

TESIS

**PRINSIP KEHATI-HATIAN PEMERINTAH PADA PEMBAYARAN
BIAYA GANTI RUGI PROYEK PEMBANGUNAN BANDARA BUNTU
KUNIK MENGENDEK TANA TORAJA**

Oleh

ANDRITO PALIPADANG

B022191010



PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

2023

HALAMAN JUDUL

**PRINSIP KEHATI-HATIAN PEMERINTAH PADA PEMBAYARAN BIAYA
GANTI RUGI PROYEK PEMBANGUNAN BANDARA BUNTU KUNIK
MENGKENDEK TANA TORAJA**

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas
Hasanuddin

Disusun dan diajukan oleh:

ANDRITO PALIPADANG

B022191010

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2023

TESIS

PRINSIP KEHATI-HATIAN PEMERINTAH PADA PEMBAYARAN
BIAYA GANTI RUGI PROYEK PEMBANGUNAN BANDARA BUNTU
KUNIK MENGKENDEK TANA TORAJA

Disusun dan diajukan oleh

ANDRITO PALIPADANG
B022191010

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 12 Juni 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP. 19640824 199103 2 002



Dr. Muh Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 19840818 201012 1 005

Ketua Program Studi Magister
Kenotariatan

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001



Prof. Dr. Hamzan Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini;

Nama : **Andrito Palipadang**
N I M : **B022191010**
Program Studi : **Magister Kenotariatan**
Jenjang : **S2**

Menyatakan dengan ini bahwa tesis dengan judul PRINSIP KEHATI-HATIAN PEMERINTAH PADA PEMBAYARAN BIAYA GANTI RUGI PROYEK PEMBANGUNAN BANDARA BUNTU KUNIK MENGKENDEK TANA TORAJA adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 14 Juni 2023

Yang menyatakan

A 10,000 Indonesian postage stamp with a signature over it. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'METERAN TEMPEL' and 'F18AKX47943624'. The signature is in black ink and appears to be 'Andrito Palipadang'.

Andrito Palipadang

KATA PENGANTAR

Puji dan Ucapan Syukur Penulis panjatkan kepada Hadirat Tuhan Yang Maha Esa, yang telah mencurahkan karunia dan berkat, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan Tesis dengan judul **“Prinsip Kehati-Hatian Pemerintah Pada Pembayaran Biaya Ganti Rugi Pembangunan Bandara Buntu Kunik Mengkendek Tana Toraja”**. Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Namun keberhasilan ini tidak diperoleh penulis dengan sendirinya, melainkan pula hasil dari beberapa pihak yang tidak henti-hentinya mendoakan penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini. Dengan segala kerendahan hati, penulis mempersembahkan tesis ini kepada kedua orangtua dan keluarga penulis yang dengan penuh kasih sayang telah membesarkan, mengayomi, mendidik dan terus memberikan segala bentuk dukungan dengan penuh cinta dan kasih sayang dengan harapan agar kelak penulis dapat menjadi manusia yang berguna bagi agama, keluarga, bangsa dan negara. Terkhusus kepada kedua orangtua penulis **Dr. Lembang Palipadang, S.H., M.H.**, dan **Alberthyn, B.Sc.**, yang telah membesarkan penulis dengan penuh kesabaran dan kasih sayang, terima kasih juga penulis ucapkan atas dukungan moril maupun materil kepada penulis selama perkuliahan hingga penyelesaian tesis ini, sehingga penulis tak pernah merasa kurang sedikitpun tentu semuanya tidak terbatas dan tidak terbalas. Terima kasih atas doa yang tiada henti dan

kepercayaan penuh yang telah diberikan kepada penulis selama penulis merantau demi menuntut ilmu dan meraih gelar magister ini. Untuk sementara, mungkin ini dapat menjadi hadiah dari penulis meskipun tidak akan pernah cukup untuk membalas jasa-jasa yang Papa dan Mama berikan selama ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karenanya kritik dan saran untuk penyempurnaan dan perbaikan tesis ini sangat penulis harapkan. Dalam penyusunan tesis ini tentunya tidak akan sempurna tanpa adanya bimbingan, saran, kritikan dan arahan dari para Pembimbing. Ucapan terimakasih yang tulus dan mendalam kepada Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. yang selaku Pembimbing Utama dan Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. yang selaku Pembimbing Pendamping yang telah bersedia meluangkan waktu dan memberikan banyak pengetahuan, serta semangat dalam proses penulisan tesis ini.

Dalam penyelesaian tesis ini banyak hambatan serta rintangan yang penulis hadapi, akan tetapi semua itu dapat dilalui berkat adanya dukungan dan bantuan baik moril maupun materil, motivasi, semangat, serta doa dari semua pihak. Maka dengan segala kerendahan hati perkenankan penulis ingin menghaturkan terimakasih yang tulus kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar, beserta jajarannya.

2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H, M.H, M.A.P, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, beserta jajarannya.
3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H, M.Hum, selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H, M.H., Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H, M.Hum., dan Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H, M.Hum., selaku penguji penulis yang telah memberikan banyak masukan-masukan dan arahan dalam penyusunan tesis ini.
5. Bapak Prof. Dr. Musakkir, S.H, M.H., selaku Penasehat Akademik Penulis.
6. Segenap Dosen Fakultas Hukum Unhas yang telah menjadi dosen yang kaya akan ilmu, pengalaman dan nasehat-nasehat selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Unhas.
7. Ibu Alfiah Firdaus, S.T, dan Pak Aksa Kibe yang banyak membantu penulis dalam hal administrasi akademik selama penulis menempuh studi di Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Unhas.
8. Teman-teman seperjuangan AKTA 2019-1 Magister Kenotariatan Unhas. Semoga kita semua meraih keberhasilan dan kesuksesan sesuai harapan kita semua.

9. Dan terakhir terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu dalam penyelesaian penulisan tesis ini yang tak sempat penulis sebutkan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Demikian ucapan terima kasih ini. Mohon maaf yang sangat dalam jika penulisan nama dan gelar tidak sesuai. Terima kasih atas segala bantuan yang telah diberikan, semoga Tuhan Yang Maha Esa membalasnya aamin, akhirnya penulis menyadari bahwa karya tulis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu dengan senang hati akan menerima segala saran dan kritikan yang bersifat membangun.

Makassar, 15 Juni 2023



Andrito Palipadang

ABSTRAK

ANDRITO PALIPADANG (B022191010), “Prinsip Kehati-hatian Pemerintah Pada Pembayaran Biaya Ganti Rugi Proyek Pembangunan Bandara Buntu Kunik Mengkendek Tana Toraja”, di bimbing oleh Marwati Riza sebagai Pembimbing Utama dan Muhammad Ilham Arisaputra sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengevaluasi Tahapan Pengadaan Tanah yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Tana Toraja Sudah Sejalan dengan Penerapan Prinsip Kehati-hatian Pada Proyek Pembangunan Bandara Buntu Kunik Mengkendek Tana Toraja dan menganalisis Akibat Hukum yang timbul terhadap kesalahan pembayaran Ganti Rugi pada Pengadaan Tanah untuk pembangunan bandara Buntu Kunik.

Penelitian ini merupakan penelitian empiris dengan lokasi penelitian di Kabupaten Tana Toraja, Jenis dan Sumber data yang digunakan merupakan data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan Wawancara, studi kepustakaan dan observasi. Data selanjutnya dilakukan analisis secara kualitatif kemudian konklusi dalam bentuk argumentasi.

Hasil Penelitian ini adalah (1) Penerapan prinsip Kehati-hatian pada tahapan pengadaan tanah pembangunan bandara buntu kunik mengkendek tana toraja belum menerapkan prinsip kehati-hatian secara baik serta pelaksanaan yang tidak transparan karena tidak melibatakan peran serta masyarakat secara penuh khususnya masyarakat yang terkena dampak pembangunan tersebut dan inventarisasi/identifikasi dokumen yang tidak dilakukan dengan baik oleh Panitia Pengadaan tanah yang telah menimbulkan adanya kesalahan pembayaran ganti rugi. (2) Akibat hukum yang timbul dari adanya kesalahan pembayaran ganti rugi terhadap pemegang hak atas tanah yang tidak mendapatkan ganti rugi pengadaan tanah tersebut adalah terjadinya gugatan yang telah mendapatkan kekuatan hukum yang tetap melalui putusan Mahkamah Agung No. 207/Pdt/2013 yang berakibat hukum kepada Pemerintah Kabupaten Tana Toraja untuk membayar ganti rugi kepada pihak yang berhak sekaligus menuntut pengembalian yang telah dibayarkan kepada pihak yang tidak berhak

Kata Kunci: Prinsip Kehati-hatian, Akibat Hukum, Ganti Rugi

ABSTRACT

ANDRITO PALIPADANG (B022191010), “The Government's principle of prudence in paying compensation costs for the Mengkendek Toraja airport development project”, supervised by **Marwati Riza** as the Main Advisor and **Muhammad Ilham Arisaputra** as the Assisting Advisor.

This study aims to analyze and evaluate the Stages of Land Acquisition carried out by the Tana Regency Government in line with the Application of the Precautionary Principle in the Buntu Kunik Airport Development Project, Mengkendek Tana Toraja and analyze the legal consequences arising from errors in compensation payments in land acquisition for the construction of the Buntu Kunik airport.

This research is an empirical research locations at Tana Toraja. Types and sources of data used are primary data and secondary data. Data collection was carried out by interviews, literature studies and observations. The data is then analyzed qualitatively then conclusions are in the form of arguments.

The results of this study are (1) the application of the precautionary principle at the stage of land acquisition for the construction of the airport, but not yet fully implementing the precautionary principle and implementation that is not transparent because it does not involve the full participation of the community, especially the people affected by the development and the inventory/identification of documents that were not carried out properly by the Land Acquisition Committee which resulted in an error in paying compensation. (2) The legal consequence that arises from an error in the payment of compensation to land rights holders who do not receive compensation for land acquisition is a lawsuit that has permanent legal force through Supreme Court decision No. 207/Pdt/2013 which has legal consequences for the Government of Tana Toraja to pay compensation to the rightful people while simultaneously demanding a return that has been paid to the people who is not entitled

Keywords: Precautionary Principle, Legal Consequences, Compensation

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xi
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
A.Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Manfaat Penelitian.....	14
E. Orisinalitas Penelitian.....	16
BAB II	20
TINJAUAN PUSTAKA	20
A. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	20
B. Bentuk Pengadaan Hak Atas Tanah.....	38
C. Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah.....	45
D. Tinjauan Umum Tentang Kebandarudaraan.....	51

E. Landasan Teori.....	56
F. Kerangka Pikir.....	59
G. Bagan Kerangka Pikir.....	61
H. Definisi Operasional.....	62
BAB III.....	64
METODE PENELITIAN.....	64
A. Tipe Penelitian.....	64
B. Lokasi Penelitian.....	65
C. Jenis dan Sumber Data.....	65
D. Teknik Pengumpulan Data.....	66
E. Teknik Analisis Data.....	67
BAB IV.....	68
PEMBAHASAN.....	68
A. Prinsip Kehati-hatian Pada Tahapan Pengadaan Tanah yang dilakukan Oleh Pemerintah Kabupaten Tana Toraja Kepada Masyarakat Kecamatan Mengkendek Kabupaten Tana Toraja yan terkena dampak Proyek Pembangunan Bandara Buntu Kunik.....	.68
B. Akibat Hukum Terhadap Kesalahan dalam Pembayaran Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara Buntu Kunik.....	108

BAB V.....	137
PENUTUP	137
A. Kesimpulan.....	137
B. Saran.....	138
DAFTAR PUSTAKA.....	139
LAMPIRAN.....	144

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia saat ini sedang giat – giatnya melakukan pembangunan di segala bidang dengan tujuan untuk meningkatkan taraf hidup, kecerdasan dan kesejahteraan rakyat secara adil dan makmur. Pembangunan Nasional suatu upaya untuk meningkatkan seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang juga sekaligus sebagai proses dari pengembangan seluruh sistem penyelenggaraan negara untuk mewujudkan Tujuan Nasional, pembangunan nasional pada hakekatnya membangun manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya. Pembangunan manusia Indonesia seutuhnya berarti peningkatan kualitas manusia Indonesia baik secara fisik maupun nonfisik, yang diharapkan mampu menjadi subjek dalam rangka pembangunan sektor lainnya.

Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengelola dan memanfaatkan Sumber Daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat Indonesia. Dengan memiliki cipta, rasa, dan karsa, manusia telah mengelola dan memanfaatkan Sumber Daya Alam bagi kebutuhan generasi sekarang juga mempertimbangkan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya hal tersebut sesuai dengan pembangunan berkelanjutan.¹

Tanah mempunyai peranan penting dalam pembangunan dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana dalam bidang

¹ Salim HS, 2018, *Pengantar Hukum Sumber Daya Alam*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal. 19.

perindustrian, perumahan, jalan. Tanah dapat dinilai sebagai bendatetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Tanah merupakan tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan. "Pada akhirnya tanah juga yang akan dijadikan persemayaman terakhir bagi seorang yang meninggal dunia".²

Pemerintah mengeluarkan Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang diharapkan mampu mengatasi konflik dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terutama dalam prosedur penetapan ganti rugi. Undang – Undang ini telah diubah dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang juga disusul dengan diterbitkannya Peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Akan tetapi penulis dalam tulisan ini masih mengikuti Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 karena kasus yang dibahas dalam tulisan ini terjadi pada saat Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 belum direvisi dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

² Abdurahman, 1983, *Masalah Hak-hak Atas Tanah Dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*, Cet.2, Alumni, Bandung, Hal.1.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Bandar Udara didasarkan pada Pasal 34 ayat (4) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2019 tentang Tataan Kebandarudaraan Nasional mengenai Pengelolaan serta Pengoperasian Bandara Udara diprakarsai oleh: a.Pemerintah Daerah, b. Badan Usaha Milik Negara, c.Badan Usaha Milik Daerah, d.Badan Hukum Indonesia. Kegiatan Pemerintahan dan otoritas Bandar Udara diatur dalam Pasal 226 sampai dengan Pasal 231 Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, dalam Pasal – Pasal tersebut diatur kegiatan Pemerintahan yang meliputi pembinaan kegiatan penerbangan, kepabeanan, keimigrasian, dan kekarantinaan serta otoritas Bandara Udara.

Menurut Pasal 226 Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2009 menentukan bahwa kegiatan Pemerintahan yang meliputi pembinaan kegiatan penerbangan dilakukan oleh otoritas Bandar Udara. Ketentuan lebih lanjut mengenai kegiatan Pemerintah di Bandara Udara maka Menteri Perhubungan dapat membentuk satu atau beberapa otoritas Bandar Udara terdekat yang bertanggung jawab langsung kepada Menteri, dalam Pelaksanaan tugasnya otoritas Bandar Udara berkordinasi dengan Pemerintah Daerah.

Sesuai dengan Peraturan yang menentukan tentang kegiatan Pemerintahan yang meliputi kegiatan penerbangan maka perlu juga diterbitkan aturan pelaksanaan mengenai Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang telah diubah sebanyak empat kali dan dalam kasus ini ditegaskan dalam Perubahan yang ke empat yaitu Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 (Pasal 75 ayat (1). Pasal 36 Undang – Undang Nomor 2

Tahun 2012 bahwa pemberian ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk: a. Uang, b. Tanah Pengganti, c. Permukiman Kembali, d. Kepemilikan Saham; atau e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua pihak.

Ganti kerugian merupakan hal yang paling penting dalam proses Pengadaan Tanah, karena ganti kerugian merupakan pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh para pemegang hak katas tanah atas beralihnya hak tersebut sehingga diperlukan adanya ganti kerugian yang layak dan adil.³

Pasal 20 Undang – Undang Pokok Agraria Hak Milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 Hak Milik dapat dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Pasal 1 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan ganti kerugian merupakan penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak dalam proses Pengadaan Tanah. Ganti Kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung. Ganti Kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung.

Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Dan bagi ada yang melanggar hal tersebut, akan

³ Ni Wayan Lusiana Sari, 2020, *Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Mengendalikan Pembangunan Kawasan Bandar Udara*, Jurnal Preferensi Hukum, Vol. 1, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Denpasar-Bali, Hal. 3.

dikenai sanksi pidana sesuai dengan Peraturan Perundang – Undangan yang berlaku.⁴

Pasal 75 ayat (1) Peraturan Presiden nomor 71 Tahun 2012 yang telah dirubah dalam perubahan yang keempat yaitu Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, bahwa Dalam Musyawarah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 68 Pelaksanaan mengutamakan yang namanya pemberian ganti rugi yang layak dan adil dalam bentuk uang atau apapun yang memberi manfaat.⁵ Ganti kerugian mengakibatkan pemerintah dalam menyediakan tanah untuk pembangunan sering sulit mencapai kesepakatan dengan pemegang hak dan dapat memicu konflik karena pemegang hak merasa hak mereka akan bentuk ganti rugi selain uang yang ditentukan dalam Undang – Undang diabaikan. Proses pengadaan tanah seringkali masyarakat yang memiliki tanah mengajukan nilai ganti kerugian yang terbilang besar sehingga pemerintah sendiri kesulitan memenuhi tuntutan pemegang hak sehingga begitu sulit seringkali untuk mencapai yang namanya sepakat diantara kedua belah pihak.

Proses Pengadaan Tanah ini dilakukan pada akhir tahun 2010 sampai dengan tahun 2012, dalam hasil identifikasi atau penelitian tidak dilakukannya pengumuman serta tidak menunjuk Lembaga Penilai Harga Tanah yang ditetapkan oleh Bupati ununtuk menilai Harga

⁴ Soedaryo Soemin, 1993, *Status Hak dan Pengadaan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal.82.

⁵ Pasal 75 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015

Tanah dalam hal ini Kabupaten atau di sekitar kabupaten yang bersangkutan. Apalagi pada saat itu belum dibentuk lembaga penilai harga tanah oleh Bupati setempat.

Pada saat dilakukannya proses pengadaan tanah, aturan yang digunakan pada saat itu masihlah Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dalam regulasinya bahwa panitia pengadaan tanah memiliki kewenangan yang melekat dalam menginventarisasi objek tanah yang akan dibebaskan dan benda – benda di atasnya dan siapa saja subjek hukum pemegang hak yang berhak atau sebagai pemilik guna memperoleh pembayaran ganti kerugian. Dari hasil musyawarah yang dilakukan antara panitia pengadaan tanah dengan para pemilik lahan disepakati bahwa harga tanah untuk jenis tanah kering non sertifikat senilai Rp. 21.390 per meter persegi, tanah kering bersertifikat Rp. 25.000 per meter persegi, tanah basah non sertifikat Rp. 35.000 per meter persegi serta untuk jenis tanah basah bersertifikat belum disepakati. Dari hasil juga ditemukan bahwa terjadinya pemotongan PPH sebesar 5 persen dan administrasi 1,5 persen dalam proses pembebasan lahan. Panitia pengadaan tanah tidak mengacu pada Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sehingga menimbulkan perkara kepemilikan lahan yang akan dibebaskan.

Disinilah letak masalahnya terjadi dimana Masyarakat yang tanahnya terdampak atas pembangunan bandara tersebut, merasa ganti rugi yang mereka terima tidak sesuai dan tidak adil. Pemerintah dapat memberikan uang ganti rugi kepada warga sejumlah Rp 250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah) per meter persegi. Sedangkan apabila ditaksir, menurut warga harga tanah ditempat tersebut bisa mencapai Rp 2.000.000,00 (dua juta rupiah) per meter persegi.⁶

Proses musyawarah seharusnya menjadi hal yang di lakukan oleh Pemerintah setempat karena hal ini telah di atur di dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dan Pasal 16 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah yang menyatakan Instansi yang memerlukan tanah bersama Pemerintah Provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 15 melaksanakan :

- a. Pemberitahuan rencana pembangunan
- b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan
- c. Konsultasi publik rencana pembangunan”

Proses yang berlarut larut tersebut tentunya akan menghambat dan juga merugikan terhadap proses berjalannya pembangunan itu sendiri yang dalam hal ini adalah pembangunan jalur bandara buntu kunik mengkendek tana toraja yang diantara lain penyebabnya adalah

⁶ <https://www.lekatnews.com/2020/02/belum-tuntas-pelunasan-ganti-rugi-lahan.html> diakses pada tanggal 10 November 2020

masalah ganti kerugian kepada masyarakat yang terelokasi, jika dilihat lebih luas nampaknya masalah ganti kerugian didalam Pengadaan Tanah menjadi masalah yang lumrah terjadi di masyarakat di Indonesia. Masalah ini tentunya harus diantisipasi oleh Pemerintah jika tidak ingin proses pembangunan menjadi terhambat dan membuang banyak waktu sehingga proses ekonomi dilingkungan masyarakat dapat berjalan dengan baik.⁷

Negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan fungsi pengelolaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis beraspek publik.⁸

Namun untuk pembangunan fasilitas – fasilitas umum seperti tersebut diatas, memerlukan tanah sebagai wadahnya. Dalam hal ini persediaan tanah masih sangat luas, pembangunan fasilitas umum tersebut tidak menemui masalah. Dalam Pelaksanaan Pasal 6 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum diselenggarakan oleh Pemerintah. Pengadaan Tanah yang dimaksud disini adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Proses ganti kerugian termasuk dalam kategori penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses Pengadaan Tanah. “Adapun aspek – aspek ganti

⁷ Supriadi, 2007, Hukum Agraria, *Sinar Grafika*, Jakarta, Hal. 29.

⁸ Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, *Citra Media*, Yogyakarta, Hal.5.

kerugian yang layak pada prinsipnya harus memenuhi tiga aspek yaitu, aspek ekonomi, aspek sosiologis, dan aspek filosofis”.⁹

Pada tahapan proses pengadaan tanah yang dilakukan terdapat sejumlah hal yang tidak dilakukan oleh panitia pengadaan tanah, dimana adanya beberapa proses tahapan yang tidak dilakukan dengan cermat oleh panitia pengadaan tanah. Seperti proses inventarisasi data kepemilikan tanah yang tidak sesuai dengan data yang ada di Kantor Pertanahan, sehingga menyebabkan data kepemilikan ganda di lokasi yang akan dijadikan pembangunan bandara buntu kunik mengkendek Tana Toraja.

Proses ganti rugi yang dilakukan oleh Pemerintah setempat kepada Masyarakat yang terkena dampak Pembangunan tersebut tidak sesuai dengan Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun Peraturan Perundang – Undangan lainnya yang mengatur masalah ganti rugi ini. Proses yang terjadi tidak sesuai dengan peraturan yang ada, dimana terjadinya salah bayar kepada para pihak yang bukan pemilik hak atas tanah tersebut sehingga menimbulkan permasalahan dari pemilik tanah yang menuntut agar pembayaran ganti rugi di bayarkan kepada mereka sebagai pemilik tanah yang sebenarnya.

Kasus Ganti Rugi ini tersebut sampai bersengketa di Pengadilan, bahkan Kasus ini sampai Pada Tingkat Kasasi di Mahkamah Agung dan

⁹ Bernhad Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, Hal.369.

putusannya telah *inkraht* atau telah berkekuatan hukum tetap. Dalam Pokok Perkara Putusan Mahkamah Agung Nomor 207 K/PDT/2013, tertanggal 27 november 2014, menyatakan bahwa ahli waris sah dari Puang Sesa Bonde turun temurun ke Puang Randanan, Puang Mengkendek, dan Para Penggugat berhak mewarisi tanah Tongkonan Busan Pitu Buntu Pitu Lombok yang merupakan peninggalan Puang Sesa Bonde.

Pokok Perkara itu juga disebutkan bahwa Menyatakan tindakan Panitia 9 Pengadaan Tanah atas Pembangunan Bandar Udara Baru di Lembang Simbuang, Kecamatan Mengkendek, Kabupaten Tana Toraja menyimpang dari prosedur dan Peraturan Perundang – undangan yang berlaku. Dalam Pandangannya juga Mahkamah Agung Menghukum Bupati Tana Toraja dan Panitia 9 Pengadaan Tanah Atas Pembangunan Bandara tersebut untuk membayar kepada para ahli waris Puang Sesa Bonde yakni uang ganti rugi yang layak dan adil serta sebesar uang nilai

“Ahli waris Puang Sesa Bonde dan Puang Mengkendek melakukan aksi gelar spanduk di lokasi Bandara Udara Buntu Kunik yang saat ini bernama Toraja Airport”.¹⁰ Aksi ini dilakukan setelah gugatan mereka dikabulkan oleh Mahkamah Agung dengan nomor putusan 207 K/PDT/2013, tertanggal 27 november 2014 dan dinyatakan

¹⁰Kabarindonesia.com/berita.php?pil=26&jd=Tanah+Pembangunan+Bandara+Baru+Tana+Toraja+Masih+Bermasalah&dn=20200815095036 diakses pada tanggal 03 agustus 2020

inkraht. Aksi ini juga meminta kepada pihak berwenang agar segera melakukan pembayaran atas lahan yang mereka miliki, dimana sebelumnya dibayarkan kepada pihak yang tidak berhak.

Kuasa Hukum Puang Sesa Bonde yaitu, Antonius T, Tulak, S.H., mengungkapkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Tana Toraja dalam hal proses pembayaran ganti rugi pembebasan tanah tersebut melakukan salah bayar ke orang lain sejumlah Rp. 4.000.000.000 (empat milyar rupiah lebih), sehingga yang diterima oleh pemilik tanah baru Rp. 5.000.000.000 (lima milyar rupiah lebih), dari total harga Rp. 9.841.742.710 (sembilan milyar delapan ratus empat puluh satu juta tujuh ratus empat puluh dua ribu tujuh ratus sepuluh rupiah), hal ini juga ditegaskan oleh Ahli Waris dari Puang Mengkendek Tana Toraja yaitu, “Kartika Andilolo menjelaskan bahwa pihak Pemkab Tana Toraja membayar ganti rugi lahan tersebut kepada masyarakat yang tinggal di sekitar lahan bandara. Mereka bukan pemilik lahan”.¹¹

Antonius menjelaskan bahwa hal tersebut tertulis pada amar putusan Mahkamah Agung (MA) nomor 2073K/pdt/2013, oleh sebab itu. Antonius menjelaskan ada tiga poin yang sangat penting terkait dengan persoalan tersebut. Pertama, Pemerintah Daerah Kabupaten Tana Toraja diminta agar segera menyelesaikan pelunasan pembayaran atas tanah hak milik tersebut. Kedua, Badan Pertanahan Nasional Tana Toraja diminta untuk melakukan pengukuran ulang atas tanah tersebut

¹¹ Ibid

dengan melibatkan pihak pemilik tanah. Ketiga, Pihak pemilik tanah melarang adanya aktivitas sekitar lokasi tersebut selama penyelesaian pelunasan pembayarannya belum dilakukan. “Belum adanya pelepasan hak milik atas tanah yang digunakan untuk proyek pembangunan bandara buntu kunik tersebut dari pihak pemilik tanah itu”.¹²

Berdasarkan pertimbangan majelis hakim dalam memutus perkara tersebut, bahwa tindakan panitia 9 pengadaan tanah telah menyimpang dari prosedur tahapan pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi tanah kepada masyarakat yang berhak atas ganti rugi tersebut. Majelis Hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa tanah seluas + 60 ha yang terletak di Lembang Simbuang, Kecamatan Mengkendek, Kabupaten Tana Toraja merupakan tanah milik adat, pemegang adat adalah Sesa Bonde turun temurun ke Puang Randanan, Puang Mengkendek dan ahli warisnya, serta majelis hakim menganggap bahwa ahli waris puang sesa bonde merupakan pemilik asli tanah objek yang disengketakan sedangkan penggarap tanah yang tinggal disekitar lahan tersebut bukanlah pemilik tanah yang sesungguhnya. Sehingga majelis hakim menganggap bahwa tidak adil apabila ganti rugi hanya diberikan kepada penggarap tanah yang bukan pemilik sebenarnya dan justru tidak dibayarkan kepada pemilik sah tanah yaitu ahli waris Puang Sesa Bonde, karena itu telah tepat dan benar majelis hakim untuk menghukum Panitia

¹² Ibid

9 Pengadaan Tanah untuk membayar ganti rugi kepada ahli waris Puang Sesa Bonde.

Berdasarkan uraian sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya. Bahwa patut diduga proses pelaksanaan pengadaan tanah pembangunan bandara buntu kunik di Kabupaten Tana Toraja diduga tidak berlangsung dengan menerapkan prinsip kehati-hatian pada setiap tahapan pelaksanaannya. Akibatnya terjadi permasalahan menyangkut pembayaran ganti rugi yang tidak tepat sasaran, sehingga timbul persoalan hukum antara masyarakat pemilik hak atas tanah maupun bukan pemilik hak atas tanah dan Pemerintah Daerah sebagai pelaksana. Adanya persoalan hukum yang timbul berkaitan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan Bandara Buntu Kunik, Kabupaten Tana Toraja, mendorong penulis mengangkat permasalahan ini untuk diteliti dalam rangka penyelesaian tugas akhir sebagai Tesis.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan diatas maka masalah yang akan diidentifikasi dan diteliti adalah?

1. Apakah Tahapan Pengadaan Tanah yang Dilakukan Pemerintah Kabupaten Tana Toraja Sudah Sejalan dengan Penerapan Prinsip

Kehati-hatian Pada Proyek Pembangunan Bandara Buntu Kunik Mengkendek Tana Toraja?

2. Apa Akibat Hukum yang timbul Terhadap Kesalahan Pembayaran Ganti Rugi Pada Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara Buntu Kunik?

C Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang akan penulis hendak capai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi Apakah Tahapan Pengadaan Tanah yang Dilakukan Pemerintah Kabupaten Tana Toraja Sudah Sejalan dengan Penerapan Prinsip Kehati-hatian Pada Proyek Pembangunan Bandara Buntu Kunik Mengkendek Tana Toraja.
2. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi Apakah Akibat Hukum yang timbul Terhadap Kesalahan Pembayaran Ganti Rugi Pada Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara Buntu Kunik.

D Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang akan dicapai dalam tulisan ini baik itu secara teoritis dan praktis bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Memberikan Sumbangan Pemikiran Berupa Konsep, metode atau teori dalam studi ilmu hukum, khususnya yang menyangkut tentang pengaturan, prosedur Ganti Rugi, dan penerapan prinsip kehati-hatian pada ganti rugi tanah untuk pembangunan guna Kepentingan Umum.

2. Manfaat Praktis

Penulis Berharap Karya Tulis Ilmiah yang berbentuk Tesis ini Dapat Dikembangkan dan Memberikan manfaat baik kepada Pembaca, Pelaku Hukum Pertanahan, Pemangku Kepentingan Maupun Penulis Sendiri. Adapun manfaat yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

- a. Manfaat bagi pembaca Diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya tentang Hukum Pertanahan yang menyangkut soal ganti rugi demi pembangunan untuk kepentingan umum.
- b. Diharapkan disamping memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, juga untuk menambah pengetahuan serta wawasan dibidang hukum Perdata dan Agraria khususnya Hukum Pertanahan, yaitu dalam ruang lingkup ganti rugi tanah demi pembangunan untuk kepentingan umum, Undang-undang Pokok Agraria dan

peraturan perundangundangan lain yang terkait dengan penelitian ini.

E Orisinalitas Penelitian

Penulisan karya tulis ilmiah memuat uraian sistematis mengenai hasil – karya ilmiah lainnya yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu atau hampir sama namun yang membedakan objeknya yang berbeda. Untuk memetakan penelitian atau pemikiran yang sudah ada, sebagai judul tesis ini telah diperiksa melalui penelusuran kepustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin maupun penelusuran di internet. Tema diatas adalah hasil pemikiran sendiri dibantu dengan referensi, buku – buku, dan pihak – pihak lain dan judul tersebut belum pernah ditulis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin maupun di universitas lainnya. Data yang digunakan guna melengkapi penulisan tesis ini adalah memanfaatkan informasi yang diperoleh dari berbagai media, baik itu media cetak maupun media elektronik ataupun melalui wawancara langsung dengan pihak terkait yang menangani persoalan diatas. Dengan demikian keaslian penelitian tesis ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Adapun berdasarkan penelusuran kepustakaan melalui internet ada beberapa judul karya ilmiah yang terkait dengan penulisan yang dilakukan oleh penulis yaitu:

1. Rizky Febriansyah Hasibuan, NIM: 157005060, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara 2017, Judul Tesis: Analisis Hukum Ganti Rugi Tanah

Masyarakat Untuk Pembangunan Jalan Tol Medan – Kualanamu - Tebing Tinggi. Pokok permasalahan mengenai ganti rugi tanah masyarakat untuk pembangunan jalan tol. Rumusan Masalah dari penelitian ini Proses ganti rugi yang dilakukan oleh Pemerintah setempat yang dimana terdapat kesalahan mengenai proses penghitungan nilai ganti rugi tanah dan rumah yang tidak sesuai dengan nilai harga tanah pada saat itu, dan semuanya dibayar dengan harga yang sama rata. Sehingga menimbulkan permasalahan yang menyebabkan terbengkalainya proses pembangunan jalan tol tersebut.

2. Tomi Firdaus, NIM: 1220123067 Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas 2017, Judul Tesis: Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Lingkar Kota Padang. Pokok permasalahan mengenai penentuan besar ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan lingkar yang dimana rumusan masalahnya Proses ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang tidak sesuai dengan kesepakatan pada saat penentuan nilai harga pada saat itu. Hasil dari Penelitian ini terdapat pembayaran yang tidak sesuai dengan kesepakatan pada saat dilkukannya negosiasi soal harga tanah.

3. Dina Astagina, NIM: B022182034 Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin 2021, Judul Tesis: Kekuatan Hukum Akta Perjanjian Pengikatan Pelepasan Hak Atas Tanah Yang Dibuat Oleh Notaris/PPAT menarik pokok permasalahan yaitu kedudukan hukum pelepasan hak atas tanah menjadi tanah Negara yang didasari oleh Akta yang dibuat oleh Notaris/PPAT. Hasil penelitian ini menyebutkan bahwa Pengadaan Tanah yang dilakukan terlebih dahulu dengan sebuah perjanjian pengikatan pelepasan hak atas tanah yang dibuat oleh Notaris/PPAT yang hendak untuk dijadikan tanah Negara maka tidaklah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Perbedaan dengan topik penelitian ini adalah penulis dalam penelitian akan mengkaji mengenai prinsip kehati-hatian dalam menentukan ganti rugi yang dilakukan oleh Pemerintah setempat dan tanggung jawab hukum pemerintah/instansi yang memerlukan tanah dalam kesalahan pembayaran pembangunan bandara buntu kunik, sedangkan pada penelitian sebelumnya mengkaji mengenai Perjanjian pengikatan pelepasan hak atas tanah yang berfungsi sebagai perjanjian pendahuluan apabila pembayaran ganti rugi kepada pihak yang berhak belum sepenuhnya diterima serta kekuatan hukum pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara yang didasari

oleh akta perjanjian pengikatan pelepasan hak atas tanah oleh Notaris/PPAT mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna maka pihak yang berhak dapat menggunakan akta perjanjian pengikatan pelepasan hak atas tanah sebagai dasar untuk menuntut pembayaran atau pelunasan pembayaran ganti rugi dari Pemerintah (instansi yang memerlukan tanah). Dari hasil penelitian tersebut di atas, terdapat perbedaan dengan penulisan yang dilakukan oleh penulis. Penulis berfokus Pada prinsip kehati-hatian pada tahapan pengadaan tanah kepada masyarakat yang berdampak atas pembangunan bandara tersebut. Serta penulis focus kepada akibat hukum yang timbul dari adanya kesalahan pembayaran kepada pihak yang bukan pemilik hak atas tanah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Menurut John Salindeho arti atau istilah menyediakan tanah untuk mencapai keadaan ada, karena didalam mengupayakan menyediakan sudah terselib arti mengadakan atau keadaan ada itu, sedangkan dalam mengadakan tentunya kita menemukan atau tepatnya mencapai sesuatu yang tersedia, sebab sudah diadakan, kecuali tidak berbuat demikian, jadi kedua istilah tersebut namun tampak berbeda, mempunyai arti yang menuju kepada satu pengertian (*monosematic*) yang dapat dibatasi kepada suatu perbuatan untuk mengadakan agar tersedia tanah bagi kepentingan pemerintah.¹³

Pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu sehingga memberikan perlindungan hukum yang adil kepada pemilik hak atas tanah.¹⁴ Pengadaan tanah dipahami ketika judul Keputusan Presiden tersebut dituliskan “pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum”. “Hal ini juga menandakan adanya spesifikasi yang ditegaskan yang menjadi maksud dan tujuan serta pelaksanaan dari kegiatan pengadaan tanah tersebut.”¹⁵ “Pembangunan yang berkelanjutan merupakan standar

¹³ John Salindeho, 1988, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 31.

¹⁴ Imam Koeswahyono, 2008, Artikel, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Hal. 1.

¹⁵ Ibid.

yang tidak hanya ditujukan bagi perlindungan lingkungan”,¹⁶ pencegahan terhadap pembangunan yang merusak dan tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan serta kewajiban untuk turut serta dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan pada setiap masyarakat.

Pencabutan Hak Atas Tanah menurut Undang – Undang Pokok Agraria adalah pengambilan tanah kepunyaan suatu pihak oleh negara secara paksa, yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus, tanpa yang bersangkutan melakukan sesuatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi suatu kewajiban hukum sehingga biasanya menimbulkan persoalan hukum.¹⁷ Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum harus dilakukan dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum dan memberikan keadilan secara ekonomi terhadap masyarakat luas. “Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah dan pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain”.¹⁸

Pelaksanaan Pengadaan Tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan fungsi tanah yang sebenarnya dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas

¹⁶ Alvin Syahrin, 2003, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, Hal. 1.

¹⁷ Efendi Perangin angin, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, Hal. 38.

¹⁸ Abdullah Sulaeman, 2010, *Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, Hal. 2.

tanah.¹⁹ Masyarakat menghendaki harga yang setinggi - tingginya dari harga Pasaran atau paling tidak sesuai dengan harga pasaran, bahkan ada masyarakat yang menghendaki harga ganti rugi itu didasarkan pada harga sekian tahun kedepan atau setelah tanahnya dibebaskan dan telah dijadikan sarana umum.²⁰

Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa pengertian pengadaan tanah adalah “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Dalam Undang-undang ini tidak menyebutkan pencabutan hak atas tanah sebagai bagian dari pengadaan tanah atau, pencabutan hak atas tanah bukan merupakan bagian dari pengadaan tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012. Tanah juga harus diperuntukkan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sebesar besarnya untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, dan memperhatikan hak-hak masyarakat yang tanahnya dilepaskan serta juga harus dijaga kelestariannya.²¹ Tanah merupakan salah satu sarana kebutuhan yang amat penting dalam pengadanan tanah untuk kepentingan umum maka sangat tidak mudah

¹⁹ Maria S. W, Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas Press, Jakarta, Hal. 80.

²⁰ Adrian Sutedi, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 46.

²¹ Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang, Hal. 1.

untuk dipecahkan,²² adapun obyek pengadaan tanah dalam secara luas yang tertuang didalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 meliputi: ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.²³ “Pencegahan terhadap pembangunan yang merusak dan tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan serta kewajiban untuk turut serta dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan pada setiap masyarakat.”²⁴

Beberapa ketentuan yang diatur dalam Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum diubah dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Ketentuan dalam Pasal 8 ayat (4) berbunyi Perubahan Objek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada aturan sebelumnya khususnya untuk proyek prioritas Pemerintah Pusat dilakukan melalui mekanisme: a. Pelepasan kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan Oleh Instansi, atau b. Pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh Swasta.

²² Wayan Suandra, 1994, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Cet. 1, PT. Rineka Cipta , Jakarta, Hal. 11.

²³ Umar Said Sugiharto, 2015, *Hukum Pengadaan Tanah*, Setara Press, Malang, Hal. 25-26.

²⁴ Koesnadi Hardjosoemantri, 1999, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hal. 18-19.

Dengan demikian pengertian pengadaan tanah menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 jelas berbeda sekali dengan pengertian pencabutan tanah dan pembebasan tanah, yang tersirat adanya tindakan khusus dari pihak pemerintah secara sepihak maupun tindakan pihak swasta yang difasilitasi oleh pemerintah, juga adanya perbedaan mengenai objek yang akan diberikan ganti rugi, dalam aturan yang baru ini, juga secara eksplisit ditegaskan termasuk atas bangunan dan tanaman serta benda-benda yang berkaitan dengan tanah.²⁵

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikemukakan mengenai pengertian kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas.²⁶ Oleh Karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional

²⁵ Ibid.

²⁶ John Salindeho, Op. Cit, Hal. 33-35

serta wawasan Nusantara.²⁷ Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan Pemerintah dan selanjutnya dimiliki oleh Pemerintah. “Sehingga Dengan demikian pembangunan untuk kepentingan umum tidak ditujukan untuk mencari untung akan tetapi bermanfaat untuk orang banyak”.²⁸

“Kepentingan umum mengandung tiga unsur esensial: dilakukan oleh pemerintah, dimiliki oleh pemerintah dan non profit”.²⁹ Proses pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan secara teoritik didasarkan pada azas/ prinsip tertentu dan terbagi menjadi dua sub sistem :

A Pengadaan tanah oleh pemerintah karena kepentingan umum.

B Pengadaan tanah oleh pemerintah karena bukan kepentingan umum (komersial).³⁰

Bidang kegiatan pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum, yang diatur dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Keraja ialah:

- a. Jalan umum (termasuk jalan tol, rel kereta api), saluran pembuangan air (termasuk saluran air minum/air bersih dan sanitasi).
- b. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi.
- c. Rumah Sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat.
- d. Pelabuhan atau bandara udara (termasuk stasiun kereta api dan/atau terminal).

²⁷ John Salindeho, Op. Cit, Hal. 40.

²⁸ AA. Oka Mahendra, 1996, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*, Sinar Harapan, Jakarta, Hal. 291.

²⁹ Maria S.W, Soemardjono, Op. Cit, Hal. 80.

³⁰ Ibid

- e. Peribadatan.
- f. Pendidikan atau Sekolah
- g. Pasar Umum
- h. Fasilitas Pemakaman Umum
- i. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana
- j. Pos dan telekomunikasi
- k. Sarana Olahraga
- l. Stasiun penyiaran radio, televisi serta sarana pendukungnya.
- m. Kantor pemerintah (termasuk pemerintah daerah, perwakilan negara asing, perserikatan bangsa-bangsa dan /atau lembaga-lembaga internasional dibawah naungan perserikatan bangsa-bangsa)
- n. Fasilitas angkatan bersenjata republik indonesia (termasuk kepolisian sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya).³¹

Perencanaan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan /Rencana Pembnagunan Nasional dan Dearah.³²

“Pengaturan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala pengaturan yang terkait di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak unifikasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria”.³³ Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam perkembangan hukum pertanahan di Indonesia dilakukan dengan cara dan menggunakan lembaga hukum yang pertama, yaitu pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya yang telah ditunjuk oleh instansi

³¹ Ibid

³² Pasal 14 ayat (2) Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

³³ Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 telah mengakhiri dualisme hukum pertanahan di Indonesia, yang dengan tegas telah mencabut *Agrarische Wet* (S. 18750-55), kemudian *Domein Verklaring* yang tersebut dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit*, *Domein Verklaring* untuk daerah Sumatera, Keresidenan Manado dan Keresidenan Borneo, *Koninklijk Besluit* dan buku kedua dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Lihat, konsiderans Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

yang berwenang.³⁴ “Akan tetapi, dalam praktik ketentuan undang-undang ini tidak dapat berjalan. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah mengeluarkan ketentuan mengenai pembebasan hak atas tanah”.³⁵

“Namun ketentuan ini dalam praktiknya banyak menimbulkan masalah sehingga tidak dapat berjalan secara efektif. Berdasarkan kenyataan ini pemerintah kemudian mengeluarkan keputusan presiden mengenai pelepasan atau penyerahan hak atas tanah”.³⁶ Penguasa yang bertugas untuk melakukan hal tersebut. Di samping itu juga, masalah timbul karena status hak yang tidak jelas. Begitu juga tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan diberikan kepada masyarakat yang terkena dari dampak tersebut.³⁷

Pada Tanggal 19 Maret 2020 dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tentang Pendanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, “Menetapkan tentang Pendanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum rangka pelaksanaan proyek strategis nasional”.³⁸ Dalam Perpres

³⁴ Ibid

³⁵ Ibid

³⁶ Ketiga lembaga hukum tersebut masing-masing diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-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, dan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

³⁷ Adrian Sutedi, Op. Cit.

³⁸ Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

tersebut menjelaskan alokasi dana pengadaan tanah bersumber dari Investasi Pemerintah yaitu Anggaran yang dicairkan dari rekening kas umum negara.

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang telah diubah dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja memperluas kategori “tanah untuk Kepentingan Umum”. “Semuanya itu diperlakukan dengan khusus secara cepat. Didalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja ada penambahan kategori “tanah untuk Kepentingan Umum” yaitu”³⁹:

1. Kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah
2. Kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah
3. Kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah
4. Kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah
5. Kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah
6. Kawasan Pengembangan Teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah.

Permasalahan dalam bidang hukum pertanahan yang tidak pernah selesai dari waktu ke waktu adalah permasalahan yang pengambilan

³⁹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

tanah kepunyaan masyarakat atau penduduk bagi pelaksanaan pembangunan proyek pemerintah untuk kepentingan umum yang sering terjadinya gejolak antara Pemerintah dan Masyarakat yang tanah akan dilepaskan haknya.⁴⁰ "Permasalahan pengadaan tanah pembebasan tanah, pengambilan tanah, pencabutan hak atas tanah, atau dengan nama apapun selalu melibatkan dua kepentingan yang harus ditempatkan secara seimbang".⁴¹ Kedua kepentingan itu ialah kepentingan pihak pemerintah dan kepentingan warga masyarakat/rakyat pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah tersebut. "Hak menguasai oleh Negara, yaitu memberikan kuasa kepada negara-negara sebagai berikut":⁴²

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Sebagai konsekuensi dari pada hak menguasai negara yang bertujuan untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka negara mempunyai hak untuk membatalkan atau

⁴⁰ Hardianto Djanggih, Salle Salle, 2017, *Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Pandecta (Jurnal Penelitian Ilmu Hukum), Vol. 12, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, Hal. 17.

⁴¹ Ashar Sinilele, 2017, *Tinjauan Yuridis Terhadap Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kota Makassar*, Jurnal AL-QADAU PERADILAN dan HUKUM KELUARGA, Vol. 4, No. 1, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, Hal. 15.

⁴² Pasal 12 ayat (2) Undang – Undang Pokok Agraria

mengambil hak-hak atas tanah yang layak dan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-undang.⁴³

Oleh karena itu, pencabutan hak-hak atas tanah itu dimungkinkan selagi memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dengan memperhatikan ketentuan yang ada, yaitu; harus ada ganti rugi yang layak atau menggantikan dengan nilai tanah yang sesuai ditinjau dari aspek nilai, manfaat, dan kemampuan tanah pengganti.⁴⁴ “Bentuk kegiatan pembangunan yang bersifat kepentingan umum, maka pengertian kepentingan umum tersebut kembali menjadi bias dan kabur”.⁴⁵

Kegiatan pembangunan bersifat kepentingan umum bila sebelumnya sudah dimasukkan dalam rencana pembangunan atau dalam Rencana Induk Pembangunan (RIP) yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan telah diberitahukan kepada masyarakat di mana proyek pembangunan itu akan dilaksanakan.⁴⁶

Kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, dan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi. “pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian”, menurut Maria SW Sumardjono,⁴⁷

⁴³ Achmad Rubaie, Op. Cit, Hal. 39.

⁴⁴ Muhadar, Ratnaningsih, 2006, *Viktisasi Kejahatan di Bidang Pertanahan*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, Hal. 61.

⁴⁵ Abdurrahman, 1996, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hal. 79.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Maria SW Sumardjono, Op. Cit. Hal. 72.

- Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012

Pada Tanggal 14 Januari 2012 pemerintah telah mengesahkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum.

Dalam konsideran pertimbangan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa ada tiga alasan yang sangat kuat dan mendasar bagi pemerintah untuk menerbitkan undang-undang ini yakni: *pertama*, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah perlu untuk melaksanakan pembangunan; *kedua*, untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum.

Menurut Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dinyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan “menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum para pihak yang berhak”.⁴⁸

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan: 1). Rencana Tata Ruang Wilayah; 2). Rencana

⁴⁸ Umar Said Sugiharto, Op. Cit, Hal. 64.

Pembangunan Nasional/Daerah; 3). Rencana Strategis; dan 4). Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.⁴⁹

Apabila pengadaan tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi (mencakup kegiatan eksplorasi, eksploitasi, transmisi, dan /atau distribusi), pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Kerja Instansi yang memerlukan tanah. Dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum maka instansi yang memerlukan berhak untuk diselenggarakan perencanaan pengadaan tanah dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan (Pasal 7 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012).⁵⁰

Yang dimaksud dengan “pengampu kepentingan” antara lain adalah pemuka adat dan tokoh agama”. Yang dimaksudkan dengan “pemangku kepentingan” adalah orang atau pihak yang memiliki kepentingan terhadap objek pelepasan tanah, seperti pihak yang berhak, pemerintah, dan masyarakat sekitarnya yang memerlukan tanah.⁵¹

Dalam Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 istilah musyawarah dilakukan atau digunakan istilah lainnya, yakni konsultasi publik.⁵² Konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Pasal 7 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁵¹ Umar Said Sugiharto, Op. Cit, Hal. 65.

⁵² Pasal 1 angka 8 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012

mencapai kesepakatan dan kesepahaman dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.⁵³

Atas dasar kesepakatan, Instansi yang memerlukan tanah berhak untuk mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur, Kemudian Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah (Pasal 19 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012).⁵⁴

Setelah melakukan kajian atas keberatan tersebut, tim kajian menerbitkan rekomendasi mengenai diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan oleh Gubernur. Berdasarkan rekomendasi dari tim kajian, Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan.⁵⁵ “Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 23 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012)”.⁵⁶

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, kepada Pihak yang berhak diberikan waktu 14 (empat belas) hari untuk mengajukan keberatan kepada

⁵³ Umar Said Sugiharto, Op. Cit, Hal. 66.

⁵⁴ Pasal 19 ayat (6) Undang –Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Pasal 23 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012

Pengadilan Negeri setempat setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Pengadilan Negeri akan memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan (Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012).⁵⁷

Apabila masih ada pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri maka akan diberikan waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung akan memberikan putusan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. “Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan (Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012)”.⁵⁸

- Undang Nomor 11 Tahun 2020

Dalam Peraturan tersebut terdapat 9 hal pokok yang terangkum dalam pengadaan tanah. Peraturan tersebut menggantikan Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pokok – Pokok Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang diselenggarakan oleh Pemerintah, salah satunya proyek infrastruktur.

⁵⁷ Pasal 38 ayat (1) Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁵⁸ Pasal 38 ayat (4) Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012

Hal ini menjadi pembahasan karena pengadaan tanah diklaim masih menjadi kendala utama dalam membangun berbagai proyek infrastruktur, termasuk didalam yaitu Proyek Strategis Nasional (PSN). Oleh karena itu, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) akan membantu memfasilitasi dalam penyusunan dokumen perencanaan infrastruktur mengenai dokumen Pengadaan Tanah.

Dalam proses Pengadaan Tanah Pemerintah mempermudah poses Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan, tanah kas desa, tanah wakaf, dan tanah aset Pemerintah. Didalam Pasal 10 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 3 hal dari 9 hal pokok tersebut juga mencakup kepentingan Pengadaan Tanah untuk Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), obyek wisata, industri, dan kegiatan hilir migas.

Jangka waktu berlakunya penetapan lokasi diberikan selama 3 tahun dan dapat diperpanjang tanpa melalui proses dari awal. Mekanisme kepemilikan saham dan lahan pengganti sebagai bentuk ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Penyiapan Bank Tanah sebagai proses untuk menjamin tersedianya tanah untuk pembangunan, penegasan mengenai penguasaan tanah negara yang selama ini sering terjadi konflik antara pelaksana pengadaan tanah dan aparat penegak hukum.

Menjamin ketersediaan lahan pangan berkelanjutan dalam hal pengadaan tanah , khususnya lahan Pertanian. Proses pemberian pengelolaan yang diberikan berupa Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai sekaligus masa perpanjangannya, misalnya pemanfaatan ruang bawah tanah yang selama ini belum terfasilitasi pengembangannya seperti proyek pembangunan MRT atau LRT.

- Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020

Pada tanggal 19 maret 2020 Presiden Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Presiden nomor 66 Tahun 2020 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam rangka pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Menetapkan tentang pendanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam rangka pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, dalam Perpres Nomor 66 Tahun 2020.

Dalam Perpres tersebut menjelaskan alokasi dana pengadaan tanah yang bersumber dari investasi Pemerintah. Yaitu anggaran yang telah dicairkan dari rekening kas umum negara.

“Pada saat Peraturan Presiden berlaku alokasi dana pengadaan tanah yang bersumber dari investasi Pemerintah yang telah dicairkan dari rekening kas umum negara dapat digunakan dan dilakukan penyesuaian untuk pembayaran ganti rugi kerugian pengadaan tanah,” isi Perpres dalam Pasal 38. Kemudian terkait

dengan pengadaan tanah, pembayaran ganti rugi yang telah diajukan kepada Menteri dapat diproses dengan alokasi dana Pengadaan Tanah, Sebagaimana dimaksud terhadap usulan pensertifikatan yang telah diajukan oleh Menteri Kepada Kantor Pertanahan setempat tetap diproses pensertifikatannya atas nama Pemerintah.

- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum diklaim dapat memudahkan proses Pengadaan Tanah bagi Proyek Strategis Nasional (PSN). Peraturan tersebut terdiri dari 7 bab dan 143 Pasal ini meliputi penyelenggaraan dan kemudahan pengadaan tanah untuk Proyek Strategis Nasional (PSN).

Pengadaan Tanah merupakan tahapan awal dalam pembangunan infrastruktur, sehingga, dalam perencanaan merupakan hal terpenting agar tahapan selanjutnya bisa berjalan dengan lancar. Tahapan perencanaan didasarkan pada rencana tata ruang dan prioritas pembangunan.

Instansi yang memerlukan tanah dapat melibatkan Kementerian/Lembaga dibidang Pertanahan dan instansi terkait. Diharapkan dalam tahap Perencanaan tidak terjadi perbedaan,

maka Kementerian ATR/BPN akan turut serta memberikan data agar tidak terjadi perbedaan data dalam dokumen.

Jika PP Nomor 19 Tahun 2021 ini mulai berlaku, maka tahapan penyelesaian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum akan dilaksanakan sesuai dengan aturan tersebut. Untuk diketahui, PP Nomor 19 Tahun 2021 merupakan tindak lanjut dari disahkannya Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut itu salah satunya adalah proyek infrastruktur yang dilaksanakan diberbagai wilayah di Indonesia. Pembangunan infrastruktur ini membutuhkan tanah agar mekanisme pengadaan tanah memegang peran penting dalam mendukung pembangunan infrastruktur nasional.

B. Bentuk Pengadaan Hak Atas Tanah

Salah satu bentuk atau jenis pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum, maka dari itu proses pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan cara terakhir dengan sifat memaksa yakni Pencabutan Hak Atas Tanah Pencabutan hak atas tanah dan benda-benda di atasnya. Sedangkan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang non pemerintah, pengadaan tanah

dilakukan dengan peralihan hak seperti jual beli, tukar menukar atau cara lainnya yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Berdasarkan pengadaan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum ada tiga cara, yaitu (1) Pembebasan Tanah (pelepasan hak/penyerahan hak); (2) Pencabutan Hak atas tanah dan benda-benda di atasnya sebagaimana diatur dalam “Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961; dan (3) Peralihan hak (jual beli, tukar menukar, dan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan)”.⁵⁹

“Menurut Soedikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya”.⁶⁰ Kata “menggunakan” dalam hak atas tanah mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan kata “mengambil manfaat” dalam hak atas tanah mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁶¹

⁵⁹ Umar Said Sugiharto, Op. Cit, Hal. 75.

⁶⁰ Soedikno Mertokusumo, 1988, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta, Hal. 120.

⁶¹ Ibid.

“Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang – Undang Pokok Agraria”,⁶² kepada pemegang hak atas tanah diberikan kewenangan untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung akan berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Bahwa istilah “pembebasan tanah” muncul seiring dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai tata cara pembebasan tanah. Peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan pada tanggal 13 Desember 1975, dan sekaligus mencabut berlakunya Bijblad Nomor 11372 jo. Bijblad Nomor 12476 dan lain-lain peraturan perundangan yang berkaitan dengan pembebasan dan pemberian ganti rugi atas tanah untuk keperluan pemerintah.

Dari sisi konsideransnya dapat dikomentari antara lain sebagai berikut.⁶³ *Pertama*, peraturan ini tidak mendefinisikan secara jelas keperluan dan kepentingan yang dapat dilakukan dengan pembebasan tanah ini, antara lain hanya menyebut untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha

⁶² Pasal 4 ayat (2) Undang – Undang Pokok Agraria

⁶³ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahman Lubis, 2011, *Pencabutan Hak, Pembebasan Tanah, dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, Hal. 41.

pembangunan, khususnya untuk keperluan pemerintah. *Kedua*, sebagaimana yang telah diuraikan pada sebelumnya bahwa ketentuan tentang pengambilan tanah untuk kepentingan pemerintah/instansi sejak zaman penjajahan sampai dengan tahun 1961 masih berpedoman pada ketentuan Bijblad Nomor 11372 jo Bijblad Nomor 12476. *Ketiga*, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 meskipun mencantumkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam konsideran dasar hukumnya, tetapi tidak menyebutkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.⁶⁴

Dalam susunan panitia pembebasan tanah ini, Gubernur Kepala Daerah dapat menambah Anggota Panitia Pembebasan Tanah apabila ternyata untuk menyelesaikan pembebasan tanah itu diperlukan seseorang yang sangat ahli dibidangnya. Apabila tanah yang dibebaskan terletak di beberapa Kabupaten/Kotamadya atau jika menyangkut proyek-proyek khusus, Gubernur dapat membentuk Panitia Pembebasan Tanah tingkat Provinsi. Dalam hal ini tertentu Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II dapat menjadi Ketua Panitia Pembebasan Tanah.

Panitia Pembebasan Tanah berhak mendapat uang honorarium sebesar $\frac{1}{4}$ % dari jumlah harga taksiran ganti kerugian untuk masing-masing anggota dengan ketentuan untuk seluruh

⁶⁴ Ibid

anggota maksimum sebesar ½ % atau dalam bentuk uang sebesar Rp 1.000.000.00 (satu juta rupiah).⁶⁵

Tentang honorarium panitia, dalam Bijblad Nomor 11372 jo Bijblad Nomor 12746 tidak dikenal karena panitia yang dibentuk bersifat *ex officio*, namun setelah kemerdekaan, melalui Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 100/PM/1954 tentang Peraturan Pembiayaan Panitia-Panitia ditentukan adanya biaya panitia yang terdiri dari uang sidanganya, biaya sidang, biaya administrasi, biaya perjalanan, dan biaya-biaya lain-lain.⁶⁶ Biaya lain yang ditentukan jumlahnya inilah memunculkan permasalahan dalam setiap pelaksanaan pembebasan tanah (pelepasan hak/penyerahan hak atas tanah), diantaranya adalah menyalahgunakan kewenangan, kekuasaan dan pemberian ganti rugi kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah yang dibebaskan.⁶⁷

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau atau dengan pencabutan hak atas tanah. Berdasarkan Pasal tersebut, pengadaan tanah mencakup juga pencabutan hak atas tanah, atau

⁶⁵ Ibid

⁶⁶ BF. Sihombing, 2005, *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, Hal. 171-172.

⁶⁷ Djoni Sumardi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah Di Indonesia*, 2017, Citra Aditya Bakti, Jakarta, Hal. 137.

pencabutan hak atas tanah merupakan bagian dari pengadaan hak atas tanah.

Apabila pengadaan tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi (mencakup kegiatan eksplorasi, eksploitasi, transmisi, dan/atau distribusi), pengadaannya diselenggarakan berdasarkan rencana strategis dan rencana kerja instansi yang memerlukan tanah. Dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan (Pasal 7 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012).⁶⁸

Permasalahan pembebasan tanah untuk kepentingan umum senantiasa menimbulkan polemik. Disatu sisi, negara menjamin akan kepemilikan sah individu atas tanah sebagaimana diamanatkan oleh Undang – Undang Dasar 1945 dan Undang – Undang Pokok Agraria, di sisi lain pelaksanaan kekuasaan negara, yakni pemerintah, berkewajiban menjalankan agenda pembangunan infrastruktur fisik yang kerap kali harus mengorbankan nilai kepentingan individu.⁶⁹

Kepentingan umum, yang dijabarkan dari fungsi sosial tanah, tidak kalah pentingnya dengan kepentingan individu pemilik yang dijabarkan dan fungsi ekonomi tanah. Artinya, pada saat

⁶⁸ Pasal 7 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁶⁹ Adrian Sutedi, Op. Cit, Hal. 86.

dibutuhkan demi kepentingan umum, kepentingan individu bisa dikompromosikan, bahkan dikalahkan, dan hak milik atas tanah harus dilepaskan.⁷⁰ Istilah “Pencabutan Hak Atas Tanah” dari secara yuridis formala “Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang.”

Dalam memori penjelasan Undang-undang Pokok Agraria disebutkan bahwa Pasal 18 ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti rugi kerugian yang layak.⁷¹

Pencabutan hak ini merupakan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan kedua objek tanah yang dilakukan oleh penguasa secara sepihak, namun tindakan pencabutan hak ini harus memenuhi beberapa persyaratan.⁷² Apabila pihak yang dicabut haknya tidak menerima penetapan besarnya nilai ganti rugi yang telah ditetapkan oleh Panitia Penaksir, dapat mengajukan

⁷⁰ Toto Suryaningtyas, *Sulitnya Menepis Bayang-Bayang Masa Lalu*, Kompas, Sabtu 20 Juni 2015.

⁷¹ Umar Said Sugiharto, Op. Cit, Hal. 109.

⁷² Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahman Lubis, Op.Cit, Hal. 21-22.

upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi, selama satu bulan sejak Keputusan Presiden diterbitkan.⁷³

Dalam upaya hukum banding ini, pihak yang dicabut haknya tidak dapat mengajukan gugatan dengan menyatakan tidak bersedia haknya dicabut, tetapi dibatasi dalam hal penentuan besarnya ganti rugi yang ditawarkan pemerintah dan pihak Pengadilan Tinggi pun hanya akan menetapkan apakah tetap pada jumlah yang ditawarkan pemerintah atau menaikkan jumlah uang ganti rugi tersebut.⁷⁴

C. Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah

Secara teoritis, pemberian ganti kerugian berbeda dengan jual beli karena pengorbanan/keterpaksaan, ketidakpastian terhadap keberlanjutan kesejahteraan sosial ekonomi, kehilangan hak-hak yang bersifat kebendaan, dan kehilangan hak untuk menikmati kesenangan hidup di tempat asal. Secara ringkas, ketika berbicara mengenai ganti kerugian, mau tidak mau harus diakui bahwa rasa kehilangan tidak hanya terhadap benda-benda yang bersifat lahiriah, tetapi meliputi juga rasa kehilangan akan hal-hal yang bersifat non-lahiriah, misalnya kehilangan jejaring sosial yang sudah terbentuk sejak lama, kehilangan ikatan batin dengan tempat asal-muasal seseorang beserta leluhur dan keturunannya.

⁷³ Ibid

⁷⁴ AP. Parlindungan III, 1993, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, Hal. 102.

Oleh karena itu, dalam kehidupan modern, misalnya melalui Pasal 1246 KUHPerdara, yang dimaksudkan dengan ganti kerugian meliputi dua hal, yakni kerugian yang diderita secara langsung maupun keuntungan yang sedianya dapat diperoleh.⁷⁵ Oleh karena itu, masuk akal jika jenis ganti kerugian dalam pengadaan tanah terdiri dari ganti kerugian yang bersifat fisik dan yang bersifat nonfisik.⁷⁶

Di Indonesia, ihwal ganti kerugian untuk pertama kali dalam hukum pertanahan nasional yang menyebutkan bahwa ganti kerugian yang layak itu didasarkan pada nilai nyata/sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan,⁷⁷ dari harga yang didasarkan pada nilai nyata/sebenarnya tidak mesti sama dengan harga umum karena harga umum dapat merupakan harga “catut”. Akan tetapi, sebaliknya harga tersebut tidak pula berarti harga yang murah.⁷⁸ Ganti kerugian ditetapkan oleh pemerintah atas usul panitia penaksir yang terdiri dari pejabat ahli yang bidang pekerjaannya berkaitan dengan masalah tersebut.⁷⁹

- Pengaturan tentang ganti kerugian menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

⁷⁵ Pasal 1246 KUHPerdara

⁷⁶ Maria SW Sumardjono, 2015, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah Di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hal.46.

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ Ibid

Dalam Undang-Undang maupun Peraturan Presiden tidak diberikan penjelasan tentang makna “layak” dan “adil” adalah sesuatu yang bersifat kualitatif. Namun demikian, sayang sekali bahwa dalam Undang-Undang tidak dijabarkan lebih lanjut tolok ukur dari “layak” dan “adil” tersebut, bahkan dalam penjelasan Pasal 9 terkait dengan hal tersebut disebutkan dengan “cukup jelas”!

Sesuai dengan konsepsi Undang – Undang Pokok Agraria, jika seseorang menggunakan tanah, sudah barang tentu juga akan menggunakan tubuh bumi dan ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukana sesuai tujuan penggunaannya. Pembatasan kewenangan menggunakan tubuh bumi, air, serta ruang yang ada di atasnya adalah hal yang objektif rasional.

Dalam Hukum Pertanahan yang berlaku di Australia pun misalnya, di mana pada masa-masa awal mengenai adagium “*Cuius est solum eius est usque ad coelum et ad inferos*”. Ruang yang di atasnya dibatasi pada terhadap penggunaan tubuh bumi dan air, pemilikan perorangan juga sangat dibatasi.⁸⁰

Bentuk ganti kerugiannya, dengan kesepakatan masyarakat yang bersangkutan dapat berupa penggantian untuk tanah kepunyaan bersama, bangunan, akses ke sumber daya alam untuk kehidupan sehari-hari. Ganti kerugian tanah ulayat diberikan

⁸⁰ Peter Butt, 1999, *The Law Book Company Limited*, Land Law Edition, Canberra, Hal. 11-12.

berdasarkan perhitungan nilai pasar ditambah sejumlah uang tertentu yang disebut dengan soaltium, yang jumlahnya bisa lebih besar dari nilai pasar tanah yang bersangkutan.⁸¹ Dari uraian dalam Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012, beberapa hal perlu dipertimbangkan dalam rangka penyempurnaan pengaturan tentang pengadaan tanah yang akan datang.⁸²

Salah satu prinsip dasar dalam ilmu hukum adalah “hukum sebagai sistem”. Secara singkat artinya adalah bahwa “hukum itu merupakan tatanan, unsur satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur yang berkaitan erat dengan satu sama lainnya”. Sistem hukum itu bersifat kontinu, sekalipun peraturan berubah-ubah, namun sistemnya selalu sama, bersifat kontinu, berkesinambungan atau otonom.⁸³

“Pengaturan tentang pengajuan keberatan boleh disebut mengalami perkembangan yang cukup menarik”.⁸⁴

Dalam kesempatan ini sama sekali tidak dibuka, boleh jadi karena asumsi yang digunakan adalah bahwa orang harus menyetujui tanahnya digunakan untuk kepentingan umum, walaupun ada keberatan, utamanya adalah karena masalah ganti kerugian.⁸⁵

“Secara tidak langsung dapat juga dipahami bahwa sebelum masa Reformasi, tidak banyak masyarakat, apalagi masyarakat

⁸¹ Maria SW Sumardjono, 2015, *Semangat Konstitusi dan Alokasi yang Adil Atas Sumberdaya Alam*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Hal.103.

⁸² Ibid

⁸³ Sudikno Mertokusumo, 2008, *Mengenal Hukum*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hal. 122.

⁸⁴ H. M. Arba, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 35.

⁸⁵ Ibid

yang terkena pengadaan tanah, berani menentang proyek untuk kepentingan umum".⁸⁶ Jika setelah lokasi pembangunan ditetapkan masih terdapat keberatan, Dianjurkan kepada Pihak yang berkeberatan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya Surat Keputusan Penetapan Lokasi.⁸⁷ Pengadilan Tata Usaha Negara membuat putusan (menerima keberatan atau menolak) dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya gugatan, jika putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tetap ditolak, yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan terhadap putusan tersebut dalam 14 (empat belas) hari kerja.⁸⁸ Musyawarah untuk penetapan ganti kerugian dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya hasil penilaian dari penilai. Bagi pihak yang sepakat, kesepakatan tersebut dimuat dalam Berita Acara Kesepakatan yang akan menjadi dasar pemberian ganti kerugian. Begitu pula pihak yang berkeberatan, diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan 14 (empat belas) hari kerja setelah berakhirnya jangka waktu musyawarah kepada Pengadilan Negeri setempat yang memutuskan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya keberatan. Jika putusan Pengadilan Negeri ditolak,

⁸⁶ Ibid

⁸⁷ Umar Said Sugiharto, Op. Cit, Hal. 86.

⁸⁸ Ibid

pihak yang berkeberatan dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung yang akan memutuskan tentang Ganti Kerugian tersebut dalam 30 (tiga puluh) hari kerja.

Asumsi penetapan ganti kerugian ini adalah bahwa penetapan ganti kerugian berdasarkan penilaian oleh penilai sudah memenuhi syarat objektif-rasional dan bahwa kewajiban pelaksanaan Pengadaan Tanah dan instansi yang memerlukan tanah sudah selesai dengan dititipkannya ganti kerugian di Pengadilan Negeri, dan bahwa ganti kerugian itu diambil atau tidak boleh oleh pihak yang berkeberatan, hal itu bukan lagi menjadi tanggung jawab pelaksana pengadaan tanah dan instansi yang bersangkutan. Tidak ada niat dari pemegang hak untuk secara sukarela melepaskan hak atas tanahnya kepada siapapun dalam suatu hubungan hukum sesuai dengan pilihannya. Hanya karena Tanahnya dibutuhkan untuk kepentingan umum, tanpa melakukan suatu kesalahan, pemegang hak atas tanah harus melepaskan hak atas tanahnya dengan menerima ganti kerugian. Oleh karena itu, jika 2 (dua) keadaan yang berbeda diperlukan sebagai hal yang sama, berlakulah apa yang disebut dengan fiksi sebagai salah satu ajaran hukum yang sedapat mungkin dihindari oleh pembuat Undang-Undang.⁸⁹ Dalam rangka berpikir lebih jernih tentang keberadaan dan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, ada

⁸⁹ L. J Van Apeldoorn, 1990, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, Hal. 407.

baiknya mencoba merefleksikan karakteristik Undang-Undang ini menurut klasifikasi Nonet dan Selznick, sebagaimana coba diterapkan pembahasan tentang watak hukum dalam berbagai tulisan sehingga para pemangku kepentingan dan masyarakat dapat memahami secara jelas aturan yang ada tersebut.⁹⁰

D. Tinjauan Tentang Kebandaraan

Kebandarudaraan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan bandar udara dengan kegiatan lainnya dalam melaksanakan fungsi keselamatan, keamanan, kelancaran, dan ketertiban arus lalu lintas pesawat udara, penumpang, kargo dan/atau pos, tempat perpindahan intra dan/atau antarmoda serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan daerah.⁹¹ Bandar udara merupakan aspek dan bagian yang sangat penting di dunia penerbangan terutama di Indonesia, mengingat seluruh kegiatan penerbangan terdapat di bandar udara.

Berbagai Peraturan Perundang – Undangan di bidang penerbangan tidak terlepas dengan pengelolaan bandar udara seperti bidang operasi, teknik, ekonomi, kelancaran arus lalu lintas penumpang, keselamatan penerbangan, keamanan penerbangan, lingkungan hidup, tanggung jawab penyelenggara bandar udara, asuransi, infrastruktur, kordinasi, perusahaan, konsesional,

⁹⁰ Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, Hal. 210.

⁹¹ Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan Pasal 1 angka 31

perbengkelan, rekreasi, dan lain – lain tidak terlepas dari masalah – masalah hukum yang harus ditangani oleh pengelola bandar udara.⁹²

“Badan Usaha Bandar Udara adalah Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum Indonesia berbentuk Perseroan Terbatas atau Koperasi, yang kegiatan utamanya mengoperasikan bandar udara untuk pelayanan umum”.⁹³

Bandar udara adalah kawasan di daratan dan/atau perairan dengan batas-batas tertentu yang digunakan sebagai pesawat udara mendarat dan lepas landas, naik turun penumpang, bongkar muat barang, dan tempat perpindahan intra dan antar moda transportasi, yang dilengkapi dengan fasilitas dan keamanan penerbangan, serta fasilitas pokok dan fasilitas penunjang lainnya.⁹⁴ Bandar udara sering juga disebut dengan istilah airport, merupakan sebuah fasilitas dimana pesawat terbang seperti pesawat udara dan helikopter dapat lepas landas dan mendarat.

Suatu bandar udara minimal memiliki sebuah landasan pacu atau helipad (untuk pendaratan helikopter), sedangkan untuk bandar udara besar biasanya dilengkapi berbagai fasilitas lain baik untuk operator layanan penerbangan maupun bagi penggunanya seperti bangunan terminal dan hanggar. Menurut PT Angkasa Pura

⁹² H.K. Matono, 2016, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa, Hukum Laut Internasional*, Mandar Maju, Jakarta, Hal. 124.

⁹³ Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan Pasal 1 angka 43

⁹⁴ Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan Pasal 1 angka 33

II (Persero) bandar udara adalah Lapangan udara, termasuk segala bangunan dan peralatan yang merupakan kelengkapan minimal untuk menjamin tersedianya fasilitas bagi angkutan udara untuk masyarakat. Menurut Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, bandar udara merupakan tempat penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan/atau perusahaan, Sebagai tempat penyelenggaraan pemerintahan maka bandar udara merupakan tempat unit kerja instansi pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya terhadap masyarakat sesuai peraturan perundangundangan dalam urusan antara lain:

- a. Pembinaan kegiatan penerbangan
- b. Kepabeanan
- c. Keimigrasian
- d. Kekarantinaan

Bandar udara sebagai tempat penyelenggaraan kegiatan perusahaan maka bandar udara merupakan tempat usaha bagi:

- a. Badan Usaha Bandar Udara
- b. Badan Usaha Angkutan Udara
- c. Badan Hukum Indonesia atau Perorangan melalui kerjasama dengan unit penyelenggaraan bandar udara atau badan usaha bandar udara.⁹⁵

Badan usaha bandar udara adalah badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum Indonesia berbentuk perseroan terbatas atau koperasi, yang kegiatan utamanya mengoperasikan bandar udara untuk pelayanan umum. Kegiatan

⁹⁵ Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, <http://hubud.dephud.go.id/?/aoc/index/sort:aoc>, Diunduh pada 18 Februari 2021

tersebut tidak dibiayai oleh pemerintah melalui pendapatan dan belanja negara (APBN) dari uang rakyat, karena itu badan usaha bandar udara boleh memungut pembayaran imbal jasa dari penerima jasa.⁹⁶

Menurut definisi tersebut, badan usaha bandar udara, merupakan perusahaan. Perusahaan menurut Molengraff adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, bertindak ke luar untuk mendapatkan penghasilan, dengan cara memperniagakan barang-barang atau mengadakan perjanjian perdagangan.⁹⁷ Pengertian lain bahwa perusahaan adalah bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba yang diselenggarakan oleh orang perseorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia.

Pengusahaan kegiatan pelayanan jasa kebandarudaraan dan pelayanan jasa terkait bandar udara harus sesuai dengan rencana induk bandar udara, keselamatan dan keamanan penerbangan serta dengan standar pelayanan yang ditetapkan. Pelayanan jasa kebandarudaraan dilakukan oleh badan usaha bandar udara untuk

⁹⁶ H. K. Martono & Agus Pramono, 2013, *Hukum Udara Perdata Nasional dan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 302.

⁹⁷ Ridwan Khairandy, 2013, *Pokok – Pokok Hukum Dagang Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, Hal. 15.

bandar udara yang diusahakan secara komersial setelah memperoleh izin dari Menteri Perhubungan Republik Indonesia dan unit penyelenggara bandar udara untuk bandar udara yang belum diusahakan secara komersial yang di bentuk oleh dan bertanggung jawab kepada Pemerintah dan /atau Pemerintah Daerah.⁹⁸

Unit Penyelenggara Bandar Udara adalah lembaga pemerintah di bandar udara yang bertindak sebagai penyelenggara bandar udara yang memberikan jasa pelayanan kebandarudaran untuk bandar udara yang belum diusahakan secara komersial yang di bentuk oleh dan bertanggungjawab kepada pemerintah dan/atau pemerintah daerah.⁹⁹ “Pada saat ini tidak kurang dari 201 bandar udara yang diselenggarakan oleh unit Penyelenggara Bandar udara, dan semua bandar udara tersebut terbuka untuk umum”.¹⁰⁰

Bandar udara-bandar udara yang berada di kawasan militer tersebut sering disebut sebagai *enclave civil airport* (kurang lebih berarti bandar udara sipil dalam kawasan militer). Sebaliknya kegiatan penerbangan militer yang menumpang pada bandar udara sipil disebut *enclave military airport*.¹⁰¹ Menurut Pasal 257 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan dalam keadaan

⁹⁸ Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2015 Tentang Kegiatan Pengusahaan di Bandar Udara

⁹⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2012 Tentang Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup Bandar udara.

¹⁰⁰ <http://hubud.dephub.go.id/?id/bandara/index/filter/:operator,3>

¹⁰¹ Baiq Setiani, *Prinsip – Prinsip Manajemen Pengelolaan Bandar Udara*, Jurnal Ilmiah Widya, di unduh Pada Tanggal 11 Februari 2021, Hal. 29.

tertentu, pangkalan udara dapat digunakan bersama sebagai bandar udara. Penggunaan bersama suatu bandar udara atau pangkalan udara dilakukan dengan memperhatikan: (1) kebutuhan pelayanan jasa transportasi udara, (2) Keselamatan, keamanan dan kelancaran penerbangan, (3) keamanan dan pertahanan Negara, (4) Peraturan perundang - undangan.¹⁰²

Menurut Pasal 258 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 menyatakan dalam keadaan damai, pangkalan udara yang digunakan bersama sebagai bandar udara berlaku ketentuan penerbangan sipil. Pengawasan dan pengendalian penggunaan kawasan keselamatan operasi penerbangan pada pangkalan udara yang digunakan bersama, dilaksanakan oleh otoritas bandar udara. Setelah mendapat izin dari instansi terkait. Bandar udara dan pangkalan udara yang digunakan secara bersama di tetapkan dengan keputusan presiden.¹⁰³

E. Landasan Teori

1. Teori Perlindungan Hukum

Awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari

¹⁰² Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan Pasal 257

¹⁰³ Otoritas bandar udara adalah lembaga pemerintah yang diangkat oleh menteri dan memiliki kewenangan untuk menjalankan dan melakukan pengawasan terhadap terpenuhinya ketentuan perundang-undangan untuk menjamin keselamatan, keamanan, dan pelayanan penerbangan UU No 1 Tahun 2009 Pasal 1 angka 45

Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.

Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota – anggota masyarakat dan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak – hak yang diberikan oleh hukum.¹⁰⁴

“Menurut Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra berpendapat bahwa hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif”.¹⁰⁵ “Menurut Sunaryati Hartono mengatakan bahwa hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat

¹⁰⁴ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, Hal. 53.

¹⁰⁵ Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rusdakarya, Bandung, Hal. 118.

secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan social".¹⁰⁶

"Menurut Pendapat Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif".¹⁰⁷ Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati – hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.¹⁰⁸

2. Teori Tanggung Jawab Hukum

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum mengatakan seseorang bertanggung jawab secara hukum penuh atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.¹⁰⁹ Tanggung jawab hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* merujuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* merujuk pada pertanggungjawaban politik. Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari

¹⁰⁶ Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, Hal. 55.

¹⁰⁷ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, Hal. 2.

¹⁰⁸ Maria Alfons, 2010, *Implementasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-Produk Masyarakat Lokal Dalam Perspektif Hak Kekayaan Intelektual*, Ringkasan Disertasi Doktor Universitas Brawijaya, Malang, Hal. 18.

¹⁰⁹ Hans Kelsen, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik*, BEE Media Indonesia, Jakarta, Hal. 81.

ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggung jawab dimaknai dalam arti *liability*, sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya yang bertentangan dengan hukum.

F. Kerangka Pikir

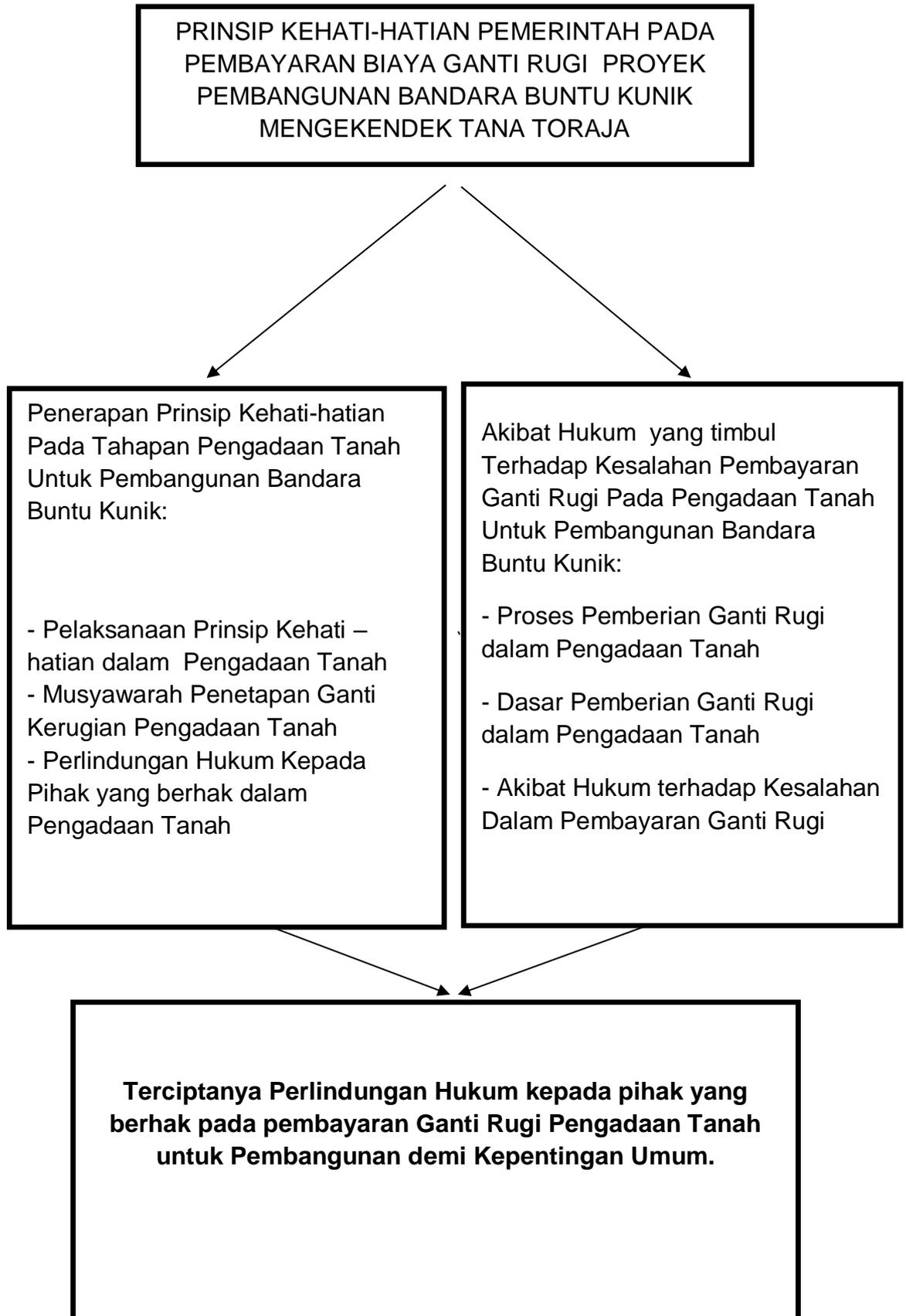
Dalam penelitian ini berfokus pada dua variabel yakni: Prinsip Kehatian pada Tahapan Pengadaan Tanah dilakukan oleh pemerintah setempat terhadap masyarakat yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum. Maka penulis harus menganalisa secara langsung melalui wawancara dengan pihak terkait yaitu pemerintah setempat dan masyarakat yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum atau yang tanahnya dilepaskan, sehingga pertanyaan pada variabel pertama dapat terjawab.

Begitu pula pada variabel kedua tentang Akibat Hukum yang timbul terhadap Pemerintah/Instansi yang memerlukan tanah terhadap kesalahan dalam pembayaran Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bandara Buntu Kunik, maka penulis harus menganalisa secara langsung melalui wawancara dengan pihak terkait yaitu Pemerintah setempat dan masyarakat yang dirugikan oleh kesalahan

dalam pembayaran Ganti Rugi. sehingga pertanyaan pada variabel kedua dapat terjawab.

Adapun *output* dari penelitian ini adalah terciptanya kepastian hukum terhadap pembayaran ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan dan kepentingan umum yang adil bagi semua pihak.

G. BAGAN KERANGKA PIKIR



H. Definisi Operasional

Agar tidak terdapat perbedaan maksud antara pembaca dan penulis dalam penelitian ini, maka berikut penulis berikan definisi operasional untuk menyamakan persepsi:

1. Prinsip Kehati-hatian adalah dimana tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan pelaksanaan kegiatan Pemerintahan sehingga keputusan yang akan diambil tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari.
2. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak yang menguasai atau memiliki objek tanah.
3. Ganti Kerugian adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak tersebut, merupakan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.
4. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.

5. Masyarakat adalah sekelompok manusia yang terjalin erat karena sistem tertentu, tradisi tertentu, konvensi dan hukum tertentu yang sama, serta mengarah kepada kehidupan kolektif. Sistem dalam masyarakat saling berhubungan antara satu manusia lainnya yang akan membentuk suatu kesatuan.
6. Musyawarah adalah proses perundingan yang dilakukan oleh Pemerintah dan Masyarakat untuk menyepakati nilai ganti rugi yang akan diberikan sebagai bentuk kompensasi dari Pengadaan Tanah.
7. Kesepakatan adalah suatu persetujuan bersama untuk suatu tujuan yang ingin dicapai oleh para pihak, sehingga tidak adanya pihak yang dirugikan.
8. Perencanaan adalah suatu upaya dalam menentukan berbagai hal demi mencapai suatu tujuan tertentu di masa yang akan datang.
9. Tahapan adalah cara melakukan dengan berulang kali sehingga hasil didapatkan diterima oleh semua pihak.
10. Tanggung jawab adalah sikap atau perilaku untuk melakukan sesuatu dengan sungguh-sungguh dan siap menanggung segala resiko dan perbuatannya.
11. Akibat Hukum adalah sesuatu yang timbul dari adanya perbuatan hukum sebelumnya oleh suatu sebab akibat yang sesuai dengan hukum.