

***ANALISIS MAKNA KATA “KESEIMBANGAN” DALAM PASAL 9 (1)
UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN
TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM***

Harvi Fikri Ramesa

Universitas Brawijaya

Korespondensi Penulis : harviramesa@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Ramesa, Harvi Fikri. *Analisis Makna Kata “Keseimbangan” dalam Pasal 9 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.*

Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.1. No.6 (September 2020).

ABSTRAK

Pengadaan tanah ialah suatu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Dasarnya ialah pengadaan tanah harus memperhatikan Prinsip Keseimbangan, dan hal itu secara implisit dijelaskan dalam Pasal 9 (1). Makna kata keseimbangan dalam pasal tersebut tidak dijelaskan apa maksudnya. Sehingga timbul kekaburan norma, yang mengakibatkan terjadinya ketidakpastian hukum dan berdampak terhadap bagaimana upaya menyeimbangkan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat dalam pembangunan. Ketidakjelasan pasal tersebut kemudian diajukan Uji Materiil ke Mahkamah Konstitusi. Putusan MK Nomor 50 Tahun 2012 tentang Pengujian Pasal 9 (1) dan beberapa pasal dalam undang-undang tersebut ditolak seluruhnya. Konsekuensinya, prinsip keseimbangan tidak hadir dalam proses pengadaan tanah. Hal itu dibuktikan dengan tingginya angka konflik agraria di sektor Infrastruktur. Konsorsium Pembaruan Agraria mencatat pada tahun 2017 terdapat 94 konflik agraria yang disebabkan oleh pembangunan infrastruktur. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dan mendasarkan kepada bahan hukum primer serta sekunder, kemudian proses analisisnya menggunakan teknik analisis bahan hukum yaitu interpretasi hukum, yang bertujuan untuk menguraikan dan mengetahui maksud kata keseimbangan dalam Pasal 9 (1). Dalam penyusunan analisis makna kata keseimbangan ini digunakan model penalaran induksi atau dari umum ke khusus. Dari hasil penelitian ini menghasilkan suatu temuan atau simpulan bahwa prinsip keseimbangan yang ideal dalam pengadaan tanah harus ada baik dalam segi substansi pengaturan pengadaan tanah dan segi prosedural pengadaan tanah. Untuk mewujudkan keseimbangan yang ideal di antara dua segi tersebut, ada tiga hal yang harus diperhatikan, yakni Penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia, Partisipasi Masyarakat dan Ganti rugi yang layak.

Kata Kunci: Keseimbangan, Konflik Agraria, Pengadaan Tanah

A. PENDAHULUAN

Tanah dan kehidupan saling berkaitan dan mempengaruhi. Notonogoro menjelaskan relasi tanah dengan kehidupan perorangan dan masyarakat, ialah hubungan yang bersifat kedwitunggalan dan tidak dapat dipisahkan.¹ Terdapat suatu istilah terkenal untuk menjelaskan relasi tersebut, yaitu “di mana ada tanah di situ ada kehidupan”. Istilah itu memberikan arti bahwa tanah adalah suatu hal yang “sakral” dalam kehidupan. Pandangan sakral terhadap tanah ini dapat dilihat dari hubungan masyarakat, khususnya masyarakat adat terhadap tanahnya yang mempunyai unsur religius-magis yang merupakan ciri khas dan dimiliki dalam relasi masyarakat adat dengan tanahnya.² Selain itu menurut Gunawan Wiradi, tanah merupakan basis bagi teraihnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik.³

Berdasarkan Pasal 33 UUD NRI 1945 jo. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), negara sebagai entitas tertinggi diamanatkan untuk menguasai sumber daya alam, termasuk tanah. Penguasaan atas sumber daya alam oleh negara ini melahirkan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) yang memberi wewenang kekuasaan tertinggi kepada negara untuk menguasai dan mengatur hubungan hukum terhadap sumber daya alam yang ada di Republik Indonesia. HMN juga yang menjadi legitimasi atas semua hak-hak atas tanah dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Tetapi, hak atas tanah tersebut mempunyai fungsi sosial yang melekat pada semua hak atas tanah.⁴ Fungsi sosial hak atas tanah kemudian menjadi salah satu dasar pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Atas dasar Pasal 6 tersebut juga, ketika negara memerlukan tanah untuk kepentingan umum atau masyarakat, maka pemegang hak harus merelakan tanahnya untuk diambil oleh negara dengan cara yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Salah satunya cara yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ialah dengan menggunakan mekanisme pengadaan tanah dengan disertai ganti kerugian.

¹ Notonogoro dalam Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanian; Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007, Hlm.42.

² Unsur religius magis ini merupakan unsur yang menandai adanya hubungan yang purba terkait tanah dengan kehidupan. Contohnya bisa dilihat dari pandangan masyarakat adat Suku Malind di Papua yang menganggap tanah ialah ibu. Dan juga masyarakat Samin di Pegunungan Kendeng yang membuat suatu metafora dan menganggap tanah sebagai “Ibu Bumi”.

³ Gunawan Wiradi, *Seluk Beluk Masalah Agraria*, STPN Press dan SAINS Institute, Yogyakarta, 2009, Hlm.56.

⁴ Lihat Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Pengaturan tersebut dalam hukum positif Indonesia termaktub dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menjelaskan bahwasannya pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.⁵ Pengertian tersebut berimplikasi terhadap kewajiban penyelenggaraan musyawarah dalam pengadaan tanah, khususnya dalam penentuan ganti kerugian. Prinsip musyawarah tersebut harus tercermin dalam proses pengadaan tanah, karena musyawarah adalah dasar untuk melakukan penyerahan atau pelepasan hak dalam tahap akhir pengadaan tanah.

Pengadaan tanah sebagai bentuk dari kebijakan publik harus dijelaskan dalam relasinya antara negara c.q. Pemerintah dan rakyat dalam proses pengambilan tanah untuk kepentingan umum. Legitimasi tersebut dalam konteks di Indonesia ialah dengan Hak Menguasai Negara. Dengan dasar tersebut, tentu pemerintah memiliki keabsahan untuk menguasai tanah untuk kepentingan umum. Legitimasi konstitusional tersebut tentu harus dibatasi dengan dua hal, yaitu Bahwa hal itu dilakukan semata demi kepentingan umum dan bahwa kepada pemegang hak harus disertai ganti rugi.⁶ Penjelasan di atas memiliki dimensi terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat dalam proses pengadaan tanah dan juga terhadap pandangan masyarakat tentang tanah sebagai suatu hal yang vital. Sehingga pengambilan tanah atau pengadaan tanah harus dilaksanakan dengan proses penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM) dan memperhatikan aspek keseimbangan. Aspek keseimbangan dalam pengadaan tanah diatur secara tegas di dalam Pasal 9 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang berbunyi sebagai berikut:

“Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.”

⁵ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁶ Maria S.W. Soemardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia*, Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015, Hlm.1.

Harvi Fikri Ramesa

Analisis Makna Kata “Keseimbangan” dalam Pasal 9 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Prinsip keseimbangan dalam pasal tersebut tidak dijelaskan mengenai “keseimbangan” yang dituju oleh pembuat undang-undang. Begitu juga dalam penjelasan pasal tersebut pun tidak dijelaskan apa maksud atau arti dari keseimbangan. Sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat selaku pemilik hak atas tanah atau pihak yang berhak. Dampaknya ialah yang menjadi salah satu sebab yang menimbulkan konflik terkait pengadaan tanah. Secara teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, ketidakjelasan suatu pasal ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara asas-asas dalam UUPA dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam pembentukan norma, khususnya Pasal 9 (1) terkait keseimbangan apa yang dituju.⁷

Pada tahun 2013 Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), ELSAM WATCH, KIARA, dan lembaga non pemerintah lainnya (dalam hal ini yang merasa dirugikan atas ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum) mengajukan permohonan *Judicial Review* (uji materiil) terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Salah satu pasal yang dimohonkan ialah Pasal 9 ayat (1) untuk dimintakan bertentangan dengan UUD NRI 1945. Dalam positanya (apa yang didalilkan) terhadap Pasal 9 (1), pemohon mendalilkan bahwa arti kata “keseimbangan” dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum ini tidaklah jelas dan mempertanyakan bagaimana keseimbangan itu akan diwujudkan, sehingga dampaknya akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan rusaknya tatanan negara hukum, karena Pemerintah bisa dengan sepihak menyatakan pengadaan tanah telah seimbang antara kepentingan pembangunan dan masyarakat.⁸

⁷ Untuk memahami kesenjangan antara asas dan norma ini, salah satu contohnya dari kesenjangan asas dan norma ini ialah bahwa UU Pengadaan Tanah tidak menggunakan mekanisme pencabutan hak sebagai mekanisme terakhir ketika tanah itu benar-benar dibutuhkan dan lokasi tidak dapat dipindah. UU Pengadaan Tanah untuk menyelesaikan hal tersebut menggunakan mekanisme peradilan, dengan segala sesuatunya diserahkan kepada pengadilan.

⁸ Fakta atau Posita dari Pemohon dalam pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam Putusan Nomor 50/PUU-1/2013.

Kritik mengenai berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum lebih menunjukkan hal-hal yang bersifat pragmatis, atau dalam istilah Maria Sumardjono yaitu “Pragmatisme UU Pengadaan Tanah”. Hal tersebut tentu jauh dari tujuan dari kata keseimbangan yang ada dalam Pasal 9 (1). Aspek keseimbangan adalah salah satu aspek paling krusial dalam pengadaan tanah, khususnya dalam menerjemahkan “keseimbangan antara kepentingan umum/individu dan kepentingan pembangunan dan masyarakat”. Titik temu keseimbangan itu harus dicari baik dari segi substansial maupun prosedural dalam rumusan pasal-pasal, sehingga tujuan dari proses pengadaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat bisa tercapai. Karena adalah suatu keniscayaan bahwa pembangunan yang ada harus bisa mencerminkan keseimbangan dan mensejahterakan rakyatnya. Berdasarkan latar belakang di atas bahwa rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini ialah “Bagaimana analisis terhadap makna kata Keseimbangan dalam Pasal 9 (1) UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan dan Kepentingan Umum?”.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam tulisan ini ialah yuridis normatif atau penelitian hukum doktrinal, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Jenis bahan hukum yang digunakan ialah bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait, bahan hukum sekunder yaitu teks-teks atau literatur yang relevan dengan penelitian ini, dan bahan hukum tersier yang meliputi kamus hukum dan kamus yang terkait. Kemudian teknik penelusuran bahan hukum ialah dengan cara menginventarisasi dan mengklasifikasi lalu disesuaikan dengan permasalahan yang dibahas, yakni makna kata keseimbangan di Pasal 9 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Jenis analisis bahan hukum adalah dengan menggunakan metode deskriptif analitis dan menggunakan teknik interpretasi hukum, di mana ada teknik interpretasi untuk menganalisis kata keseimbangan, yaitu meliputi Interpretasi Gramatikal, Interpretasi Sistematis dan Interpretasi Teleologis.

C. PEMBAHASAN

1. Hak Menguasai Tanah oleh Negara dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum

Uraian ini akan berfokus kepada konsepsi hak menguasai tanah oleh negara dalam pengadaan tanah. Hak Menguasai tanah oleh negara merupakan penjabaran dari Hak Menguasai Negara pada Pasal 33 (3) UUD NRI 1945 yang menjadi dasar dari setiap kebijakan mengenai agraria. Akan tetapi ruang lingkup bahasannya ialah agraria dalam arti tanah.

Hak menguasai tanah oleh negara mempunyai dua sisi, yaitu dalam arti publik dan privat. Kemudian dalam konteks pengadaan tanah sendiri masuk ke dalam kriteria tindakan publik atau privat. Untuk memperjelas hal ini, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai dimensi publik dan privat dalam hak menguasai tanah oleh negara. Dalam uraiannya di buku “*Hukum Agraria: Sejarah pembentukan dan Pelaksanaanya*”, Boedi Harsono menyatakan dengan tegas bahwa Hak Menguasai Negara, dalam hal ini hak menguasai tanah negara ialah suatu hak yang mengandung dimensi publik.⁹ Konkskuensi dari hak menguasai tanah oleh negara berifat publik ini sekaligus juga menyatakan bahwa kepimilikan tanah oleh negara dilarang, karena hal tersebut sudah tidak berlaku lagi pasca hadirnya Pasal 33 (3) UUD 1945 dan kemudian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum, hak menguasai tanah oleh negara dijabarkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sejarahnya bisa dilacak mulai dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1974 tentang Pembebasan Tanah hingga yang berlaku sekarang, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-undang yang terakhir ini yang merupakan bentuk baru dari penjabaran hak menguasai tanah oleh negara selaku organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak sebagai badan penguasa.¹⁰

⁹ Hal ini sesuai dengan interpretasi otentik mengenai Hak Menguasai Negara yang dimaksud dalam UUD NRI 1945, sebagai suatu hubungan hukum publik semata. Hubungan tersebut dilandasi oleh istilah “*dikuasai*”. dalam Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1997, Hlm.232.

¹⁰ Lihat Penjelasan Umum II Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

a. Urgensi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum

Pembangunan yang masif akan membutuhkan lahan atau tanah. Tanah yang tersedia merupakan salah satu unsur paling krusial dalam suatu pembangunan. Di sisi lain bahwa hal itu akan menimbulkan perasaan berkorban di masyarakat yang terkena dampak. Oleh karena itu, semangat atau urgensi Undang-Undang Pengadaan Tanah harus berupaya untuk menyeimbangkan kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.

Sehingga, urgensi pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum yang berkolerasi dengan percepatan pembangunan nasional sudah seharusnya tidak melanggar atau dilakukan dengan cara-cara yang tidak demokratis dan jauh dari unsur kemanusiaan itu sendiri. Pembangunan yang serba-cepat, khususnya infrastruktur tidak boleh dijadikan sebagai dalih untuk perampasan lahan masyarakat. Di sini, perlu suatu pendekatan baru atau pemahaman untuk kebijakan pengadaan tanah, bahwa tanah yang mempunyai relasi spesial dengan pemilik atau pun penguasanya, haruslah dijadikan landasan dalam pendekatan untuk kebijakan pengadaan tanah.

Kemudian daripada itu bahwa maksud atau tujuan pengadaan tanah yang diatur dalam undang-undang seperti keinginan pembuat atau pengusul undang-undang yakni Pemerintah, dalam hal ini ialah untuk melaksanakan pembangunan untuk memenuhi *public goods* atau istilah pemerintah sebagai pembangunan untuk kepentingan umum (*public purpose*). Pembangunan-pembangunan tersebut memerlukan ketersediaan tanah untuk menunjang keberhasilan daripada pembangunan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu untuk mewujudkan keberhasilan pengadaan tanah tersebut, maka perlu diperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:¹¹

- 1) Tanah untuk pembangunan harus tersedia tanahnya;
- 2) Masyarakat terjamin penguasaan atau pemilikan atas tanahnya;
- 3) Spekulasi tanah diminimalisir;
- 4) Memperhatikan praktik pengadaan tanah di negara-negara lainnya;
- 5) Mendasarkan pada sejarah, politik, dan hukum pertanahan nasional;

¹¹ Vegitya Ramadhani Putri, dkk., *Land Grabbing dan Bibliografi Beranotasi*, Penerbit STPN Press, Yogyakarta, 2013, Hlm.32.

Harvi Fikri Ramesa

Analisis Makna Kata “Keseimbangan” dalam Pasal 9 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Lima prinsip tersebut kemudian yang merupakan argumen penguat bahwa pengadaan tanah harus diatur melalui undang-undang. Kemudian kerangka pengadaan tanah dalam bentuk undang-undang tersebut haruslah sinkron atau mengacu kepada pembangunan nasional Indonesia yang berdasar pada Pancasila dan UUD NRI 1945. Dalam hal ini, pembangunan yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan menghormati hak asasi manusia.

Hasil penelitian Aliansi Gerakan Reforma Agraria mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan menjelaskan terdapat dua cara untuk memperoleh tanah, yaitu dengan metode lunak dan metode keras. Metode lunak menggunakan instrumen peraturan-peraturan, dengan menyandarkan pemerintah sebagai pendukung sekaligus juga pelaksana pembangunan ekonomi, menciptakan lapangan pekerjaan, menambah devisa negara melalui proyek-proyek yang dibangunnya. Mengacu kepada bahasan dalam penelitian ini bahwa instrumen Undang-Undang Pengadaan Tanah termasuk metode lunak. Karena Pemerintah memegang pelaksana mandat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan, dan bahwa tujuan pengadaan tanah itu sendiri ialah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam metode lunak ini, Pemerintah dan rakyat ibarat keluarga, dan daripada itu bahwa rakyat harus rela melepas tanahnya kepada pemerintah untuk digunakan sebagai usaha mempercepat proses pembangunan. Lain, dengan metode lunak. Metode keras menggunakan instrumen aparatus negara, yakni aparat keamanan yang disertai pendekatan represif, baik melakukan intimidasi, pemencaraan, teror, hingga seorang tersebut rela melepas tanahnya.¹²

Sejarah pengadaan tanah dimulai dari kebutuhan tanah yang mendesak untuk pembangunan. Hal ini kemudian menjadi dasar legitimasi untuk melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Sarana yang dipakai ialah hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Dengan cara merekayasa masyarakat agar menerima pengadaan tanah dalam kehidupan mereka, didukung fungsi sosial tanah. Fungsi Sosial ini seperti pisau dua mata, di mana di satu sisi bisa melindungi hak atas tanah masyarakat, namun di sisi lain hak atas tanah masyarakat bisa diambil dengan sewenang-wenang.

¹² Istilah sebenarnya dalam teks aslinya ialah “*Land Grabbing*”, tapi peneliti ubah melalui istilah yang dipakai dalam undang-undang, yaitu “Pengadaan Tanah” hal ini bertujuan untuk memudahkan pembacaan. AGRA dalam Vegitya Ramadhani Putri, dkk., *Op.Cit.*, Hlm.33.

2. Analisis Makna Kata Keseimbangan dalam Pasal 9 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

a) Kata Keseimbangan secara Makna Kebahasaan dan Konseptual dalam Pengadaan Tanah

Keseimbangan berakar dari kata “imbang”, dalam KBBI diartikan sebagai, a setimbang, sebanding; sama (berat, derajat, ukuran dan sebagainya). Sedangkan keseimbangan sendiri diartikan dalam keadaan seimbang. Makna semantik atau secara kebahasaan tersebut bisa disimpulkan bahwa keseimbangan adalah di mana satu dan lain halnya berada dalam posisi yang setara dan tidak saling menegasi. Dalam literatur bahasa arab sendiri mengartikan keseimbangan ialah *at tawazun*, seimbang dalam segala hal. Penafsiran kata keseimbangan bisa dilakukan analisis menggunakan prinsip fiqih, yakni kaidah *Ushul al Fiqih* yang mempunyai prinsip *Maqashid Syariah*, Teori *Maqashid al Syariah* adalah teori untuk mewujudkan kebaikan sekaligus menghindarkan keburukan, atau menarik manfaat dan menolak mudharat.¹³ Dalam konteks aturan pengadaan tanah, *Maqashid al-Syari'ah*-nya ialah tentang mewujudkan keadilan pihak yang berhak dan kepentingan pembangunan berjalan, pengadaan tanah yang berhasil.

Nurhasan Ismail menjelaskan makna keseimbangan dalam pengadaan tanah ialah sebagai proses menyeimbangkan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, yaitu dengan adanya keadaan yang seimbang antara hak dan kewajiban. Artinya, bahwa pemilik tanah wajib menyerahkan tanahnya jika sungguh-sungguh diperlukan bagi kepentingan umum, namun pemerintah wajib memberikan ganti rugi yang layak untuk menjamin keberlangsungan kesejahteraan pemilik tanah.¹⁴ Penjelasan Nurhasan Ismail tersebut merupakan ruang lingkup dari arah politik hukum pertanahan untuk melindungi kepemilikan tanah masyarakat, yang dalam kegiatan pengadaan tanah ialah dengan menggunakan prinsip keseimbangan, keseimbangan antara hak dan kewajiban, yang kemudian diwujudkan dalam ganti kerugian yang adil dan layak.

¹³ Ghofar Shidiq, *Teori Maqashid Al-Syari'ah dalam Hukum Islam*, Jurnal Sultan Agung Vol. XLIV, No.118 (Juni-Agustus 2009), Hlm.118.

¹⁴ Nurhasan Ismail, *Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat*, Jurnal RechtsVinding, Vol.1, No.1 (Januari-April 2012), Hlm.44.

Harvi Fikri Ramesa

Analisis Makna Kata “Keseimbangan” dalam Pasal 9 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Menerjemahkan makna keseimbangan harus tercermin dalam dua sisi, yaitu dari segi substansial dan prosedural. Prinsip keseimbangan yang tercermin di kedua sisi itu akan menjadikan pengadaan tanah yang berhasil dan berdaya guna, dalam artian peraturan pengadaan tanah bisa mencerminkan keadilan di masyarakat, secara sosiologis peraturan itu absah.

2) Antara Kepentingan Pembangunan dan Kepentingan Masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Salah satu hal yang menjadi isu krusial selanjutnya juga ialah bagaimana menjelaskan terkait kepentingan pembangunan atau kepentingan umum. Kepentingan Umum dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah ialah sebagai suatu kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat, yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁵ Kemudian kepentingan umum menurut undang-undang diterjemahkan atau dikonkritkan dalam pembangunan infrastruktur fisik pada Pasal 10 (1). Pengertian yang sangat luas terhadap kepentingan umum seperti yang telah dijelaskan – Kitay dalam pendapatnya yang dikutip oleh Imam Koeswahyono menyebutkan tiga batasan terkait kepentingan umum meliputi¹⁶:

- a) Dilakukan oleh Pemerintah;
- b) Non Profit; dan
- c) Dimiliki oleh Pemerintah.

Salah satu permasalahan mengenai kepentingan umum timbul ketika jalan tol disertakan ke dalam pembangunan untuk kepentingan umum. Beberapa kalangan menilai bahwa jalan tol ditujukan untuk mencari profit. Argumentasi yang menolak ialah bahwa Pembangunan jalan tol tersendiri ialah tidak murni dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah dapat mengajak swasta untuk mengerjakan pembangunan jalan tol. Mekanisme kerja sama tersebut dikenal dengan nama *Private Public Partnership*. Dengan akhir, bahwa setelah habis kontrak oleh swasta, jalan tol tersebut diserahkan kepada pemerintah. Hal itu menunjukkan realitas dalam pembangunan jalan tol ialah ditujukan untuk profit.¹⁷

¹⁵ Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

¹⁶ Imam Koeswahyono, *Ibid.*. Hlm.5.

¹⁷ Imam Koeswahyono, *Ibid.*. Hlm.5.

Pembangunan jalan tol sendiri menurut beberapa pihak memang bukan untuk mencari profit, tapi untuk mempermudah arus perpindahan barang dan jasa, kemudian tujuan akhirnya akan meningkatkan perekonomian. Argumentasi positif tersebut sering terdengar dari Pemerintah. Fungsi jalan Tol pun memang ditujukan untuk dirasakan langsung ataupun tidak langsung oleh seluruh masyarakat.

Proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan umum ini diterjemahkan kemudian dalam pembangunan infrastruktur secara masif untuk mempercepat aksesibilitas perekonomian di Indonesia. Dalam rezim Pemerintahan Presiden Joko Widodo, pembangunan infrastruktur merupakan fokus utama kebijakannya. Masifnya pembangunan infrastruktur ini yang kemudian menyebabkan banyaknya konflik agraria dalam bidang pembangunan infrastruktur.¹⁸ Catatan KPA menyebutkan bahwa konflik ini pun merampas lahan masyarakat dengan cara legal, yaitu dengan mekanisme Undang-Undang Pengadaan Tanah. Perampasan lahan dalam istilah KPA menjelaskan tentang masifnya lahan yang dibutuhkan untuk mendukung pembangunan ini. Pemerintah dengan dalih “kepentingan umum” atau “atas nama pembangunan” membuat seakan-akan pengadaan tanah ini wajib dipatuhi oleh masyarakat. Penolakan masyarakat jelas salah satu hal yang menghambat pembangunan itu sendiri. Kabar dari Sukamulya bahwa penolakan masyarakat atas pembangunan bandara Kertajati yang tidak sesuai prosedur¹⁹ dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah, direspon oleh pemerintah dengan menggunakan pendekatan kekerasan, membawa aparat-aparat pemerintah; Satpol PP, Polisi, untuk berhadapan-hadapan dengan warga Desa Sukamulya.

Dampak yang terjadi atas pembangunan infrastruktur yang lebih mengedepankan kepentingan pembangunan ternyata mengingkari prinsip keseimbangan. Hal tersebut pun karena disebabkan oleh tidak berpihaknya pemerintah terhadap kepentingan masyarakat. Sehingga keseimbangan yang menjadikan prinsip dalam pembangunan untuk kepentingan umum tidak tercapai.

¹⁸ Padahal jika merujuk kepada pendapat Maria Sumardjono, bahwa Pembangunan Infrastruktur pada hakikatnya adalah pembangunan dari masyarakat, yang hak atas tanahnya dibebaskan, dan kelak dapat digunakan oleh masyarakat yang memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung. dalam Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009, Hlm.98.

¹⁹ Fakta di lapangan yang didapati dalam berita-berita menjelaskan bahwa salah satu unsur yang paling penting, yakni musyawarah tidak dijalankan dengan seharusnya. Contohnya ialah sosialisasi pembangunan yang dimanipulasi untuk mendapatkan persetujuan dari warga dengan menggagap tanda tangan kehadiran warga sebagai persetujuan untuk pelepasan tanah.

Harvi Fikri Ramesa

Analisis Makna Kata “Keseimbangan” dalam Pasal 9 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Hal itu pula yang menunjukkan bahwa antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat berada dalam kondisi yang tidak seimbang. Posisi yang tidak setara tentunya tidak menguntungkan, penghormatan terhadap hak asasi manusia yang rendah, dan ganti kerugian yang penuh manipulasi, merupakan bukti bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum yang ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat belum terwujud.

Oleh karena itu, upaya untuk menyeimbangkan keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan dalam proses pengadaan tanah tidaklah mudah. Kepentingan pembangunan bisa dijadikan lebih tinggi dari kepentingan masyarakat. Hal itu tentu akan mengakibatkan berlarut-larutnya pengadaan tanah itu sendiri. Guna memperoleh keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan, masyarakat yang terkena dampak atau pengorbanan pemegang hak untuk pengadaan tanah untuk pembangunan tersebut harus diberi suatu imbalan dalam bentuk ganti kerugian, baik segi fisik maupun non fisik agar keberlanjutan hidup pemegang hak bisa diteruskan dengan tidak mengakibatkan kesejahteraan sosialnya menurun akibat adanya proses pengadaan tanah untuk pembangunan tersebut.²⁰

3) Mewujudkan Keseimbangan dalam Pembaruan Agraria

Salah satu upaya yang bisa ditempuh untuk mewujudkan keseimbangan dalam pembangunan untuk kepentingan umum ialah dengan memahami pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum sebagai bagian dari pembaruan agraria. Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (TAP MPR Pembaruan Agraria), Pembaruan Agraria diartikan sebagai suatu proses kesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.²¹ Selain itu bahwa salah satu tujuan (filosofis) dari dikeluarkan TAP MPR Pembaruan Agraria ini untuk menampung peran serta masyarakat, dan menyelesaikan konflik.

²⁰ Maria S.W. Suwardjono, *Op.Cit.*, Hlm.98.

²¹ Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pembaruan Agraria dapat menjadi wacana untuk mewujudkan keseimbangan dalam pembangunan kepentingan umum. Pembaruan Agraria dengan perombakan penataan ulang struktur penguasaan dan kepemilikan tanah ialah suatu komitmen untuk mensejahterakan rakyat Indonesia. Hal itu harus tercermin dalam semangat Undang-Undang Pengadaan Tanah, yang harus mengacu kepada TAP MPR Pembaruan Agraria dengan cara mensinkronisasi peraturan terkait pengadaan tanah dengan peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Kedua undang-undang tersebut menurut Tjokorda Samadhi harus menjadi dasar dan inspirasi dalam pengaturan tata ruang yang mengakomodasi pembangunan di seluruh sektor. Hal itu bertujuan untuk memastikan bahwa Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) sebagai suatu instrumen kerja yang memastikan pilihan strategi pemanfaatan sumber daya alam dan ruang dalam konteks penyediaan lahan untuk pembangunan, sehingga akan menjadi wahana untuk menyeimbangkan pembangunan (khususnya di bidang Ekonomi) dan perlindungan lingkungan.²²

TAP MPR tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Lingkungan Hidup bisa dijadikan suatu tolak ukur untuk mewujudkan keseimbangan dalam pembangunan untuk kepentingan umum, khususnya terkait dalam pengadaan tanah. Dengan memperhatikan aspek Pembaruan Agraria, di satu sisi pemerataan ekonomi masyarakat yang terdampak dengan cara penataan ulang kepemilikan, penguasaan, penggunaan tanah (*Land Reform*) dan di sisi lain untuk meminimalisir pembangunan yang merusak lingkungan, perlu diperhatikan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dalam menyeimbangkan antara pembangunan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pada akhirnya, bahwa keseimbangan akan terwujud manakala Pemerintah bisa menyeimbangkan kebijakannya antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat (lingkungan) dengan Pemerintah bertindak sebagai Pengurus dalam istilah Bung Hatta, dalam pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan berkeadilan.

²² Tjokorda N. Samadhi, *Dari Keterlanjuran Menuju Keberlanjutan*, Jurnal Prisma, Vol.35, No.2 (2016), Hlm.79.

4) Perwujudan Keseimbangan yang Ideal dalam Pengadaan Tanah di Indonesia

Menentukan bentuk ideal keseimbangan dalam pengadaan tanah harus tercermin di dua pijakan, yaitu dari segi substansial dan segi prosedural. Di mana bahwa kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, tidak boleh saling menegasi. Baik kepentingan mendahulukan pembangunan sehingga mengabaikan kepentingan masyarakat maupun sebaliknya, kepentingan masyarakat yang tidak sesuai akan mengakibatkan kepentingan pembangunan terhambat.

Dua hal itu yaitu substansi dan prosedural pada akhirnya akan berujung pada proses keseimbangan antara hak dan kewajiban. Di tengah banyaknya pembangunan yang dilakukan khususnya dalam proyek-proyek Pemerintah, dan di mana pengadaan tanah menjadi landasan untuk mendukung pembangunan tersebut, kegiatan pengadaan tanah menjadi penting karena semuanya tidak terlepas dari tanah sebagai tempat penampungan dan sebagai sarana utamanya.²³ Upaya untuk memecahkan persoalan keseimbangan ini menemui relevansinya. Upaya tersebut tentu akan memadukan bahwa keseimbangan harus tercermin dalam dua hal tersebut.

Pada dasarnya, bahwa keseimbangan dalam pengadaan tanah bisa diwujudkan dengan dilandasi tiga hal sebagai berikut:

- a) Penghormatan terhadap hak asasi manusia, khususnya hak atas tanah masyarakat;
- b) Partisipasi masyarakat; dan
- c) Ganti rugi yang layak dan adil.

Tiga hal tersebut dalam mewujudkan keseimbangan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum harus didukung dalam konstruksi keseimbangan yang ideal, baik dari segi substansial dan prosedural. Dari segi substansial perlu diperkuat aturan hukumnya, yaitu sebagai berikut:

- a) Penguatan *legal substance* atau pembaruan hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
- b) Menjelaskan makna keseimbangan dan membuat tolak ukur keberhasilan keseimbangan dalam pengadaan tanah; dan
- c) Membuat aturan pelaksana tentang keseimbangan dalam pengadaan tanah.

²³ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2007, Hlm.290.

Dari segi prosedural, untuk mewujudkan keseimbangan yang ideal sekaligus bisa dipraktikkan dalam realitas dapat diwujudkan dengan cara berikut:

- a) Pembentukan aparat pelaksana pengadaan tanah agar terwujudnya aparat yang profesional dalam mensukseskan pengadaan tanah;
- b) Ganti kerugian yang layak dan adil;
- c) Paradigma pendekatan partisipasi masyarakat dari represif ke persuasif;
- d) Komunikasi yang searah dan masyarakat yang terdampak bebas untuk menentukan pendapat sendiri;
- e) Menggunakan cara atau Konsep *3 in 1 Land Acquisition*.²⁴

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Problematika pengadaan tanah adalah tentang bagaimana menyeimbangkan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Makna kata “keseimbangan” dalam Pasal 9 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang tidak jelas apa maksud dan tujuannya, membuat keseimbangan sukar diwujudkan. Ketidakjelasan tersebut menghambat proses keseimbangan sebagai suatu gerak, suatu rasa keadilan terhadap kepentingan masyarakat dalam pembangunan. Sehingga perlu adanya suatu penafsiran mengenai keseimbangan dalam Pasal 9 (1) Undang-Undang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, dengan berdasarkan prinsip musyawarah dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, yang di dalamnya mencakup ganti rugi yang layak dan adil, yang tidak memiskinkan pemegang hak atau masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

²⁴ Jarot Muliawan dalam Disertasinya yang kemudian dibukukan dengan judul “*Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Melalui Konsep 3 in 1 in The Land Acquisition*”. Jarot menjelaskan bahwa *3 in 1 Land Acquisition* ini ialah suatu kegiatan perolehan tanah dari awal sampai akhir, dan akhirnya bermuara dalam tiga titik, yaitu; titik start yang merupakan tahapan perizinan tanah (penetapan lokasi), titik *decision* sebagai tahapan penguasaan tanah (pelepasan hak), dan terakhir titik *product*, yaitu tahap sertifikasi tanah (dengan alas hak pakai). dalam Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Penerbit Buku Litera, Yogyakarta, 2016, Hlm.XI.

2. Saran

Dalam menerjemahkan keseimbangan dalam Pasal 9 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pemerintah perlu menerjemahkan keseimbangan baik dari segi substansial maupun prosedural, yakni sebagai berikut:

- 1) Secara substansial yaitu dengan merevisi aturannya dan kemudian membuat aturan pelaksana tentang apa maksud dari keseimbangan pengadaan tanah, dan mencakup juga penjelasan dari arti “Kepentingan Masyarakat” dan “Kepentingan Pembangunan”. Aturan pelaksana ini sangat penting untuk dibuat, sehingga akan menekan adanya dampak konflik agraria dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, khususnya dalam pembangunan infrastruktur, yang menggunakan Undang-Undang Pengadaan Tanah sebagai dasar hukum.
- 2) Secara prosedural, keseimbangan dalam pengadaan tanah bisa diwujudkan dengan penggunaan konsep *3 In 1 Land Acquisitions* untuk mempermudah pemahaman para pemangku kepentingan pengadaan tanah, disertai juga dengan pembenahan Sumber Daya Manusia (SDM) para pelaksana pengadaan tanah dan perubahan paradigma partisipasi masyarakat dari represif ke responsif dan persuasif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Harsono, Boedi. 1997. *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya*. (Jakarta: Penerbit Djambatan).
- Soemardjono, Maria S.W. 2015. *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia*. (Yogyakarta: Penerbit Gadjah Mada University Press).
- Sumardjono, Maria S.W. 2007. *Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas).
- Sutedi, Adrian. 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika).
- Putri, Vegitya Ramadhani, dkk.. 2013. *Land Grabbing dan Bibliografi Beranotasi*. (Yogyakarta: Penerbit STPN Press).
- Widya Muliawan, Jarot. 2016. *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. (Yogyakarta: Penerbit Buku Litera).
- Wiradi, Gunawan. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria*. (Yogyakarta: STPN Press dan SAINS Institute).

Publikasi

- Ismail, Nurhasan. *Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat*. Jurnal RechtsVinding. Vol.1. No.1 (Januari-April 2012).
- N. Samadhi, Tjokorda. *Dari Keterlanjuran Menuju Keberlanjutan*. Jurnal Prisma. Vol.35. No.2 (2016).
- Shidiq, Ghofar. *Teori Maqashid Al-Syari'ah dalam Hukum Islam*, Jurnal Sultan Agung. Vol.XLIV. No.118 (Juni-Agustus 2009).

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.