

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Permasalahan ganti rugi terhadap pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yaitu merupakan permasalahan yang kompleks sehingga banyak ditemui hampir disetiap pembangunan yang melibatkan tanah warga masyarakat didalamnya, karena tanah merupakan objek yang sangat penting untuk kehidupan manusia dimana peranannya sebagai sumber daya alam. Hubungan tanah dan manusia tidak hanya sebatas fungsinya sebagai sumber daya alam saja, dimana tanah juga merupakan tempat berpijak dan tempat tinggal manusia. Sehingga benar bahwa tanah sangat penting bagi kehidupan dan kelangsungan hidup manusia itu sendiri.

Fungsi dan peran tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki 4 aspek yang strategis, yaitu aspek ekonomi, politik, hukum dan sosial yang merupakan isu sentral dalam proses kebijakan hukum pertanahan yang di lakukan oleh pemerintah.¹ Bukan hal yang mengherankan apabila setiap orang mempunyai keinginan untuk dapat memiliki tanah lengkap dengan perlindungan hukumnya. Perlindungan hukum itu diwujudkan dengan

¹Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.21

pemberian berbagai macam hak atas tanah oleh Negara sebagai petugas pengatur.²

Sebagian besar tanah yang tersebar luas di Indonesia ini sudah ada yang memiliki setidaknya ada yang menduduki. Sehingga berdampak pada pembangunan umum yang membutuhkan tanah yang cukup luas, sebagai jalan keluar yang di tempuh yaitu dengan pengalihan hak atas tanah perorangan kepada pemerintah, yang kemudian di sebut pengadaan tanah yang di sertai dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.³

Selain untuk digunakan sebagai perumahan, permintaan akan tanah juga sebagai lahan untuk pertanian atau perekonomian, sosial budaya dan teknologi memerlukan ketersediaan tanah dalam jumlah yang banyak. Misalnya untuk perkebunan, peternakan, pabrik-pabrik, perkantoran. Dalam rangka pembangunan nasional untuk kepentingan umum. Artinya bahwa selain tanah memiliki hak-hak yang terkandung didalamnya, tanah juga memiliki fungsi sosial, bahwa kegunaan dari tanah itu lebih mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan individu maupun golongan, hal ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA, dalam Pasal 6 disebutkan “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

² Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 45

³ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jalan Permata Aksara, Jakarta 2010, hlm.6

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga pembagian antara kepentingan sosial dan kepentingan individu bisa dibagikan secara seimbang dan bisa menimbulkan dampak yang positif, bukan memberikan masalah baru untuk masyarakat yang diambil hak individunya untuk dalih kepentingan sosial. Sehingga hal tersebut tidak menimbulkan *statement* dimana kepentingan seseorang terdesak oleh kepentingan masyarakat atau Negara, sehingga diantara dua kepentingan tersebut haruslah seimbang.

Pembangunan yang terus dilakukan oleh pemerintah baik itu di kota maupun di desa dan banyak memerlukan tanah. Negara mempunyai wewenang untuk melaksanakan pembangunan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan baik dengan pencabutan hak maupun dengan pembebasan tanah. Dengan demikian jelas bahwa masalah pengadaan tanah sangatlah rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, juga keterbatasan tanah Negara yang tersedia untuk keperluan pembangunan. Oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat di tempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berlandaskan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.

Pemindahan hak atas tanah adalah perbuatan hukum pemindahan hak-hak atas tanah yang bersangkutan sengaja di alihkan kepada pihak lain. Pemindahan hak atas tanah dapat di lakukan dengan cara jual beli, tukar

menukar, pemasukan dalam perusahaan, dan lain sebagainya. Cara memperoleh tanah dengan pemindahan hak atas tanah di tempuh apabila yang membutuhkan tanah memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah⁴.

Pencabutan hak atas tanah menurut UUPA adalah pengambil alihan tanah kepunyaan sesuatu pihak oleh Negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi sesuatu kewajiban hukum⁵.

Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum saat ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum harus dilakukan dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum, pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan dan pelepasan dan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.⁶

Berdasarkan kenyataan yang terjadi selama ini, dalam praktik pengadaan tanah bagi kepentingan umum banyak terkendala dengan berbagai macam persoalan yang timbul di masyarakat, terutama dalam permasalahan

⁴Lidwina Halim, *Tata Cara Pengadaan Tanah, Hukum Property*, <http://hukumproperti.com/165>, diakses pada 19 Januari 2018, pukul 21.15 WIB.

⁵Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1999, hlm. 38

⁶Abdullah Sulaeman, *Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata Aksara, 2010, hlm.2

pembebasan lahan. Mulai dari penggantian kerugian atas lahan yang dibebaskan dan waktu pembebasan lahan ataupun masalah relokasi terhadap masyarakat.

Pelaksananya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini dilakukan dengan memperhatikan peran dan fungsi tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Dengan demikian pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan baik dan di tempuh dengan jalan musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.⁷

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum memang hampir selalu mengalami hambatan dan tantangan. Mengenai prosedur sebenarnya pada masa sekarang tidak begitu banyak masalah yang tampak, namun kesulitan yang prinsipal berada pada sebagian budaya yang tumbuh di masyarakat, yaitu hak atas tanah adalah hak yang mutlak, yang konsekuensinya pemilik tanah berhak menentukan besarnya ganti rugi. Sedangkan pemerintah dalam menentukan harga hanya berpatokan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang besarnya di tentukan oleh Kantor Pajak Bumi dan Bangunan berdasarkan realitas, harga pasaran di masyarakat jauh lebih tinggi apabila di dibandingkan dengan NJOP. Perbedaan NJOP dengan harga pasaran masih menjadi masalah dalam penentuan harga ganti rugi dalam

⁷Mari S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Kompas, 2007, hlm. 80

pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pihak pemerintah dalam memberikan ganti rugi berpatokan pada NJOP, sedangkan masyarakat (pemegang hak atas tanah) berpatokan pada harga pasaran.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang sampai saat ini di rasa masih menyisakan permasalahan yang cukup banyak di Indonesia adalah Proyek Pembangunan Waduk Jatigede, sebenarnya perencanaannya sendiri waduk ini sudah ada sejak tahun 1963, namun ketidakseriusan dalam pembangunan Mega Proyek ini memang sudah tampak dengan keberkelaan pemberian ganti rugi dimulai pada tahun 1982-1986 proses pengganti kerugian pertama. Lalu dengan kurun waktu yang cukup lama di laksanakan kembali pada tahun 1994-1997 untuk proses gaanti rugi kedua dan proses ganti rugi ketiga di laksanakan pada tahun 2005-2012.

Dari hasil penelitian PPSDAL tentang presepsi masyarakat terkait pembangunan Waduk Jatigede menunjukkan jumlah masyarakat yang setuju dibangunnya waduk dari tahun ke tahun semakin menurun, yaitu : 72.1% pada tahun 1992; 8.9% pada tahun 2000; dan turun menjadi 5% pada tahun 2007. Hal ini disebabkan karena berlarut-larutnya pembangunan waduk jatigede yang memakan waktu 51 tahun. Berlarutnya pembayaran ganti rugi dan inkonsistensi aktifitas pembangunan yang menjadikan ketidakpastian

dikalangan penduduk, sehingga muncul persepsi bahwa pembangunan waduk Jatigede tidak akan dilanjutkan.⁸

Ketidakpastian pembangunan itu sendiri menimbulkan spekulasi dikalangan masyarakat. Mereka berspekulasi untuk membangun dan memperbaiki kembali rumah dan melakukan jual beli lahan yang telah dibebaskan. Aturan tidak boleh membangun dan memperbaiki rumah tidak dihiraukan. Mereka tetap membangun dan memperbaiki rumah karena desakan kebutuhan. Membangun rumah karena bertambahnya anggota keluarga yang dianggap tidak baik jika hidup dalam rumah yang sama bagi beberapa keluarga.⁹

Sebenarnya tujuan utama pembangunan waduk Jatigede adalah untuk pengendalian banjir dan sarana irigasi bagi daerah hilir yang mencakup 4 Kabupaten, yaitu Kabupaten Sumedang, Majalengka, Cirebon dan Indramayu. Selain itu juga sebagai pembangkit listrik tenaga air. Secara garis besar pembangunan Waduk Jatigede ini membawa implikasi penting bagi perkembangan ekonomi keempat daerah di atas, tidak hanya berdampak terhadap ekonomi rumah tangga akan tetapi juga penduduk.

Ide utamanya adalah untuk meningkatkan kualitas produksi pertanian Indonesia, yang salah satunya terkonsentrasi di wilayah Jawa Barat, khususnya bagian utara. Strateginya adalah memanfaatkan aliran sungai

⁸ Suryawan Setianto, *Konflik Sosial Dalam Pembangunan Infrastruktur SDA Kasus Waduk Jatigede*, Jakarta, 2014, hlm. 14

⁹ *Ibid.*

Cimanuk yang bermuara di laut Jawa di wilayah Cirebon dan Indramayu. Waduk Jatigede ini berada di wilayah aliran sungai Cimanuk (Daerah Aliran Sungai Cimanuk/DAS Cimanuk), yang pemeliharaannya sudah dicanangkan sejak tahun 1960-an, dimana waduk Jatigede menjadi salah satu strategi untuk tujuan pemeliharaannya. Misalnya untuk pemeliharaan di wilayah Rentang (Cirebon), dilakukan sejak tahun 1964 (Colenco Power Engineering LTD & PT.IndraKarya 2000,2-3). Mengingat pentingnya pemeliharaan irigasi ini, maka sejumlah pendanaan diusahakan dengan keterlibatan beberapa lembaga keuangan internasional (IDA 1968, 2-3, IBRD 1968, 1 dan5). Termasuk Bank Dunia yang menggelontorkan dana pinjamannya pada tahun 1969 (The World Bank 1975, IBRD 1975, Annex 4, IBRD 1975, 8). Yang terus berlanjut hingga tahun1980-an dengan atau tanpa pinjaman Bank Dunia dengan berbagai cara, misalnya pembangunan tanggul-tanggul penahan banjir serta saluran irigasi untuk mengairi wilayah persawahan di daerah Cirebon dan Indramayu (Proyek Irigasi yang didanai oleh Bank Dunia hingga akhir dekade 1980-an).¹⁰

Proyek Pembangunan Waduk Jatigede dibangun dengan cara membendung aliran sungai Cimanuk. Pembangunan Waduk Jatigede menenggelamkan 28 desa di Kecamatan Darmaraja, Wado, Jatigede, Cisitu dan Jatinunggal seluas 4.983 Ha. Pembangunan waduk Jatigede di mulai

¹⁰ ARC (Agrarian Reserch Center), *Dalih Pembangunan Untuk Kesejahteraan Rakyat : Studi Kasus Pembangunan Waduk Jatigede Di Kabupaten Sumedang, Jawa Barat*, Bandung 2014, Hlm. 3

sekitar tahun 2007 melalui kerjasama yang di jalin Pemerintah Indonesia dan Cina. Pada tahun 2014 struktur waduk telah selesai 99% dan di resmikan pada Hari Senin, 31 Agustus 2015 yang menandai awal dari penggenangan waduk.

Pembangunan Waduk Jatigede tak lepas dari janji kampanye Presiden Joko Widodo dalam pemilihan Presiden 2014. Saat itu, Joko Widodo menyampaikan salah satu misinya adalah Indonesia mencapai ketahanan pangan. Untuk itu Pemerintahan Jokowi-JK berambisi membangun 49 waduk untuk menopang terwujudnya cita-cita ketahanan pangan. Salah satu waduk yang ditargetkan selesai tahun 2015 adalah Waduk Jatigede yang pembangunannya sebagian besar (90%) dibiayai oleh Pemerintah Tiongkok dan sisanya dari dana APBN. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 juga memprioritaskan pembangunan waduk yang dibangun atas lahan seluas 4.893 Ha ini. Dalam pengerjaannya proyek pembangunan waduk, Sinohydro dan empat kontaktor yang tergabung dalam Consortium Indonesian Contractors, yaitu antara lain Wijaya Karya, Waskita Karya, Hutama Karya, dan Pembangunan Perumahan ditunjuk sebagai kontraktornya.¹¹

Jalan cerita pembangunan Mega Proyek Jatigede ini penuh dengan perlawanan dan kericuhan karena warga banyak yang menolak pembangunan ini, ternyata yang menjadi persoalan bukan hanya pada masalah ganti rugi saja, melainkan satu hal yang disayangkan warga adalah mereka harus

¹¹ ELSAM, *Bendungan Raksasa dan Perampasan Ruang Hidup Rakyat*. 2015, hlm. 1

kehilangan lahan produktif mereka. Penggantian kerugian ternyata tidak serta merta membuat keadaan warga menjadi kembali seperti semula atau bahkan lebih baik, tetapi malah menyisakan dampak persoalan yang menyiksa bagi warga masyarakat yang menerimanya.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya di dalam pembangunan Proyek Waduk Jatigede cukup terlihat ketidakseimbangan dalam pelaksanaannya. Pada saat pergantian lahan di periode pertama pada tahun 1982-1986 ada sumber yang membenarkan bahwa adanya intimidasi dari pihak pemerintah yang bersifat paksaan kepada masyarakat dengan menawarkan harga yang sangat murah untuk pembebasan lahan pada saat itu. Lalu dalam pembayaran ganti ruginya juga banyak kesalahan, misalnya ada salah penerimaan hak ganti rugi karena pencatatan data yang kurang akurat dan terkesan asal, seperti tidak di tuliskannya di dalam identitas penerima hak ganti rugi. Sehingga yang menerima ganti rugi bukan pemilik lahan tetapi kepala desa atau bahkan orang lain. Selanjutnya, ada juga permasalahan yang menunjukkan belum siapnya proses ganti rugi pada saat itu, yaitu salah pengukuran lahan dengan bangunan yang dibebaskan atau mendapat ganti rugi yang luasnya lebih kecil di dibandingkan luas lahan dan bangunan yang sebenarnya, pada saat itu pengukuran oleh petugas warga tidak dilibatkan.

Dari latar belakang di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pelaksanaan Ganti Rugi Terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Proyek Waduk Jatigede di Kecamatan Darmaraja**

**Dihubungkan Dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang
Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”**

B. Rumusan Masalah

Dalam penulisan ini penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan Waduk Jatigede di Kecamatan Darmaraja, Kabupaten Sumedang menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?
2. Kendala apa saja yang berkenaan dengan pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan Waduk Jatigede di Kecamatan Darmaraja, Kabupaten Sumedang?
3. Upaya apakah yang bisa dilakukan dalam menyelesaikan kendala berkenaan dengan pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan Waduk Jatigede di Kecamatan Darmaraja, Kabupaten Sumedang?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan Waduk Jatigede di Kecamatan Darmaraja, Kabupaten Sumedang menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Untuk mengetahui kendala apa saja yang berkenaan dengan pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan Waduk Jatigede di Kecamatan Darmaraja, Kabupaten Sumedang.
3. Untuk mengetahui upaya yang bisa dilakukan dalam menyelesaikan kendala berkenaan dengan pelaksanaan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan Waduk Jatigede di Kecamatan Darmaraja, Kabupaten Sumedang.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran mengenai perkembangan hukum, khususnya di bidang Hukum Agraria terutama Hukum Agraria/Pertanahan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

b. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi praktisi, umumnya praktisi hukum dan khususnya praktisi Hukum Agraria dalam hal dapat memberikan masukan untuk memecahkan berbagai masalah di bidang hukum agraria terutama mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Bagi masyarakat dapat memberikan wawasan mengenai ganti rugi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bagi pemerintah sebagai masukan mengenai pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum agar dapat berjalan lebih baik lagi, sehingga tidak menyisakan permasalahan yang menimbulkan konflik antara pemerintah dan masyarakat di masa yang akan datang.

D. Kerangka Pemikiran

Setiap Negara berdaulat memiliki instrumen untuk menjelaskan eksistensi sebuah Negara. Salah satunya adalah Undang-Undang Dasar atau konstitusi Negara. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar yang menjadi sumber hukum. Setiap produk hukum seperti undang-undang, peraturan atau keputusan pemerintah, bahkan setiap kebijakan pemerintah berlandaskan dan bersumber pada ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 :“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 sesuatu yang merupakan hak asasi”.

Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 : “ Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

Kedua Pasal tersebut menyatakan bahwa setiap orang mempunyai haknya masing-masing yang tidak dapat digantikan atau diwakilkan ataupun diambil oleh siapapun, karena merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi.

Negara pada dasarnya mempunyai hak menguasai yang tercantum di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi :

“Bumi, air, dan termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Di dalam Ilmu Hukum terdapat teori dan asas-asas hukum yang berlaku, yaitu: teori dan asas tersebut diterapkan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum, diantaranya sebagai berikut :

1. Teori Keadilan menurut Thomas Hobbes, suatu perbuatan dikatakan adil apabila telah didasarkan pada perjanjian-perjanjian tertentu.¹² Artinya, para pihak dalam melakukan perbuatan hukum berdasarkan perjanjian yang disepakatinya bisa dikatakan adil. Sebagaimana teori keadilan yang dikemukakan bahwa erat kaitannya dengan asas keadilan, yaitu dalam rangka pengadaan tanah, asas keadilan diletakan sebagai dasar penentuan

¹²Pusat Informasi, *Teori Keadilan Menurut Aristoteles, Plato, Thomas Hobbes*, <http://pusatinformasi212.blogspot.co.id/2017/04/teori-keadilan-menurut-aristoteles-plato-thomas-hobbes.html> , diakses pada 24 Januari 2018, pukul 21.30 WIB.

bentuk dan besar ganti rugi yang harus di berikan kepada pemilik tanah dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dicabut atau dibebaskan haknya untuk kepentingan umum.

2. Teori Pembangunan, Secara filosofi suatu proses pembangunan diartikan sebagai upaya yang sistematis dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi warga yang paling humanistik. Pengertian pembangunan menurut UNDP (*United Nation Development Programme*) menyebutkan pembangunan dikhususkan kepada pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan - pilihan bagi penduduk, dimana penduduk dijadikan sebagai tujuan akhir dan bukan alat atau instrumen pembangunan itu sendiri. Lebih lanjut pengertian pembangunan itu diartikan sebagai suatu proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat atau suatu sistem sosial secara keseluruhan menuju kehidupan yang lebih baik atau manusiawi.¹³ Sebagaimana teori dan pengertian dari pembangunan itu sendiri yang bertujuan untuk kehidupan yang lebih baik bagi umat manusia, jelas berlaku asas kesepakatan untuk menunjang itu semua, yaitu seluruh kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan terutama dalam bentuk pelepasan hak atas tanah serta segala aspek hukumnya, seperti persoalan harga ganti rugi, bentuk ganti rugi,

¹³ Blog Teknik Planologi, *Dasar Teori Pembangunan*, <http://www.radarplanologi.com/2016/06/dasar-teori-pembangunan.html>, diakses pada 24 Januari 2018, pukul 22.05 WIB.

permukiman kembali, kondisi sosial ekonomi dan lain-lain harus didasarkan pada asas kesepakatan antar pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah. Kesepakatan didasarkan pada asas kesepakatan antar pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah. Kesepakatan didasarkan pada kesesuaian kehendak kedua belah pihak tanpa ada unsur paksaan, penipuan serta dilakukan atas dasar itikad baik.

Teori yang saling berhubungan dengan asas tersebut diterapkan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Agar terdapat keseimbangan antara kepentingan Negara dan masyarakat.

Pengadaan tanah pada dasarnya untuk pembangunan kepentingan umum. Kepentingan umum secara luas adalah kepentingan Negara yang termasuk didalamnya kepentingan pribadi maupun golongan, dengan kata lain kepentingan umum merupakan kepentingan yang menyangkut kepentingan sebagian besar masyarakat.¹⁴

Menurut Roscoe Pound kepentingan umum adalah merupakan salah satu kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum. Kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum terbagi atas 3 macam yaitu, kepentingan umum (*public interest*), kepentingan sosial (*social interest*), kepentingan perseorangan (*private interest*).¹⁵

¹⁴ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*, PT. Citra Abadi Bakti, Bandung, 199, hlm.10

¹⁵ Friedmann, *Legal Theory*, Third Ed. Stevens & Sons Limited London, 1953, hlm. 283

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan yang harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas.

Ketentuan UUPA yang merupakan landasan hukum tanah nasional, tidak memberi pengertian yang tegas baik istilah “tanah” maupun istilah “agraria”. Dari pasal 1 ayat (4), (5), dan (6) jo Pasal 2 ayat (1) UUPA dapat ditarik kesimpulan bahwa, pengertian agraria adalah memiliki arti yang luas, yaitu meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.¹⁶

Pasal 2 ayat (2) UUPA memberikan wewenang pada Negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia untuk tingkat tinggi :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, tanah dan luar angkasa;
3. Menentukan dengan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, tanah dan luar angkasa;

Kewenangan tersebut kemudian dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUPA yang berbunyi :

Ayat (1) : “Atas dasar hak mengasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

¹⁶Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 37

Ayat (2) : “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk, mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

Sejak berlakunya UUPA, memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan pembebasan (pengadaan) tanah atau pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Berdasarkan Pasal 18 UUPA yang berbunyi :

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

Pasal 18 UUPA menjadi dasar diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya. Di dalam Pasal 1 menentukan :

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

Masyarakat melepaskan hak-hak atas tanah kepada Negara sesuai dengan Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang

berhak kepada Negara melalui Lembaga Pertanahan. Sedangkan dalam Pasal 1 butir 9 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Kepentingan Umum memberikan pengertian pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada Negara melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Di dalam Pasal 3 menentukan :

“ Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, Negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan umum”.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pencabutan hak-hak atas tanah dapat dilakukan, tetapi pemberian ganti kerugian juga harus di berikan kepada bekas pemilik tanah. Pengaturan tentang pencabutan hak atas tanah, baik tanah milik individu maupun tanah milik komunal jelas diperlukan.

Dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dikatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian dilakukan dengan musyawarah antara Lembaga Pertanahan dengan pihak yang berhak dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Pemberian ganti kerugian berdasarkan Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah sebagai berikut :

- (1) Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk :
 - a. Uang;
 - b. Tanah pengganti;
 - c. Pemukiman kembali;
 - d. Kepemilikan saham; atau
 - e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.
- (2) Bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun golongan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai ditetapkan oleh Penilai.

Sumber pendanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah . Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa :

- (1) Pendapatan biaya operasional dan biaya pendukung pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah daerah bersumber dari APBD.

- (2) Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah daerah bersumber dari APBD sebagai dimaksud pada ayat (1) terdiri dari tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.

Sumber pendanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur juga dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 13/PMK.02/2013 Tentang Biaya Oprasional dan Biaya Penduduk Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Diatur dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2), disebutkan bahwa :

- (1) Biaya Oprasional dan biaya pendukung penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang selanjutnya disebut biaya oprasional dan biaya pendukung adalah biaya yang di perlukan untuk penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- (2) Biaya oprasional dan biaya pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari biaya untuk kegiatan pada tahapan :
- a. Perencanaan;
 - b. Persiapan;
 - c. Pelaksanaan; dan
 - d. Penyerahan hasil.

Pada dasarnya pemerintah dalam penentuan nilai ganti rugi berdasarkan hasil penilaian tim penilai atau juru taksir. Namun pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus yaitu meliputi bencana alam, biaya pendidikan, menjalankan ibadah, pengobatan, pembayaran hutang dan/atau keadaan mendesak lainnya. Pemberian ganti keugian dalam keadaan khusus diberikan maksimal 25 (dua puluh lima) persen dari perkiraan ganti kerugian yang didasarkan atas Nilai Jual Objek Pajak tahun sebelumnya, sesuai dengan

Pasal 34 ayat (5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah. Ketua pelaksanaan pengadaan tanah mengajukan surat permohonan kepada kantor pajak untuk mendapatkan surat keterangan mengenai Nilai Jual Objek Pajak tanah di lokasi pengadaan tanah.

E. Langkah-Langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan bersifat deskriptif eksploratif, yaitu menggambarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan fakta-fakta hukum yang ditemukan di masyarakat berdasarkan hasil penggalian fakta secara langsung terhadap objek penelitian.¹⁷ Dalam penelitian ini, fakta-fakta dicari kebenarannya secara menyeluruh dan sistematis mengenai aspek-aspek mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, lalu dihubungkan dengan undang-undang, kemudian di analisis berdasarkan teori-teori hukum dan fakta-fakta yang terjadi dalam pelaksanaan pembebasan tanah waduk Jatigede di Kecamatan Darmaraja, Kabupaten Sumedang

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang dilakukan untuk penelitian ini bersifat . yuridis-normatif, yaitu mengkaji hubungan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, serta kaitannya dengan penerapan dalam praktik.

¹⁷*Ibid*, hlm. 99

¹⁸ Dalam penelitian ini, metode tersebut digunakan untuk mengkaji teori-teori hukum agraria dan peraturan perundang-undangan mengenai hukum agraria untuk menganalisis terkait dengan obyek yang diteliti.

3. Tahapan Penelitian

Data yang diperoleh diolah dengan menggunakan analisis-analisis yuridis normatif dibantu dengan ilmu hukum agraria dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum agraria yang bertujuan untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh dan sistematis melalui suatu proses analisis dengan menggunakan peraturan hukum agraria dan teori-teori hukum agraria. Adapun data-data yang diperlukan dapat diperoleh melalui:

A. Penelitian Kepustakaan (*Library Reaserch*), yaitu suatu teknik pengumpulan data yang dipeoreh menggunakan media kepustakaan dan diperoleh dari berbagai data primer serta data sekunder lainnya. Bahan-bahan penelitian ini diperoleh melalui:¹⁹

1) Bahan Hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek penelitian.²⁰

a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

¹⁸Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 97-98

¹⁹Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2001, hlm. 116

²⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamduji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm.13

- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- d) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya;
- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- f) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- g) Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- h) Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- i) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

- j) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
 - k) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- 2) Bahan hukum sekunder, merupakan bahan-bahan yang erat dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang meliputi buku-buku, karya ilmiah, hasil penelitian.²¹Penulis menggunakan buku-buku, karya ilmiah berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dengan dukungan bahan dari buku-buku memberikan penjelasan tentang teori-teori pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti

²¹Soerjono Soekanto, *Loc Cit.*

ensiklopedia, kamus, artikel, surat kabar, dan internet.²² Penulis menggunakan kamus dan media internet.

B. Penelitian Lapangan (*Field Research*), yaitu mengumpulkan dan menganalisis data primer yang diperoleh langsung dari lapangan untuk memberi gambaran mengenai permasalahan hukum yang timbul di lapangan dengan melakukan wawancara tidak terarah (*nondirective interview*),²³ dengan pihak-pihak yang terkait, yang dimaksudkan untuk memperoleh data primer sebagai penunjang data sekunder. Hasil dari penelitian lapangan digunakan untuk melengkapi penelitian kepustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan dilakukan dengan membaca, mencatat, mengutip data dari buku-buku, peraturan perundang-undangan maupun literature lain yang berkaitan dengan permasalahan dan pembahasan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penelitian lapangan dilakukan melalui wawancara tidak terarah (*nondirective interview*) dan penyalinan data-data dari pihak yang

²²*Ibid*, Hlm. 52

²³Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, Hlm. 22

berkompeten,²⁴ meliputi lembaga pemerintah, aparat penegak hukum dan lembaga swadaya masyarakat.

5. Analisis Data

Setelah data-data penelitian terkumpul, penulis mengklasifikasikannya sesuai urutan judul dan kaitannya dengan topik penelitian. Setelah itu, penulis menganalisisnya dengan menggunakan metode serta teknik penelitian yang telah disebutkan di atas. Langkah-langkah analisis yang dilakukan adalah sebagai berikut :

- a. Inventarisasi data, yaitu proses mengumpulkan data.
- b. Mengklasifikasikan atau menyusun seluruh data yang telah diperoleh.
- c. Setelah data diklasifikasikan, maka data tersebut dihubungkan dengan bahan pustaka sehingga dapat ditarik kesimpulan dari hasil penelitian.



²⁴Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit*, hlm.66