

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan hal terpenting pada kehidupan manusia, manusia dapat hidup dan berkembang karena adanya tanah. Pada perkembangannya tanah memiliki banyak fungsi serta kegunaan baik dari segi fungsi budaya, sosial, ekonomi, dan politik. Dalam ranah sosial tanah menjadi modal utama negara Indonesia dalam upaya penyelenggaraan pembangunan. Upaya pembangunan tersebut diharapkan mampu mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat, karena pembangunan merupakan lokomotif pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Mengenai pembangunan dalam rangka kesejahteraan, secara konstitusional diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa, *“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar- besarnya bagi kemakmuran masyarakat.”*¹ Dalam ketentuan pasal tersebut, hak menguasai negara sebagai ketentuan dasar dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial. Atas dasar itu, tujuan hak menguasai negara atas sumberdaya alam khususnya pada tanah yang dalam ketentuan pasal tersebut tanah

¹ Lihat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

haruslah dimanfaatkan semata-mata untuk keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia.²

Dalam hal pembangunan maka, kebutuhan akan ketersediaan tanah semakin banyak. Sehingga, banyak terjadi pembebasan lahan atau pencabutan hak milik atas tanah untuk berbagai proyek yang dilakukan negara dengan mengatasnamakan kepentingan umum.³ Namu, seringkali menimbulkan konflik anatar pemegang hak atas tanah dengan aparat keamanan dan pemerintah. Hal ini, diakibatkan karena nilai ganti kerugian tanah masyarakat yang tidak sesuai keinginan dan harapan masyarakat, terutama pada masyarakat hukum adat.

Walaupun negara berkuasa untuk mencabut *private property rights* (hak miliki pribadi) dengan atas nama pembangunan. Negara harus melihat bahwa, sebagian besar tanah yang terdapat di Indonesia dikuasai dan dimiliki masyarakat hukum adat yang terdiri berbagai macam suku. Secara konstitusional, eksistensi masyarakat adat dan tanah adat tercantum dalam Pasal 18B ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa, “*negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya*”.⁴

Dalam kaitannya dengan hal di atas, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria menegaskan bahwa, “*pemenuhan hak-hak adat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat,*

² Umar Said Sugiarto, *Hukum Pengadaan Tanah*, (Malang: IKAPI, 2014), hlm. 5

³ Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta Timur: Sinar Grafik, 2019). hlm, 4

⁴ Lihat Pasal 18B ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

*sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa tidak boleh bertentangan dengan Undang- Undang dan peraturan lain yang lebih tinggi”.*⁵ Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa, *“Hukum hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa”.*⁶

Maka dari itu, dalam pencabutan hak milik masyarakat hukum adat atas tanah untuk kepentingan umum, negara juga harus memperhatikan hukum adat sebagai landasannya, selain Undang-Undang yang berlaku secara nasional, dengan tetap menjaga eksistensi masyarakat hukum adat agar campur tangan negara dalam kepemilikan hak masyarakat adat tersebut tidak mencederai integritas masyarakat hukum adat.⁷

Berkaitan dengan hal di atas, pencabutan hak milik masyarakat hukum adat hak atas tanah. Harus juga memperhatikan perihal ganti kerugian yang seimbang. Pasal 18 UUPA menetapkan bahwa, *“untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang.”*⁸

⁵ Lihat Pasal 3 UUPA

⁶ Lihat Pasal 5 UUPA

⁷ Yulianus Pabassing, 2017, *Kepastian Hukum Ganti Kerugian Terhadap Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Universitas Hasanudin, Disertasi, 2017 hlm. 9.

⁸ Lihat Pasal 5 UUPA

Kemudian definisi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini di jabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yaitu diatur dalam Undang-Undang Nomor 200 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda yang Ada Diatasnya selanjutnya dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 Angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut: *“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut”*.

Selanjutnya, Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kemudian, pada tahun 2021 diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagai peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 mencabut Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012

Nomor 156). Walaupun beberap kali telah mengalami perubahan kebijakan dan aturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Namun, kebijakan dan aturan tersebut tidak membawa dampak kepastian hukum, justru tidak mencerminkan keberpihakan pemerintah akan penderitaan sosial terutama yang terjadi pada masyarakat hukum adat dan menambah polemik yang berkepanjangan antara pemerintah dengan masyarakat hukum adat.

Polemik tersebut terjadi karena dibaikannya ganti kerugian non fisik pada tanah ulayat masyarakat hukum. Karena, pada hakekatnya tanah berkorelasi langsung dengan eksistensi manusia. Hilangnya hak atas tanah sama halnya dengan tercabutnya manusia dari eksistensi hidupnya. Menurut Maria S.W. Sumardjono *“tanah bagi masyarakat hukum adat merupakan ruang hidup yang nilai historisnya lebih besar daripada nilai ekonomi”*.⁹

Hal ini seharusnya menjadi dasar dalam menentukan ganti kerugian non fisik pada tanah ulayat masyarakat hukum adat karena, terkandung nilai esoteris yang tinggi yakni, terdapat nilai kenangan, kesenangan, kenyamanan, pergaulan sosial, dan yang lebih penting nilai sejarah. Oleh karena itu, perlu diakui bahwa hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 sebagai peraturan yang berlaku sampai saat ini rupanya tidak mampu menjawab persoalan ganti kerugian ini.

Terbukti, pada pertengahan Desember 2021 terjadi konflik di tiga tanah ulayat masyarakat hukum adat yakni, Rendu, Ndora, dan Lambi Nusa

⁹ <https://www.hukumonline.com/berita/a/61-tahun-berlaku--amanat-uu-pokok-agraria-ini-belum-pernah-dijalankan-lt614996111fe07>

Tenggara Timur. Konflik itu terjadi lantaran masyarakat adat menolak tawaran ganti kerugian dari pemerintah, karena masyarakat adat tersebut tidak ingin kampung, kebun, tempat ibadah, sekolah, tempat ritual adat, dan kuburan leluhur mereka tenggelam jika waduk dibangun serta masyarakat bergeming bahwa, *“Kami tidak memperjualbelikan harga diri nenek moyang kami”*. Dalam hal ini budaya, sejarah, kenangan dan kenyamanan, serta seluruh warisan nenek moyang kita menjadi hal utama dalam keberlangsungan hidup kami. Karena kami dan tanah kami memiliki hubungan komunalistik religius yang tentunya bersifat hakiki.¹⁰

Berdasarkan paparan argumentasi serta contoh konflik di atas. Yang disebut ganti kerugian non fisik oleh tiga masyarakat hukum adat Nusa Tenggara Timur adalah budaya, sejarah, serta segala warisan nenek moyang di tiga masyarakat hukum adat tersebut. Sejatinya, tanah bagi masyarakat hukum adat merupakan ruang hidup yang nilai ekonomisnya lebih kecil daripada dilai sejarah yang diwariskan oleh leluhur mereka. Sedangkan tanah perorangan atau badan hukum hanya memiliki nilai jual saja dan tanah tidak dianggap sakral. Jadi, dalam hal ganti kerugian tanah ulayat dengan tanah perorangan maupun badan hukum jelas berbeda.

Mengenai ganti kerugian non fisik telah diatur dalam penjelasan Pasal 33 huruf f Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menyatakan bahwa,

¹⁰<https://interaktif.tempo.co/public/proyek/rencana-undang-undang-masyarakat-adat25/02/2022>

“Yang dimaksud “kerugian lain yang dapat dinilai” adalah kerugian non fisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas property sisa”. Namun dalam Pasal ini terdapat ambiguitas yang menyebabkan multitafsir sehingga tidak memberikan kepastian hukum pada masyarakat hukum adat mengenai ganti kerugian tanah ulayat.

Seharusnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum selaku Peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur secara spesifik. Akan tetapi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum belum ada dasar hukum yang mengatur perihal bentuk ganti kerugian non fisik. Sehingga, terjadi kekosongan hukum mengenai ganti kerugian non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Berdasarkan paparan di atas, dapat diasumsikan pemberian ganti kerugian yang tidak pasti dan tidak sesuai terhadap pemegang hak atas tanah terutama terhadap masyarakat hukum adat, dipertanyakan sisi kepastian hukum dalam hal pemberian ganti kerugian tersebut. Oleh karena itu, Peneliti memilih judul skripsi.

**“Kepastian Hukum Ganti Kerugian Pada Tanah Ulayat Ditinjau
Dari Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang
Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk
Kepentingan Umum”**

1.2. Rumusan Masalah

1.2.1. Apakah pengaturan pemberian ganti kerugian non fisik pada tanah ulayat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah berkepastian hukum?

1.2.2. Bagaimana perlindungan hukum ganti kerugian bagi tanah ulayat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Untuk mengetahui pengaturan pemberian ganti kerugian non fisik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum telah berkepastian hukum.

1.3.2. Untuk mengetahui perlindungan hukum ganti kerugian bagi tanah ulayat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

- a. Hasil dari proposal skripsi ini diharapkan dapat memberikan kejelasan dan kepastian terhadap masyarakat hukum adat mengenai ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Memberikan penjelasan yang komprehensif mengenai kepastian hukum ganti kerugian terhadap masyarakat hukum adat berdasarkan teori keadilan.

1.5. Keaslian Penelitian

Penulisan skripsi ini merupakan hasil dari suatu penelitian, pemikiran dan pemaparan asli, apabila terdapat referensi dari hasil karya atau tulisan orang lain maupun dari pihak lain, maka sumbernya akan ditulis dengan jelas, berikut adalah beberapa penelitian terdahulu terkait dengan judul penelitian penulis:

Tabel 1

Daftar Penulisan Sebelumnya

No	Nama dan Asal Universitas	Judul Skripsi	Rumusan Masalah	Pembeda
1	Skripsi Eva Luyana Universitas	Perlindungan Hukum Tentang	1) Apakah ketentuan ganti rugi hak atas	Perbedaan dari kedua penelitian

	Kristen Indonesia Jakarta 2022	Ganti Rugi Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelengar aan Pengadaan Tanah Bagi Pembangun an Untuk Kepentinga n Umum	tanah dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelengaraa n Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sudah memberikan keadilan bagi masyarakat? 2)Apakah ganti rugi yang dititipkan di Pengadilan Negeri (konsinyasi)	diatas dengan penelitian yang dilakukan penulis adalah kedua penelitian diatas membahas mengenai ganti kerugian terhadap masyarakat secara umum, kedua membahas mengenai kedudukan tanah ulayat. Sedangkan peneliti membahas mengenai
--	--------------------------------------	---	---	---

			dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sudah memberikan keadilan bagi masyarakat?	kepastian hukum pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum terhadap masyarakat hukum adat.
2	Skripsi Mochamad Nasrullah Universitas Airlangga 2016	Ganti kerugian terhadap masyarakat hukum adat yang tanah ulayatnya	1) Kedudukan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Undang-Undang	

		dilakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum	Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum? 2) Prinsip keadilan dalam pelaksanaan ganti kerugian terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat?	
--	--	--	---	--

Keaslian penelitian dalam skripsi ini dapat dipertanggungjawabkan, bahwa skripsi ini berbeda dengan penelitian sebelumnya.

1.6. Metode Penelitian

Metode dapat diartikan yaitu logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dari teknik penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur dan teknik penelitian. Secara lebih lanjut, kegiatan penelitian dimulai apabila

seorang ilmuan melakukan usaha untuk bergerak dari teori ke pemilihan metode. Dapat disimpulkan bahwa menurut Sumadi Suryabrata, metode ilmiah yaitu kumpulan pengetahuan yang tersusun secara sistematis dan runtut, sebagai sifat utama ilmu pengetahuan.¹¹

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum (*legal research*), yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi, penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif.¹² Penelitian hukum normatif digunakan dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan hukum yang sudah ada. Sehingga diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat membantu sekaligus menjawab permasalahan terkait kepastian hukum ganti kerugian terhadap hak ulayat ditinjau dari Peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. “pendekatan undang – undang ini membuka kesempatan bagi peniliti untuk mempelajari

¹¹ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta Utara: CV. Rajawali, Cet-7, 1992), hlm. 9.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2016), hlm. 128

konsistensi dan kesesuaian antara undang – uandang dan undang- undang lainnya atau antara undang – undang dasar atau antara regulasi dengan undang – undang.¹³ Jadi dalam pendekatan ini memfokuskan pada undang – undang Peraturan– Peraturan atau regulasi yang berhubungan dengan permasalahan isu hukum yang ada. Sehingga nantinya dapat memberikan solusi dalam mengatasi permasalahan kepastian hukum ganti kerugian terhadap hak ulayat ditinjau dari Peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer atau bahan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggara Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Op.Cit., hlm. 132.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder sifatnya mendukung dan menunjang bahan hukum utama untuk memperkuat, mempertegas serta memperluas jangkauan penelitian agar semakin valid dan fokus pembahasannya mencakup bagian bagian tertentu yang belum tersentuh. Bahan hukum sekunder yang menjadi rujukan yakni berupa referensi buku, jurnal, internet, dan lain-lain. Sehingga nantinya dapat memberikan solusi dalam mengatasi permasalahan kepastian hukum ganti kerugian terhadap hak ulayat ditinjau dari Peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

c. Bahan Hukum Tersier

Selanjutnya bahan hukum tersier sejatinya berfungsi mengetengahkan arah penjelasan agar lebih luas dan mempertegas substansi bahan hukum primer dan sekunder sehingga dapat lebih mudah dipahami dan dimengerti mengenai kepastian hukum ganti kerugian terhadap hak ulayat ditinjau dari Peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini memfokuskan pada Peraturan perundangundangan yang bersifat normatif. Artinya, bahan tersebut merupakan hasil dari beberapa aturan yang dikumpulkan menjadi suatu referensi. Pengumpulan bahan

hukum primer dan hukum sekunder maupun hukum tersier dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang dirumuskan atau disusun secara runtut maupun sistematis dan di klasifikasikan menurut sumber dan hirarkinya untuk dikaji secara komprehensif mengenai permasalahan kepastian hukum ganti kerugian terhadap hak ulayat ditinjau dari Peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1.6.5. Analisa Bahan Hukum

Penelitian ini lebih lanjut meninjau dari bahan hukum berupa Peraturan perundang-undangan terkumpul tersebut dianalisis untuk mendapatkan sebuah konklusi untuk mengidentifikasi, menelaah, dan menemukan makna, signifikansi, dan relevansi yang sesuai dengan penelitian mengenai kepastian hukum ganti kerugian terhadap hak ulayat ditinjau dari Peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

