



REFORMASI PERATURAN DAN KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Firzhal Arzhi Jiwantara¹

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram
Lombok, NTB, Indonesia

E-mail¹ : Firzhal@yahoo.com

DOI: <https://doi.org/10.31764/jmk.v11i2.2317>

Received: Juni 3, 2020, Accepted: Agt 30, 2020 / Published: Okt 31, 2020

ABSTRACT

This research aims to examine and analyze correcting land laws that are far from populist approaches. It still tends to be practical, authoritarian, and centralistic, resulting in a disregard for the acceptance of people's aspirations in the region and using normative legal research methods, with the statute approach and conceptual approach. Furthermore, it is analyzed qualitatively. The result of the research is, first, the philosophical foundation of the nation as a national paradigm to be held concretely in the field to improve and, at the same time, realize social justice for all Indonesians – the implementation with a complimentary legal device that can adopt living law values and existing social realities. To support the implementation of the positive law, empirically, the field needs to create a conducive culture, whether it is a culture that concerns the organizing apparatus and the community in general. Second, establishing the rule of law must prioritize local communities' aspirations and further established through authorized institutions in the form of legislation – today's centralistic and authoritarian land politics towards decentralization and responsive land politics with a democratic feel.

Keywords: *land procurement policy; public interest; regulatory reform.*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisa proses pembetulan undang-undang pertanahan yang sejatinya masih jauh dari pendekatan populis. Secara praktis operasional, masih cenderung otoriter dan bersifat sentralistik, sehingga adanya pengabaian terhadap penerimaan aspirasi masyarakat di daerah. Menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konsep (*conceptual approach*). Selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian yaitu, *pertama*, landasan filosofis bangsa sebagai paradigma nasional untuk dijewantahkan secara konkrit di lapangan, dalam upaya meningkatkan dan sekaligus mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Implementasi hal tersebut, dapat diwujudkan dengan perangkat hukum

positif yang mampu mengadopsi nilai-nilai hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat dan realitas sosial yang ada. Untuk mendukung pelaksanaannya pembentukan hukum positif dimaksud, secara empiris lapangan diperlukan terciptanya suatu kultur yang kondusif, apakah hal itu kultur yang menyangkut aparat penyelenggara maupun masyarakat pada umumnya. *Kedua*, pembentukan peraturan hukum dimaksud harus mengedepankan aspirasi masyarakat daerah (lokal) dan untuk selanjutnya ditetapkan melalui lembaga yang berwenang dalam bentuk undang-undang. Politik pertanahan yang sentralistik dan otoriter saat ini, diarahkan ke politik pertanahan yang desentralistik dan responsif dengan nuansa demokratis.

Kata Kunci: *kebijakan pengadaan tanah; kepentingan umum; reformasi peraturan.*

PENDAHULUAN

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sejak tahun 1961 sampai dengan sekarang telah berlaku Undang-undang No. 20 Tahun 1961, kemudian dilanjutkan dengan kebijakan pemerintah melalui PMDN No. 15 Tahun 1975, kemudian dicabut dan diganti dengan Keppres No. 55 Tahun 1993. Namun dengan berlakunya ketentuan tersebut dalam proses pelaksanaannya tetap menimbulkan konflik dalam masyarakat. Untuk itu perlu dikaji ulang keberadaan dari Keppres No. 55 Tahun 1993 dan dikaitkan pula dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Tujuan reformasi terhadap undang-undang tentang pencabutan atau pembebasan tanah dimaksudkan untuk memberikan landasan peroleh tanah yang diperlukan untuk menunjang kegiatan pembangunan, dengan tetap memberikan perlindungan terhadap hak dan kepentingan pihak-pihak yang terkena dampak yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial ekonominya.

Penekanan terhadap pentingnya mempertahankan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak, terkait erat dengan

pengertian pembangunan nasional yakni usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional dengan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu kepada kepribadian bangsa dan nilai-nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju dan kukuh kekuatan moral dan etikanya.¹

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan pemerintah dengan cara peralihan hak yaitu melalui cara jual beli antara yang mempunyai tanah dengan yang membutuhkan tanah. Prosedur seperti ini tentunya tidak menimbulkan masalah, jika para pihak telah sepakat untuk melakukan perbuatan hukum dengan persetujuan jual beli, yang menjadi problem adalah apabila masyarakat yang mempunyai tanah tidak bersedia melepaskan haknya, sedangkan pemerintah sangat membutuhkan tanah tersebut untuk kepentingan umum dan harus dilakukan dengan segera. Misalnya, untuk mengatasi bencana alam, atau proyek yang strategis untuk pembangunan fasilitas-fasilitas umum yang sangat mendesak. Kebutuhan akan tanah ini dapat dilakukan oleh pemerintah dengan cara pencabutan hak atau pembebasan hak dengan memberikan ganti rugi yang layak kepada masyarakat pemilik tanah.

Pencabutan hak atau pembebasan hak ini akan menimbulkan konflik antara pemerintah atau yang membutuhkan tanah dengan masyarakat yang mempunyai tanah disebabkan karena pelaksanaan ganti rugi yang dilakukan dengan musyawarah yang semu dan cenderung manipulatif karena kondisi pada saat terjadinya musyawarah, masyarakat tidak mempunyai posisi runding (*bergaining position*) yang seimbang, secara psikologis masyarakat berada di bawah tekanan pihak penguasa.

¹ Lihat, GBHN 1999-2004 jo. TAP MPR No. IV/MPR/1999.

Penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi dianggap oleh masyarakat tidak layak, dalam arti bahwa ganti rugi itu tidak dapat digunakan untuk mempertahankan tingkat kesejahteraan sosial ekonominya, bahkan tingkat kesejahteraan sosial ekonominya menjadi lebih buruk jika dibandingkan keadaan sebelum tanahnya dicabut atau dibebaskan haknya.

Berkenaan dengan kenyataan tersebut, maka kebijakan dan tindakan pemerintah yang bermaksud untuk mewujudkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang konsekuensinya akan mengurangi atau meniadakan hak atas tanah dan hak-hak lain yang ada di atasnya dari warga masyarakat atau kelompok tertentu dalam masyarakat akan mempengaruhi hak-hak asasi dan hak-hak keperdataan masyarakat khususnya yang haknya dicabut atau dibebaskan. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pencabutan atau pembebasan hak atas tanah harus mengakomodasi perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak keperdataannya.

Kebijakan pertanahan yang berlaku selama ini, adalah sangat sentralistik dan pelaksanaan pencabutan, pembebasan hak atas tanah cenderung otoriter dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan tidak mengakomodasi kepentingan warga masyarakat dan hak-hak asasinya. Setelah reformasi ini, diharapkan kebijakan pertanahan yang bersifat sentralistik ini sudah tidak bisa lagi dipertahankan. Seharusnya politik pertanahan yang sentralistik dan otoriter ini di arahkan ke politik pertanahan yang desentralistik dan responsif, dengan nuansa demokratis. Pelaksanaan ketentuan perundang-undangan tidak hanya bersandar kepada "hukum apa ada-nya" (*the law that is*), tetapi harus merespon keadaan sosial atau "hukum yang seharusnya" (*the law that ought to be*). Hukum itu tidak hanya berkembang dengan logika tertutup, tetapi harus dapat mengambil nilai-nilai baru dari masyarakat dan dengan

memperbarui peraturan sedemikian rupa hingga sesuai dengan keadaan dewasa ini.²

Perubahan kebijakan mengenai pencabutan pembebasan tanah, harus segera dilakukan dengan paradigma politik pertanahan yang desentralistik, responsif dan demokratis. Adanya ketegasan dalam peraturan perundang-undangan untuk melibatkan masyarakat, baik yang terkena dampak, maupun kelompok kepentingan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan, dan mengakomodasi tentang perlindungan hak dan kepentingan masyarakat, termasuk hak untuk mendapat jaminan untuk kesejahteraan agar tidak menjadi lebih miskin dari sebelum tanahnya dibebaskan.

METODOLOGI

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, sesuai dengan pendapat yang diungkapkan oleh Soerjono Soekanto³ sebagaimana yang dikutip oleh Mukti Fajar ND⁴ bahwa Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum. Penelitian hukum (*legal research*)⁵ merupakan karakter khas dari ilmu hukum (*jurisprudence*),⁶ guna menjawab permasalahan atau isu hukum yang hendak dikaji dalam penelitian. Dalam penelitian hukum tersebut, diperlukan suatu metode pendekatan yang disesuaikan dengan persoalan yang akan diteliti. Pendekatan yang

² George Whitecross Paton, "A Text-Book of Jurisprudence", (London : Oxford at The Clarendon Press, 1951), hal. 8.

³ Soerjono Soekanto, (1983), *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm.51.

⁴ Mukti Fajar ND, (2010), *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm.153.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, (2008), *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 29-33.

⁶ J.J. Bruginck, (1995) *Rechtsreflecties*, Alih bahasa Arif Sidartha, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 213-218

digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konsep (*conceptual approach*). Selanjutnya menggunakan analisis deskriptif kualitatif sebagai acuan dalam menganalisis Reformasi peraturan dan kebijakan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan data kepustakaan.

PEMBAHASAN

A. Paradigma Baru dalam Konsep Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Ketentuan perundang-undangan mengenai pencabutan, atau pembebasan hak-hak atas tanah untuk kepentingan umum yang berlaku sekarang, perlu dirumuskan kembali sesuai dengan nilai-nilai sosial yang berkembang dewasa ini, antara lain adalah sebagai berikut: *pertama*, pendefinisian yang konkrit tentang pengertian “kepentingan umum” menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang. Pengertian kepentingan umum dirumuskan secara abstrak yaitu kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak dan kepentingan pembangunan.⁷

Keppres No. 55 Tahun 1993 kepentingan umum dirumuskan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat.⁸ Kemudian pengertian kepentingan umum dibatasi untuk kepentingan pembangunan yang tidak bertujuan komersil. Batasan tentang pengertian kepentingan umum ini sangat abstrak, sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dalam masyarakat. Akibatnya terjadi “ketidakpastian hukum” dan menjurus pada meunculnya konflik dalam masyarakat. Kegiatan pembangunan untuk fasilitas kepentingan umum antara lain seperti, pelabuhan, bandar udara, telekomunikasi, Rumah Sakit Umum, yang

⁷ Lihat, Pasal 1 ayat (1) Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pedoman Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda di Atasnya.

⁸ Lihat, Pasal 2 ayat (3) Keppres No. 55 Tahun 1999.

sekarang sudah berubah pembangunan fasilitas umum yang bersifat komersil. Dulunya milik pemerintah sekarang telah diswastanisasikan, tentu saja pengadaan tanah untuk proyek tersebut tidak dapat dilakukan dengan cara pencabutan, atau pembebasan dengan ganti rugi, tetapi harus ditegaskan pengadaan tanahnya harus dilakukan dengan cara peralihan hak dengan jual beli.

Kedua, pada peraturan sekarang hanya ditentukan penggantian kerugian hanya terbatas bagi masyarakat pemilik tanah ataupun penggarap tanah, berarti ahli warisnya. Ketentuan ini tanpa memberikan perlindungan terhadap warga masyarakat yang bukan pemilik, seperti penyewa atau orang yang mengerjakan tanah, yang menguasai dan menempati serta yang menggunakan tanah. Di samping itu terhadap hak ulayat yang dibebaskan untuk kepentingan umum, bagi masyarakat adat tersebut belum dilindungi dan belum mendapat kontribusi dari pembangunan itu, serta *recognisi* sebagai ganti pendapatan, pemanfaatan dan penguasaan hak ulayat mereka yang telah digunakan untuk pembangunan.

Ketiga, pelaksanaan musyawarah tidak dilakukan sesuai dengan alur dan patut. Masyarakat yang terkena pembebasan yang berada dalam posisi yang lemah tidak didampingi oleh LSM sebagai lembaga yang mendampingi masyarakat dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi yang layak untuk diberikan kepada masyarakat yang terkena pembebasan. Perubahan kebijakan mengenai pelaksanaan musyawarah dan menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi, pada peraturan perundang-undangan yang akan datang haruslah ditemukan adanya keterlibatan masyarakat dan LSM, sejak awal sampai berakhirnya kegiatan pembebasan. Musyawarah untuk mencapai kesepakatan, harus dilakukan dengan perundangan yang benar, saling mendengar dan saling menerima pendapat, berdasarkan alur dan patut, berdasarkan sukarela

antara para pihak tanpa adanya tekanan psikologis yang dapat menghalangi proses musyawarah tersebut. Salah satu cara dengan menegaskan kembali kearifan lokal. Dengan kata lain, menegaskan kembali ketentuan-ketentuan adat terkait dengan tanah.⁹

Keempat, dalam ketentuan hukum yang berlaku sekarang, bagi para warga yang terkena pembebasan ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk uang atau tanah pengganti dan permukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi tersebut.¹⁰ Pengaturan tentang permukiman kembali tidak diatur lebih lanjut, sehingga permukiman kembali itu dilaksanakan hanya sekedar memindahkan warga masyarakat yang terkena proyek pembebasan dari tempat yang lama ke tempat yang baru, tanpa diikuti dengan kegiatan untuk memulihkan kehidupan sosial ekonomi mereka.

Paradigma baru tentang pemulihan sosial ekonomi warga masyarakat yang terkena proyek pembebasan, yaitu perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomi mereka dengan memperhitungkan kerugian yang dialami oleh warga yang terkena dampak pembebasan tanahnya, bagi warga masyarakat yang sebelumnya tanah adalah merupakan aset yang berharga, sebagai tempat usaha, bertani, berkebun dan sebagainya, terpaksa kehilangan aset ini, karena mereka dipindahkan ke tempat permukiman yang baru. Pemulihan lokasi permukiman yang baru bagi warga masyarakat, seharusnya direncanakan pembangunan infrastruktur yang mendukung kegiatan dalam upaya pemulihan kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat, sehingga kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat dapat kembali pulih di tempat yang baru.

⁹ Rina, Rohayu. H, Menyikapi Globalisasi Hukum Tanah Dengan Kearifan Lokal, *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 10 Nomor 2, Oktober 2019, hlm. 235, DOI: <https://doi.org/10.31764/jmk.v10i2.2250>,
Url: <http://journal.ummat.ac.id/index.php/JMK/article/view/2250>.

¹⁰ Pasal 13 Keppres No. 55 Tahun 1993.

Setidak-tidaknya masyarakat tidak akan menjadi lebih miskin dari sebelum tanah dibebaskan.

Perlu adanya pemikiran tentang lokasi tempat permukiman yang baru, harus ditata sesuai dengan rencana tata ruang daerah atau kota, dengan diikuti oleh proyek konsolidasi tanah perkotaan atau perdesaan. Konsekuensi dari pemikiran ini diharapkan agar adanya pembebasan tanah ini, sekaligus akan terjadi pengembangan wilayah baru yang tertib dan membangun sentral-sentral ekonomi baru bagi masyarakat.

Kelima, setiap perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan tentang menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi perlu adanya pemikiran bahwa penyelesaiannya yang paling utama harus dilakukan dengan penyelesaian ADR (*Alternative Dispute Resolution*), yaitu melalui musyawarah, negosiasi dan mediasi, jika cara ini tidak membuahkan hasil, maka penyelesaian baru melalui proses yudisial ke pengadilan.

Keenam, panitia pencabutan hak-hak atas tanah harus juga bertanggung jawab terhadap upaya pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak pembebasan. Keanggotaan panitia pembebasan tanah tidak hanya didominasi oleh instansi pemerintah saja, tetapi harus juga melibatkan masyarakat/LSM dan wakil dari perguruan tinggi, agar netralitas kepanitiaan tetap terjaga.

B. Asas-asas Hukum dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dengan cara pencabutan, pembebasan hak-hak atas tanah masyarakat haruslah diatur dalam suatu undang-undang, yang mencerminkan pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia khususnya hak-hak

keperdataan dan hak-hak ekonominya¹¹ yang substansinya didasarkan atas asas-asas hukum, yang antara lain sebagai berikut:

1. Asas Kesepakatan/Konsensus

Seluruh kegiatan pencabutan hak dan segala aspek hukumnya, seperti pemberian ganti rugi, permukiman kembali dan pemulihan kembali kondisi sosial ekonomi, hukum harus dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kesepakatan ini dilakukan atas dasar persetujuan kehendak kedua belah pihak tanpa adanya unsur paksaan kesilapan dan penipuan serta dilakukan dengan itikad baik. Apabila dalam pelaksanaan kesepakatan itu dilaksanakan adanya unsur kesilapan, paksaan dan penipuan maka kesepakatan itu dapat dibatalkan.

Penipuan yang terjadi dalam pelaksanaan kesepakatan pencabutan atau pembebasan hak-hak atas tanah dapat terjadi misalnya semula maksud pembebasan atas tanah tersebut diperuntukan membangun sarana kepentingan umum yang non komersil.¹² Tetapi dalam pelaksanaannya tanah itu diperuntukan untuk membangun proyek yang bertujuan komersil misalnya pembangunan plaza, rumah mewah, jalan toll dan lain-lain.

Unsur paksaan dalam pelaksanaan menempuh kesepakatan itu kerap terjadi dalam praktek pencabutan atau pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan yakni dilakukan di bawah ancaman secara fisik, maupun non fisik kepada para warga pemilik tanah, pada waktu musyawarah dilakukan, misalnya musyawarah tersebut selalu diikutsertakan unsur-unsur militer dan sebagainya. Sehingga warga

¹¹ International Law Making. (2006). Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. *Indonesian Journal of International Law*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

¹² Wahanisa, R. (2019). Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada dan Tiada. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i3.346>.

masyarakat terpaksa menyetujui pencabutan atau pun pembebasan terhadap hak atas tanah mereka.

Kegiatan pelaksanaan fisik dari pencabutan hak tersebut baru dapat dilakukan, apabila telah terjadi kesepakatan antara para pihak mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi telah disepakati, baik mengenai jumlah uang yang akan diterima atau tempat dan lokasi tanah pengganti dan tempat permukiman kembali telah disetujui bersama, serta uang ganti rugi telah diterima dengan baik oleh warga yang terkena pembebasan.

2. Asas Kemanfaatan

Pencabutan atau pembebasan tanah pada prinsipnya harus dapat memberi manfaat bagi yang membutuhkan tanah dan pihak masyarakat yang tanahnya dicabut atau dibebaskan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat terwujud, sehingga pembangunan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana peruntukan berbagai fasilitas kepentingan umum. Di samping itu pihak warga masyarakat pemilik tanah dapat diberikan ganti rugi yang layak, atau dapat diberikan tanah pengganti dan permukiman kembali sehingga tingkat kehidupan sosial ekonominya dapat menjadi lebih baik atau setidaknya tidak menjadi lebih miskin dari sebelum tanah dicabut atau dibebaskan. Pada akhirnya, kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan dapat bermanfaat bagi masyarakat sekitarnya.

3. Asas Kepastian

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan cara-cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dapat berjalan sesuai dengan ketentuannya dan dipatuhi oleh masyarakat dan semua pihak yang terkait dapat dengan pasti mengetahui hak-hak dan kewajiban masing-masing, agar peraturan itu dapat bermakna sosial dalam arti dapat benar-benar terwujud sebagai perilaku yang riil.

Kepastian hukum itu juga harus terdapat di dalam hukum itu sendiri, dimana tiada satupun kalimat atau bahasa yang terdapat dalam undang-undang menimbulkan penafsiran yang berbeda. Di samping itu juga karena hukum itu sendiri, akan menimbulkan kepastian misalnya dengan adanya lembaga pencabutan hak, pembebasan hak atas tanah dan pelepasan hak atas tanah akan menimbulkan kepastian bagi masyarakat untuk mendapatkan ganti rugi yang layak atau tanah pengganti dan permukiman yang baru. Sedangkan bagi penerima ataupun yang memerlukan tanah harus dapat menikmati ataupun mengusahakan tanah tersebut tanpa gangguan dari pihak manapun juga. Hal ini berarti bahwa karena hukum warga masyarakat melepaskan haknya dan karena hukum juga bagi mereka yang membutuhkan tanah telah mendapatkan tanah dengan pemberian ganti rugi yang layak.

4. Asas Keadilan

Keadilan berlaku dalam hukum, juga memberikan ukuran lahir dengan mana hukum dapat dipertimbangkan, misalnya keadilan menganjurkan kejujuran, dan konsepsi ini sangat mempengaruhi perkembangan hukum.

Keadilan adalah suatu cita yang didasarkan pada sifat moril manusia. Konsepsi mengenai keadilan dapat berkembang dengan berkembangnya pengertian manusia, tetapi keadilan tidak terbatas pada apa yang terjadi dalam dunia kenyataan. Jelaslah bahwa keadilan itu bukan merupakan suatu yang absolut, tetapi merupakan konsep filosofis mengandung pengertian yang abstrak.¹³

Asas keadilan formal yang diakui secara umum sebagaimana yang dikatakan Lloyd, "bahwa suatu sistem perundangan-undangan yang tepat memerlukan tiga keistimewaan : eksistensi peraturan-peraturan yang

¹³ George Whitecross Paton, *Op.cit*, hal. 69.

berkaitan dengan perilaku sosial dan penyelesaian perselisihan; penerapan umum dari peraturan-peraturan tersebut; penerapan yang tak berpihak atas peraturan-peraturan tersebut".¹⁴

Penempatan beberapa konsep modern mengenai fungsi keadilan dalam kaitannya dengan kesamaan (*equality and justice*) ialah teori Aristoteles tentang "*distributive and corrective justice*" yang mengatakan bahwa :

1. Keadilan yang sifatnya merata (*distributive justice*) dikaitkan terutama dengan alokasi hak-hak, kewajiban dan beban (tanggung jawab) diantara para anggota komunitas agar dapat dijamin keseimbangan. Dalam hal ini melibatkan perlakuan yang sama atas kegiatan-kegiatan tersebut yang sama sebelum melalui hukum.
2. Keadilan yang sifatnya pembenahan atau perbaikan (*corrective or remedial justice*) mengoreksi setiap ketidakseimbangan dalam komunitas dengan pemulihan kesamaan dalam hal apapun yang ada sebelum kekeliruan berlangsung.¹⁵

Asas keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang harus diberikan kepada pemilik tanah, dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dicabut atau dibebaskan haknya untuk kepentingan umum. Begitu juga bagi orang yang membutuhkan tanah tersebut. Asas ini juga harus dikonkritkan dalam pelaksanaan ganti kerugian dalam arti dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi lebih miskin dari sebelumnya. Di sisi lain prinsip keadilan juga harus meliputi pihak yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh

¹⁴ *The generally accepted basis of formal justice emphasises that a just legal system requires three features; the existence of rules relating to social behaviour and the resolving of disputes; the general application of those rules; the impartial application of those rules. Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

tanah sesuai dengan rencana peruntukannya dan memperoleh perlindungan hukum.

Penempatan asas keadilan dalam ketentuan perundang-undangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah dalam arti, bahwa di satu sisi masyarakat yang terkena dampak harus memperoleh ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara dengan keadaan sebelum pencabutan atau pembebasan hak mereka, di sisi lain kepada pihak yang membutuhkan tanah juga dapat memperoleh tanah sesuai rencana dan peruntukannya serta memperoleh perlindungan hukum. Dengan demikian terjadi keseimbangan dalam komunitas dengan pemulihan kesamaan dalam hal apapun yang ada sebelum kekeliruan berlangsung.

Pelaksanaan penegakan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu diperhatikan, bahwa dalam sistem hukum itu terdapat tiga elemen yang perlu diperhatikan yaitu : *structure; substance;* dan *culture*. Struktur dalam suatu sistem hukum, misalnya mengenai kedudukan dari peradilan, eksekutif, yudikatif. Sedangkan substansi dari sistem hukum adalah, mengenai norma, peraturan maupun undang-undang, tetapi lebih menarik dari ketiga elemen itu adalah mengenai budaya hukum yang berarti pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku.¹⁶ Dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan oleh masyarakat. Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya “seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya”.

¹⁶ Lawrence Friedman, “*American Law*”, (London : W.W. Norton & Company, 1984), hal. 9.

Berdasarkan konsep tersebut, maka pelaksanaan ganti rugi dalam pencabutan, pembebasan dan pelepasan hak atas tanah tidak sekedar hanya dilakukan sesuai dengan struktur dan substansi hukum yang berlaku, tetapi harus memperhatikan budaya hukum masyarakat dan nilai-nilai serta pengharapan masyarakat terhadap sistem hukum yang berlaku. Tentunya ini tidak berarti bahwa setiap masyarakat dalam suatu komunitas memberikan pemikiran yang sama, karena banyak sub budaya yang ada dalam masyarakat. Tetapi sub budaya yang penting diperhatikan adalah budaya hukum hakim, dan penasehat hukum yang bekerja di dalam sistem hukum itu sendiri, karena merekalah yang akan berhadapan dalam penyelesaian konflik antara masyarakat pemilik tanah dengan yang membutuhkan tanah. Pengadilan sebagai lembaga yang khusus untuk mengakhiri konflik.

5. Asas Musyawarah

Istilah musyawarah adalah suatu istilah yang berasal dari bahasa Arab. Dalam masyarakat adat, istilah ini mengandung suatu pengertian yang isinya primer sebagai suatu tindakan seseorang bersama orang-orang lain untuk menyusun suatu pendapat bersama yang bulat atas suatu permasalahan yang dihadapi oleh suatu masyarakatnya. Dari itu musyawarah selalu menyangkut masalah hidup masyarakat yang bersangkutan.¹⁷ Unsur yang esensial dalam musyawarah tersebut adalah adanya kesatuan pendapat yang menagdopsi pendirian semua kehendak para warga di dalamnya. Kehendak setiap warga merupakan bagian tidak terpisahkan dari kesatuan pendapat tersebut. Hasil dari musyawarah adalah adanya kesepakatan bersama.

Asas kesepakatan sebagai hasil musyawarah diaksudkan harus meliputi seluruh kegiatan dalam pelepasan hak atas tanah atau

¹⁷ Moh. Koesnoe, *"Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini"*, (Surabaya : Airlangga University Press, 1979), hal. 45.

pengambilalihan tanah masyarakat termasuk juga kesepakatan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan kepada masyarakat pemilik tanah. Asas kesepakatan ini, harus pencerminan adanya persetujuan antara pemilik tanah dan orang yang membutuhkan tanah yang telah dinyatakan secara tegas oleh yang bersangkutan. Kemudian harus diikuti dengan akte pelepasan hak atas tanah dengan ganti rugi yang disetujui oleh kedua belah pihak. Kesepakatan itu juga tidak boleh terjadi karena adanya unsur penipuan, paksaan dan kesesatan.

Menurut Koesnoe, pengertian musyawarah harus dipisahkan dengan pengertian dari mufakat. Musyawarah menunjuk kepada pembentukan kehendak bersama dalam urusan mengenai kepentingan hidup bersama, dalam masyarakat yang bersangkutan sebagai keseluruhan, sedangkan mufakat menunjuk kepada pembentukan kehendak bersama antara dua orang atau lebih, dimana masing-masing berpangkal dari perhitungan untuk melindungi kepentingan masing-masing sejauh mungkin.¹⁸ Musyawarah yang telah melahirkan mufakat antara para pihak sebagai hasil penyelesaian perbedaan-perbedaan kepentingan pribadi seseorang terhadap orang lain atas dasar perundingan antara yang bersangkutan. Pada dasarnya perundingan itu diarahkan pada titik-titik yang berbeda antara kehendak atau pendirian masing-masing pihak. Dengan melalui tawar menawar (*bargaining*) diusahakan untuk sampai pada persamaan pendirian atau kehendak mengenai pandangan yang berbeda. Dengan demikian, dalam tawar menawar, masing-masing pihak harus bersikap saling menerima dan memberi untuk sampai kepada suatu persetujuan sebagai hasil kesepakatan bersama.

¹⁸ *Ibid*, hal. 46.

Musyawarah harus dilakukan dengan sikap saling menerima pendapat, pandangan, perasaan, atau penilaian pada suatu keadaan di mana masing-masing merasa pikiran dan perasaannya telah menjadi bagian dari kehendak bersama. Untuk itu, masing-masing pihak yang melakukan musyawarah harus mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) yang sama. Apabila salah satu pihak berada dalam posisi tawar yang lemah, maka terjadi ketidakseimbangan yang dapat merugikan pihak yang lemah. Keadaan ini dapat menimbulkan kesenjangan sehingga menimbulkan perdebatan yang panjang yang pada akhirnya menimbulkan konflik.

Kata mufakat, ialah putusan berdasarkan persesuaian faham dengan melalui permusyawaratan dan yang berdasarkan alur dan patut.¹⁹ Musyawarah untuk mencari kesepakatan atau mufakat dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi, pada dasarnya kita dapat merujuk pada ketentuan-ketentuan hukum adat yang berlaku. Menurut adat Minangkabau, musyawarah yang dapat melahirkan mufakat haruslah didasarkan pada prinsip *alur dan patut*.

Dalam hal ini falsafah Minangkabau diungkapkan dalam buku Prof. Nasroen²⁰ sebagai berikut:

“dicari rundiang nan saiyo, baiyo iyo jo adiak, batiyo tido jo kakak, dibulekkan aie jo pambuluah, dibulekkan kato jo mufakat, buruak dibuang jo hetongan, elok ditariek jo mufakat”.

Arti dari pepatah tersebut di atas adalah ‘dicari runding yang benar, ber-ia-ia dengan adik, bertidak tidak dengan kakak, air dibulatkan dengan pembuluh, kata dibulatkan dengan mufakat, yang buruk dibuang dengan hitungan, yang baik diambil dengan mufakat’.

¹⁹ M. Nasroen, *“Dasar Falsafah Adat Minangkabau”*, (Jakarta: Penerbit Pasaman, 1957), hal. 60.

²⁰ *Ibid*, hal 60 dan 61.

Dan : “Kok lah depek kato sabuah kok bulek pantang basuduik, kok pipih pantang basandiang, tapauik makanan lantak, takuruang makanan kunci”.

Artinya ‘kalau sudah didapat kata yang satu, bulat tidak bersudut, pipih tidak bersanding, yang terikat karena tiang, yang terkurung karena kunci’. Dalam hal ini maka:

“kok bulek lah buliah digolongkan, kok picak lah buliah dilayangkan”.

Dalam mencari kata mufakat ini tidaklah melalui pungutan suara dan berdasarkan sistem suara terbanyak. Dalam hal ini sesuatunya diterima berdasarkan “sekato” atau “sepakat” dan jika tidak didapat kata sepakat maka tidaklah dapat diambil keputusan.

Patut merupakan standar normatif untuk mengukur baik buruk suatu kenyataan dan keputusan adalah ukuran kenyataan untuk meminimalisasi dampak negatif dari suatu keputusan dengan memperhatikan nilai-nilai yang dihargai dalam proses (susila, kehormatan, harga diri, dsb).²¹ Kata patut ini mengandung pengertian yang penting dalam menghadapi suatu persoalan hukum, yang menekankan perhatian pada cara menemukan jawaban tentang bagaimana suatu perkara, kualitas dan status pihak-pihak yang bersangkutan dapat diselamatkan sebaik-baiknya. Karena, patut merupakan suatu yang memuat nilai-nilai susila dan juga sekaligus mengindahkan tuntutan akal yang sehat. Dalam hal ini musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah, harus dilakukan menurut alur yang patut, sehingga masing-masing pihak tidak ada merasa dirugikan atau tercapai kompromi yang memuaskan kedua belah pihak (*win-win solution*).

²¹ Koesnoe, *Op.cit*, hal. 50 s.d. 53.

Berdasarkan pengertian musyawarah dan mufakat tersebut di atas, jika dilaksanakan secara konsekuen, maka musyawarah untuk mencari kesepakatan dalam hal pelaksanaan ganti rugi dalam pencabutan, pembebasan, dan pelapasan hak-hak atas tanah untuk kepentingan umum dapat meminimalkan konflik antara pemilik tanah dengan pemerintah yang membutuhkan tanah dan diharapkan pelaksanaan musyawarah tersebut dapat memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat.

6. Asas Keterbukaan

Komunikasi hukum dan pengetahuan hukum adalah faktor yang sangat penting yang dapat mempengaruhi perilaku hukum masyarakat. Warga masyarakat yang terkena dampak pencabutan atau pembebasan tanah akan mematuhi akan mematuhi atau tidak mematuhi aturan, menggunakan aturan atau menghindari aturan tanpa mengetahui aturan yang sebenarnya. Dengan kata lain aturan harus dikomunikasikan kepada warga masyarakat dan masyarakat harus memperoleh pengetahuan tentang isi aturan itu. Semua aturan yang bersifat teknis, aturan administratif secara rinci harus disampaikan kepada warga masyarakat, agar tidak terjadi kekeliruan yang menimbulkan konflik.

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

7. Asas Keikutsertaan

Peranserta semua pihak yang terkait secara aktif dalam proses pencabutan dan atau pembebasan akan menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat memperkecil kemungkinan timbulnya penolakan terhadap kegiatan pencabutan dan atau pembebasan tanah. Masyarakat yang terkena dampak, LSM dan masyarakat di lokasi pemindahan dilibatkan dalam tahap pengumpulan data, perencanaan permukiman kembali dan pelaksanaan proyek. Komunikasi dan konsultasi dengan pihak yang terkait dilakukan secara intensif dan berkesinambungan untuk saling memberi masukan yang diperlukan.

8. Asas Kesetaraan

Asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya dicabut atau dibebaskan harus diletakkan secara sejajar dalam seluruh proses pengambilalihan tanah.

9. Asas Minimalisasi Dampak dan Kelangsungan Kesejahteraan Ekonomi

Pencabutan atau pembebasan tanah dilakukan dengan upaya untuk meminimalkan dampak negatif atau dampak penting yang mungkin timbul dari kegiatan pembangunan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak, sehingga kesejahteraan sosial ekonomi menjadi lebih baik atau minimal setara dengan keadaan sebelum pencabutan atau pembebasan.

SIMPULAN

Format kebijakan hukum masa depan yang menyangkut pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Pertama*, mengedepankan landasan filosofis bangsa sebagai paradigma nasional untuk dijewantahkan secara konkrit di lapangan, dalam upaya meningkatkan dan sekaligus mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam implementasinya hal

tersebut hanya dapat diwujudkan dengan perangkat hukum positif yang mampu mengadopsi nilai-nilai hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat dan realitas sosial yang ada. Hal penting lainnya untuk mendukung pelaksanaannya di lapangan sangat diperlukan terciptanya suatu kultur yang kondusif, apakah hal itu kultur yang menyangkut aparat penyelenggara maupun masyarakat pada umumnya. *Kedua*, pembentukan peraturan hukum dimaksud harus mengedepankan aspirasi masyarakat daerah (lokal) dan untuk selanjutnya ditetapkan melalui lembaga yang berwenang dalam bentuk undang-undang. Pendekatan yang populis, mengutamakan penerimaan aspirasi masyarakat di daerah ketimbang kepentingan seseorang atau kelompok tertentu yang cenderung otoriter dan bersifat sentralistik. Politik pertanahan yang sentralistik dan otoriter ini diarahkan ke politik pertanahan yang desentralistik dan responsif dengan nuansa demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

Cruzon, L.B., *Jurisprudence*, Macdonald & Evan Ltd., 1979.

Friedman, Lawrence, *American Law*, London : W.W. Norton & Company, 1984.

George Whitecross Paton, "*A Text-Book of Jurisprudence*", (London : Oxford at The Clarendon Press.

Koesnoe, Moh., *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Surabaya : Airlangga University Press, 1979.

Mukti Fajar ND, (2010), *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Nasroen, M., *Dasar Falsafah Adat Minangkabau*, Jakarta: Penerbit Pasaman, 1957.

Paton, George Whitecross, *A Text-Book of Jurisprudence*, London : Oxford at The Clarendon Press, 1951.

Peter Mahmud Marzuki, (2008), *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 29-33

Soerjono Soekanto, (1983) *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Jurnal, Makalah

International Law Making. (2006). Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. *Indonesian Journal of International Law*.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.

Rina, Rohayu. H, 2019, Menyikapi Globalisasi Hukum Tanah Dengan Kearifan Lokal, *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 10 Nomor 2, Oktober, hlm. 235, DOI: <https://doi.org/10.31764/jmk.v10i2.2250>, Url: <http://journal.ummat.ac.id/index.php/JMK/article/view/2250>.

Wahanisa, R. (2019). Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada dan Tiada. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*.
<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i3.346>.

Peraturan dan Undang-undang

Republik Indonesia, Garis-garis Besar Haluan Negara 1999-2004.

Republik Indonesia, TAP MPR No. IV/MPR/1999.

Republik Indonesia, Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993.

Republik Indonesia, Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pedoman Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda di Atasnya.