan kota.<sup>68</sup>

Berdasarkan misi tujuan dan sasaran dalam pembangunan Kota Bandar Lampung di atas, maka lebih difokuskan pada pelayanan sarana dan prasarana yang terkait penggunaan jalan, pelebaran jalan guna untuk meningkatkan pelayanan jasa transportasi dan pariwisata serta untuk keindahan kota. Hal ini pula yang harus dicermati oleh Pemda Kota dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu perlu dipahami

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 68

tentang prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah, khususnya pemerintah Kota Bandar Lampung dapat ditempuh melalui antara lain pencabutan hak atas tanah dengan cara langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah diajukan oleh yang berkepentingan kepada Presiden dengan perantaraan Menteri Agraria, melalui Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan;
- b. Permintaan tersebut oleh yang berkepentingan disertai dengan (1) rencana peruntukannya dan alasan-alasannya, bahwa untuk kepentingan umum harus dilakukan pencabutan hak itu (2) Keterangan tentang nama yang berhak serta letak, luas dan macam hak dari tanah yang akan dicabut haknya serta benda-benda yang bersangkutan. (3) Rencana penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut itu dan kalau ada, juga orang-orang yang menggarap tanah atau menenmpati rumah yang bersangkutan.
- c. Setelah menerima permintaan yang dimaksud, maka Kepala seksi Agraria segera: (1) meminta kepada kepala daerah yang bersangkutan untuk memberi pertimbangan mengenai permintaan pencabutan hak tersaebut, khususnya bahwa untuk kepentingan umum harus

dilakukan pencabutan hak itu dan tentang penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut; (2) meminta kepada panitia penaksir untuk melakukan penaksiran tentang ganti kerugian mengenai tanah dan atau benda-benda yang haknya akan dicabut itu.

Selanjutnya dalam pengadaan tanah khususnya di Kota Bandar Lampung di antaranya pelebaran jalan, pemukiman dan perkantoran. Yang utama saat ini adalah pelebaran jalan dan perbaikan drainase hampir diseluruh jalan-jalan utama di Kota Bandar Lampung dan peningkatan jalan lingkungan, di tingkat RT, RW, Kelurahan, Kecamatan yang saat ini tengah dikerjakan untuk pengaspalnya atau menggunakan paving blok.

Terkait dengan permintaan untuk pengadaan tanah di atas, maka prosedurnya:

1. Selama tiga bulan sejak diterima permintaan Kepala Inspeksi Agraria, maka para kepala daerah itu harus sudah menyampaikan pertimbangannya kepada Kepala Inspeksi Agraria. Kemudian panitia penaksir harus sudah menyampaikan taksiran ganti kerugian, maka ia segera menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu kepada Menteri Agraria dengan disertai beberapa pertimbangannya.

2. Apabila dalam waktu tiga bulan tersebut pertimbangan dan atau taksiran ganti kerugian itu belum diterima oleh Kepala Inspeksi Agraria, maka permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut diajukan kepada Menteri Agraria, dengan tidak menunggu pertimbangan kepala daerah dan atau taksiran ganti kerugian panitia penaksir. Untuk itu Kepala Inspeksi agraria di dalam pertimbngannya mencantumkan pula keterangan tentang taksiran ganti kerugian itu;
3. Menteri Agraria permintaan tersebut di atas dengan disertai pertimbangannya dan pertimbangan Menteri Kehakiman serta Menteri yang bersangkutan, segera diajukan kepada Presiden untuk mendapat keputusan;
4. Penguasaan tanah dan atau benda-benda yang bersangkutan baaru dapat dilakukan setelah dilakukan pembayaran ganti kerugian yang jumlahnya ditetapkan dalam surat keputusan tersebut serta diselenggarakannya penampungan orang-orang yang haknya akan dicabut.

Beberapa ketentuan di atas haruslah diikuti dengan prosedur atau tata cara dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, di antaranya perlu ditempuh tahapan-tahapan sebagai berikut:

- a. Tahap perencanaan pengadaan tanah. Bahwa perencanaan pengadaan tanah ini didasarkan atas rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang teracantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, strategis, rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan. Salah satunya di Bandar Lampung di Jalan Sukarno Hata ada pelebaran jalan, fly over di way halim, jalan di Panjang, Kemiling dan daerah lainnya yang memerlukan tanah untk pelebaran jalan.
- b. Tahap persiapan pengadaan tanah. Melalui pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal, konsultasi publik rencana pembangunan.

Konsultasi publik rencana pembangunan dilakukan dalam waktu paling lama 60 hari kerja. Apabila dalam jangka waktu 60 hari kerja pelaksanaan konsultasi publik rencanaka pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilakukan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan palang lama 30 hari Hal ini merujuk pada Pasal 20 UU No. 2 Tahun 2012.

Selain itu Gubernur <sup>69</sup> dapat membentuk Tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan.

---

<sup>69</sup> Ade Arif Firmansyah, Op. Cit., hlm. 142

Hasil kajian atau rekomendasi diterima atau ditolak waktu paling lama 14 hari kerja. Oleh karena itu Gubernur dapat menerima atau menolak keberatan atas rencana lokasi pembangunan.

c. Tahap Pelaksanaan pengadaan tanah

Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaannya meliputi:

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
- 2) Penilaian ganti kerugian. Lembaga pertanahan menetapkan penilaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah. Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan perbidang tanah, yakni: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan atau kerugian lain yang dapat dinilai.
- 3) Musyawarah penetapan ganti kerugian. Hal ini dilakukan dalam kurun waktu paling lama 30 hari kekrja sejak hasil penilaian disampaikan pada lembaga pertanahan.

- 4) Pemberian ganti kerugian. Diberikan langsung kepada pihak yang berhak. Ganti kerugian diberikan kepada yang berhak menerimanya berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan atau putusan pengadilan negeri atau mahkamah agung.
- 5) Penyerahan hasil pengadaan tanah. Lembaga pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan setelah dilakukan pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak oleh instansi tersebut. Hal ini dilakukan dan penyerahannya oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung melalui Kepala BPN Kota Bandar Lampung.

### **C. Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Bandar Lampung**

Bandar Lampung sebagai Ibukota Provinsi Lampung pada kurun waktu 2011-2012 tengah berbenah dan membangun insfrastruktuf, misalnya jalan-jalan di protokol dan jalan lingkungan. Juga tidak kalah pentingnya salah satu pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seperti tanah untuk pemakaman.

Berdasarkan data dari Dinas Kebersihan dan Dinas Pertamanan Kota bandar Lampung tahun 2009 total areal pemakaman adalah 82,67 hektare. Sisa untuk pemakaman tinggal 14,76 ha<sup>70</sup>. Juga berdasarkan penjelasan Basyuni bahwa Pemerintah Kota Bandar Lampung sedang mengadakan pendataan atas tanah tersebut, hal ini bertujuan untuk menata kembali areal pemakaman. Selanjutnya Pemerintah Kota Bandar Lampung telah menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 05 Thun 2011 tentang Pelayanan Pemakaman umum. Perda tersebut bertujuan untuk mengatur kembali pemakaman untuk ditutup dan dipindahkan pada lokasi lain. Hal ini tentunya perlu pengadaan tanah untuk kepentingan umum, seperti tanah untuk pemakaman.

Selain itu juga pembangunan jalan raya yang sedang berlangsung, oleh karena itu bagaimana perlindungan hukum terhadap tanah hak milik warga yang akan dijadikan untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Mengingat dalam praktik pengadan tanah sering merugikan pemilik tanah, akibat tidak tuntas dalam pembebasan tanah, ganti rugi dan berlaut-larutnya persoalan tanah tersebut tidak kunjung diselesaikan.

---

<sup>70</sup> Tribun Lampung, Pemekaman Penuh th 2019, Senin, november 2012, hlm. 1-7



Menyikapi hal tersebut di atas dengan memperhatikan Rancangan Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Ada beberapa butir, yaitu pengertian instansi, pengertian kepentingan umum, dan jenis kepentingan umum, kesesuaian pengadaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah, konsultasi publik, lembaga penilai, bentuk ganti rugi.

Oleh karena itu agar tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat mencapai tujuan, maka diperlukan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Prinsip tanah untuk kepentingan umum harus tersedia. Pembangunan untuk kepentingan umum sudah tentu memerlukan tanah. Hukum tanah tidak berlaku mutlak bagi warga masyarakat. Sebab apabila pemerintah memerlukan, maka dengan kewenangannya akan bisa melakukan pembebasan atau pencabutan hak atas tanah tersebut. Oleh karena itu perlu ada keseimbangan antar hak privat, pribadi dan publik/masyarakat menjadi keharusan melalui proses yang adil, terbuka dan melibatkan masyarakat.
- b. Prinsip terjaminnya hak-hak masyarakat. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 28 H ayat (4) mengamanatkan pembatasan-pembatasan dan atau pengambil alihan atas

tanah melalui prosedur yang benar, juga disertai dengan ganti kerugian yang adil. Untuk itu pihak yang tanahnya terkena pengadaan tanah harus mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan terhadap lokasi pembangunandan ganti kerugian yang baik dalam nilai maupun dalam bentuk ganti kerugian.

- c. Prinsip Spekulasi tanah dikurang. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum hendaknya dilakukan secara terbuka. Hal ini untuk mengurangi praktik-praktik spekulasi yang akan merugikan hak milik warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Beberapa prinsip yang simple dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan tersebut.yakni sebagai berikut:

1. Perlindungan hukum preventif berkaitan dengan konsultasi publik serta upaya keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan dimulai saat konsultasi paling lama waktunya 60 hari kerja. Sedangkan keberatan waktunya paling lama 30 hari kerja. Jika rekomendasi dalam konsultasi publik ulang masih terdapat keberatan, instansi yang memerlukan tanah

melaporkan keberatannya kepada gubernur Provinsi Lampung. Pada Pemerintah Provinsi Lampung itulah nantinya akan dicarikan solusi terkait dengan hak warga masyarakat Kota Bandar Lampung yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Perlindungan hukum represif, yaitu masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap lokasi penetapan pembangunan. Jika Warga kota Bandar Lampung yang tanahnya terkena pembangunan tersebut belum menerima atas putusan PUTN, maka dapat mengajukan ke Mahkamah Agung dan nantinya akan ada putusan yang menjadi kepastian hukum terhadap tanah yang dipersengketakan.

Hasil penelitian tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Bandar Lampung khususnya dan di berbagai daerah pada umumnya dapat digambarkan menjadi dua arena yang dapat dipilih oleh pemerintah, yaitu: arena pencabutan hak atas tanah atau pelepasan hak atas tanah. Keduanya mempunyai karakteristik yang berbeda. Hal ini dilihat dari aspek kewenangan pemerintah daerah yang dianalisis menggunakan teori kewenangan, aspek prosedur pengadaan tanah yang dianalisis menggunakan teori asas umum prosedur dan teori ganti kerugian dengan pendekatan ekonomi dalam

hukum, aspek perlindungan hukum dengan teori perlindungan hukum.

Bahwa arena pencabutan hak atas tanah, pemerintah mempunyai kewenangan dengan menggunakan delegasi. Sedangkan dari aspek prosedur pengadaan tanah, karakter negara hukum yang berbentuk pengakuan hak-hak masyarakat dan karakter demokrasi yang berbentuk keterbukaan. Kenyataannya mendapatkan porsi yang lebih kecil dibanding dengan efisiensi dan efektivitas yang mendapat porsi lebih besar. Pada praktiknya penyelesaian dengan ganti kerugian, masyarakat yang mempunyai hak milik tanah ditekan agar menyetujui yang sekecil-kecilnya.

Berkaitan dengan pencabutan hak atas tanah hanya cenderung untuk melegitimasi reduksi terhadap hak-hak masyarakat dengan hanya memberi perlindungan hukum yang represif. Sementara perlindungan hukum secara preventif dan kearifan lokal tidak tersentuh demi memberikan kepastian dan rasa keadilan dalam masyarakat.

Selain itu pelepasan hak atas tanah lebih cenderung pada aspek keadilan hukum untuk penghormatan dan pemenuhan hak-hak masyarakat yang berhak, dengan memberikan perlindungan hukum yang preventif dan represif sehingga derajat perlindungan hukum lebih kuat. Hal ini jika dilakukan oleh

Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan mendengar, melihat dan praktik di lapangan dapat memberikan ruang dan pemikiran untuk lebih arif dan bijaksana dalam mengambil suatu keputusan. Terlebih-lebih menyangkut persoalan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat Kota Bandar Lampung agar dapat berperan dalam pembangunan dan mendapat perlakuan yang terhormat, perlakuan yang adil dan penyelesaian pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Berlandaskan hukum positif untuk mencapai kepastian hukum dan memperhatikan hukum yang berkembang dalam masyarakat atau hukum adat atau kearifan lokal untuk menjawab kekakuan hukum dan kebijakan sehingga akan lahir suatu suasana harmonisasi hukum antara masyarakat dan pemerintah Kota Bandar Lampung.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Sebagai penutup dalam penelitian ini, perlu dilakukan untuk menarik simpulan sebagai berikut:

1. Kewenangan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum berdasarkan hukum pemerintah (Perda Kota Bandar Lampung terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum). Juga hukum sektoral bidang pertanahan yang merupakan wewenang sifatnya delegasi dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi Lampung sebagai penyelenggara pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Kota Bandar Lampung.
2. Prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung dilakukan dengan cara melakukan kesepakatan dengan warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum, akan tetapi jika tidak ada kesepakatan maka pemerintah Kota Bandar Lampung mengambil tanah dengan cara pencabutan hak atas tanah.

Sedangkan dari aspek ganti kerugian ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan apabila tidak disepakati, maka pihak warga masyarakat dapat menempuh jalur peradilan dengan mengajukan ke PUTN, PNT dan Mahkamah Agung, hasil keputusannya menjadi keharusan menerima dan melepaskan hak atas tanahnya untuk kepentingan umum.

3. Perlindungan hukum terhadap warga masyarakat dilakukan dengan preventif melalui sosialisasi, mencari kesepakatan dengan tahapan-tahapan yang dilalui. Tujuannya untuk perlindungan hukum bagi warga masyarakat Kota Bandar Lampung agar mendapat kepastian hukum, mendapat ganti rugi sebagaimana telah disepakati. Pelepasan hak atas tanah cenderung untuk melindungi hak-hak warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Sedangkan tindakan pencabutan hak atas tanah tidak melindungi warga masyarakat secara utuh, meskipun ada hak untuk menggugat dan melalui tahapan pada proses peradilan, namun hasilnya tetap akan melukai rasa keadilan dan pencabutan hak atas tanah hanya memberikan perlindungan hukum represif.

## **B. Saran**

Adapun saran-saran sebagai berikut:

1. Kewenangan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di jamin oleh Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Ada yang perlu diperhatikan dalam praktik di Lapangan perlu perlakuan yang santun, sikap satpol PP terhadap pengamanan yang cenderung menakut-nakuti dan tidak memberikan rasa aman. Hal ini perlu dilakukan perbaikan, baik sosialisasinya maupun praktik dalam menjalankan kebijakannya.
2. Prosedur pengadaan tanah, sebaiknya Pemerintah Kota Bandar Lampung memberikan legitimasi, membentuk tim yang baik, melakukan dengan musyawarah untuk mufakat. Hal ini untuk lebih memberikan pelayanan terhadap kepentingan publik.
3. Perlindungan hukum terhadap warga yang tanahnya terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum, perlu mendapat ganti rugi yang seimbang, adanya rekapitulasi dari data yang terbuka dari lembaga taksir yang menaksir harga tanah, sehingga tidak terlalu jauh nilai nominalnya untuk membayar ganti kerugian kepada warga masyarakat Kota Bandar Lampung.



## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku Referensi

- Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumn, Bandung, 1979
- Asshiddiqie, Jimly, Bagir Manan dkk, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden secara langsung*, Setjen & Kepaniteraan MKRI, 2006
- Atmosudirjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, 1994.
- Baskara, Tubagus Ronny Rahman Niti, *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah*,  
*Sketsa Bayang-bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, 2002.
- Culla, Adi Suryadi, *Otonomi Daerah dalam Tinjauan Politik*, dalam Indriyanto,  
*Makalah Otonomi dan Pembangunan Daerah*, 2001.
- Friedmann, Wolfgang, *Teori dan Filsafat Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1990.
- Hadjon, Philipus M. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan*

*Pemerintahan yang Bersih*, disampaikan pada  
pengukuhan Guru Besar

Di Unair, 10 Oktober 1994.

-----, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di  
Indonesia*, PT Bina Ilmu

Surabaya, 1987.

Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah  
Pembentukan Undang-Undang*

*Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, 2003.

-----, *Kasus-kasus pengadaan Tanah Dalam Putusan  
Pengadilan Suatu*

*Tinjauan Yuridis*, FH Trisakti dengan BPN, Jakarta,  
1994.

Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*,  
Nusamedia & Nuansa,

Bandung, 2006.

-----, *General Theory of Law and State*, terjemahan  
Anders Wedberg,

New York, Russell & Russel, 1973.

Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat  
Studi Hukum Fakultas

Hukum UII, Yogyakarta, 2001.

-----, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi*

*Daerah*. Makalah pada seminari nasional FH. Unpad, 2000.

Ragawino, Bega, *Hukum Administrasi Negara*. Soft file.

Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perilaku ( Hidup baik adalah Dasa Hukum Yang*

*Baik)*. PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009.

-----, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.

Rajagukguk, Erman, *Butir-Butir Hukum Ekonomi*, Lembaga Studi Hukum Dan

Ekonomi, Jakarta, 2011.

Sidharta, Bernard Arief, *Teori Murni Tentang Hukum*, dalam Lili Rasjidi dan Arief

Sidharta, *Filsafat Hukum: Mazhab dan Refleksinya*, Remaja Rosdakarya,

Bandung, 1994.

Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*

*Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*, Yogyakarta, 2004.

-----, *Pelepasan/penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*

CVI. Dasamedia Utama, Jakarta, 1995.

Soimin, Soedharyo, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, Sinar Grafika, 1993.

Sulistiyono, Adi dkk. *Peran Hukum Dalam Proses Penanggulangan Kemiskinan*

Jurisprudence, vol. 1. No. 2 September 2004.

Tim Pussbik, *Tanah Lampung (Sengketa Pertanahan dan Perjuangan Rakyat Tani*

*Lampung)*, Pussbik, Bandar Lampung, 2002.

## **2.Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 dan Nomor 2043.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang *Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Yang ada di Atasnya*, dan Lembaran Negara Nomor 125 dan Nomor 2324

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara RI 125, nomor 4437

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara Nomor 22 dan tambahan Nomor 3014

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang *Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya*. Lembaran Negara no. 49 dan tambahan Nomor 3643

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang *Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah*, Lembaran Negara nomor 58 dan tambahan 3643

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Atara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Lemb Negara Nomor 82 dan Lemb.Negara Nomor 4737

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda – Benda Yang Ada Di Atasnya

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang

Ketentuan-ketentuan mengenai *Tata Cara Pembebasan Tanah*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang  
*Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentng  
Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta*

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang  
*Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Proyek  
Pembangunan Di Wilayah Kecamatan*

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan  
Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan  
Pelaksanaan Keputusan Presiden RI Nomor 55 th 1993  
Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangun  
Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun  
2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36  
Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan  
Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana  
Telah Diubah Dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006  
Tentang Perubahan PP Nomor 36 Th 2005 tentang  
Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembunan Untuk  
Kepentingan Umum

Peraturan Daerah (Perda) Kota Bandar Lampung Nomor 05 Thn  
2011 tentang Pengaturan Pelayanan Pemakaman dan

Pengabuan. Perda tersebut untuk mengatur kepentingan umum

### **3.Bahan Pendukung**

Anomim, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Volume 1

Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ttg

*Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*

Universitas Lampung, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, Unila

Press, Bandar Lampung 2010

Fakultas Syariah, *Pedoman Penulisan Skripsi*, F. Syariah IAIN

Raden Intan Bandar Lampung

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA  
MASYARAKAT YANG TANAHNYA TERKENA  
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
DI BANDAR LAMPUNG**

Oleh:

Dr. Drs. H.M. Wagianto, SH. MH

Nip.: 196201111994031001

Dosen Tetap Pada Fakultas Syariah

Diajukan Pada Pusat Penelitian IAIN Raden Intan Lampung  
Melalui Fakultas Syariah. Sebagai upaya untuk melaksanakan  
Tri Darma Perguruan Tinggi di Bidang Penelitian Mandiri

**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI RADEN INTAN  
LAMPUNG**

**2012**



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Syukur pada Allah swt. Yang telah memberikan hidayah dan pertolongannya sehingga penelitian ini dapat diselesaikan. Beranjak dari Surat Edaran tentang Penelitian dari Pusat Penelitian IAIN Raden Intan Lampung. Kemudian diajukan melalui SK.Dekan Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Nomor 28 Tahun 2012 tanggal 30 Mei 2012 tentang Peserta Bantuan Penelitian Dosen Fakultas Syariah. Selanjutnya pada tanggal 18 Juni 2012 dan telah disetujui oleh Lembaga Penelitian dengan Surat Tugas Nomor In.09/PR.I/TL.01/050-FS/2012. Adapun waktu penelitian sejak tgl. 10 Juli 2012 s.d. 30 Nopember 2012. Maka penelitian ini dapat diselesaikan. Oleh sebab itu peneliti mengucapkan terima kasih kepada :

1. Yth. Bpk. Rektor IAIN Raden Intan cq. PR I yang telah memberi kesempatan untuk turut serta dalam penelitian;
2. Yth. Bpk Dekan Faktultas Syariah yang telah memberikan rekomendasi dan SK untuk menjadi Peserta Bantuan Penelitian Dosen Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Tahun 2012;
3. Yth. Bpk Ketua Lembaga Penelitian IAIN Raden Intan yang telah memberikan kesempatan untuk penelitian hingga penyelesaian penelitian ini;
4. Yth. Sdr. Ade Arif Firmansah, SH. MH dengan tesisnya yang memberikan inspirasi untuk memfokuskan penelitian di khususnya pada penelitian lapangan di Kota Bandar Lampung;

5. Yth. Bpk/Ibu Dosen dan Kasubag. Akademik Fakultas Syariah yang telah membantu, mendorong dan memfasilitasi sehingga penelitian ini dapat diselesaikan.
6. Yth. Bapak Wali Kota Bandar Lampung cq. Kepala Badan Pertanahan Kota Bandar Lampung beserta Jajarannya yang telah memberikan informasi untuk kelengkapan data dalam penelitian ini.
7. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam pengantar ini, namun semua yang terlibat penulis menghaturkan terima kasih.

Demikian Pengantar dalam penelitian ini, sebagai manusia yang tak luput dari kekhilafan, maka penelitian ini belum sempurna. Oleh karena itu mohon kritik dan saran yang konstruktif untuk perbaikan penelitian dan penulisan selanjutnya.

Bandar Lampung 27 Nopember 2012

Peneliti

DR. Drs. H.M. Wagianto, SH.MH

Nip.: 196201111994031001

## KATA SAMBUTAN

Dekan Fakultas Syariah IAIN Raden Intan menyambut baik atas terselesaikannya Penelitian a.n. Sdr. : Dr. Drs. H. Wagianto, SH. MH dosen Tetap pada Fakultas Syariah IAIN Raden Intan. Judul Penelitian “Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Bandar Lampung”. Selaku Dekan Fakultas Syariah berharap antara lain:

1. Hasil Penelitian ini menjadi wujud pengabdian Tri Darma Perguruan Tinggi di Bidang Penelitian. Sekaligus menjadi penyemangat untuk melahirkan penelitian lanjutan. Sekalipun dengan penelitian mandiri.
2. Hasil Penelitian ini dalam bidang keilmuan Hukum Pertanahan, hendaknya dapat ditingkatkan dengan pengkajian lebih mendalam untuk dijadikan buku dan diterbitkan untuk kepentingan mahasiswa dan pembaca pada umumnya.
3. Hasil Penelitian ini hendaknya dapat menjadi kontribusi yang konstruktif kepada Pemerintah Kota Bandar Lampung yang sedang giat membangun infrastruktur dan kepentingan umum, seperti pembebasan tanah untuk pelebaran jalan, fly over, tanah untuk perkantoran, pemukiman, pariwisata dan pemakaman umum.

Akhirnya semoga penelitian ini bermanfaat dan dihargai sebagai hasil karya ilmiah. Semoga Allah swt. Memberkahi dan meninggikan orang-orang yang berilmu dan beriman.

Bandar Lampung, 30 Nopember 2012

Dekan Fakultas Syariah,

Prof. Dr. H. Suharto, SH. MA

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
KATA SAMBUTAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kegunaan Penelitian .....	11
E. Landasan Teori:	
1. Kerangka Teori .....	12
2. Teori Kewenangan .....	16
3. Teori Asas Umum prosedur.....	18
4. Teori Ganti Kerugian.....	20
F. Metode Penelitian:	
1. Jenis Penelitian .....	21
2. Pendekatan Masalah .....	21
3. Jenis dan Sumber Data .....	22
4. Prosedur Pengumpulan dan Peng..	25
5. Analisis Data .....	26
G. Jadwal Penelitian .....	27

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengadaan Tanah	
1. Pengertian Pengadaan Tanah .....	28
2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah ...	29
3. Asas-Asas Dalam Pengadaan Tanah	30
4. Ganti Kerugian dalam P. Tanah.....	35
B. Hak Atas Tanah dan Pencabutan .....	43
1. Pengertian Hak Atas Tanah .....	43
2. Maacam-macam H. Atas Tanah ....	44
3. Fungsi Sosial H. Atas Tanah .....	47
C. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan	48
D. Perlindungan Hkm terhdap H. A. Tanah	51
E. Kewenangan Pemerintah dlm H. Tanah	56
F. Perbuatan Pemerintah dlm P. Tanah....	58

### BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian .....	63
B. Pendekatan Masalah .....	63
C. Sumber dan Jenis Data .....	64
D. Prosedur pengumpulan/peng. Data.....	67
1. Prosedur pengumpulan .....	67
2. Prosedur pengolahan data .....	67
E. Analisis Data .....	68

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan	
--	--

Umum.....	69
1. Selintas Sejarah Kewenangan Dan Politik Hukum Dalam Pengadaan Tanah untuk Kep. Umum.....	70
2. Kewenangan Pemerintah Daerah/Kota dlm Pengadaan Tanah.....	87
 B. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Kota Bandar Lampung .....	92
 C. Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat Yg Tanahnya Terkena Pembangunan utk. Kep. Umum...	100
 BAB V PENUTUP	
A. Simpulan .....	107
B. Saran.....	109
 DAFTAR PUSTAKA	
1. Buku Referensi .....	110
2. Peraturan Perundang-Undangan.....	113
3. Buku Penunjang.....	116



