

Tinjauan Yuridis Pengadaan Tanah bagi Pembangunan *Fly Over* Jombor Kabupaten Sleman untuk Kepentingan Umum

By: Abdul Qodir Jaelani** & Purnawanti**

Abstract

This paper discusses about mechanism of land supplying for building Jombor fly over in Sleman regency Yogyakarta which is less than 1 (one) hectare. It is only 19 areas. The execution process of land supplying was considered as injustice because of its compensation. In order to resolve this problem, the Government have made mediation programs. They discussed with society through Indonesian Ombudsman and the District Legislative especially commission of C. This researche is analysed by using critical legal studies theory and legal system theory with field research decimeter method which uses empiric juridic approach. It means to see directly the facts in the field in order to describe that the mechanism of land supplying in accordance to Indonesian regulations. in fact, the mechanism of Jombor fly over supplying and building was according to the Indonesian regulations, but it is still unclear and overlapping between one regulation with others.

Abstrak

Tulisan ini membahas tentang mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan fly over Jombor di Kabupaten Sleman Yogyakarta yang kurang dari 1 (satu) hektar. Dalam pelaksanaannya, pengadaan tanah tersebut terkendala oleh anggapan ketidakadilan dalam ganti rugi pembebasan 19 bidang tanah. Untuk menyelesaikan konflik ini, Pemerintah melakukan upaya-upaya mediasi dan musyawarah dengan masyarakat melalui ORI dan Komisi C DPRD. Mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan fly over Jombor ini dianalisis dengan menggunakan teori critical legal studies dan teori system hukum dengan metode penelitian lapangan yang menggunakan pendekatan yuridis empiris. Yakni melihat langsung fakta yang ada di lapangan agar dapat mendeskripsikan bahwa mekanisme tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dan faktanya, mekanisme pembangunan fly over Jombor memang telah sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, namun masih kurang jelas dan tumpang tindih antara aturan satu dengan aturan lainnya.

Kata Kunci: Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum dan Ganti Rugi.

**Staff Pengajar Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Email : zaelanian@ymail.com.

**Alumni Program Studi Ilmu Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274)512840, Fax. (0274)545614. Email : purna123wanti@gmail.com.

A. Pendahuluan

Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia di muka bumi. Tanah menjadi kebutuhan dasar manusia. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal, tempat bekerja dan hidup, tempat dari mana mereka berasal, dan akan kemana mereka pergi. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik, dan ekologis.¹ Dalam sejarah peradaban umat manusia, tanah merupakan faktor yang paling utama dalam menentukan produksi setiap fase peradaban. Tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomis tinggi, tetapi juga nilai filosofis, politik, sosial, dan kultural. Tak mengherankan jika tanah menjadi harta istimewa yang tak henti-hentinya memicu berbagai masalah sosial yang kompleks dan rumit.²

Menurut pakar pertanahan Djuhaendah Hasan yang dikutip oleh Iswantoro, tanah memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan masyarakat adat di Indonesia sampai sekarang. Hal itu terlihat dari sikap bangsa Indonesia sendiri yang memberikan penghormatan kepada kata tanah, seperti kata lain untuk kata negara adalah tanah air. Pada masyarakat yang hidup dalam tatana feodalisme, seperti Indonesia, tanah bukan hanya bermakna komoditas, sebagaimana dimaknakan pada masyarakat kapitalistik. Banyak orang Indonesia, mulai dari kaum petani hingga kaum bangsawan dan elit politik, memaknai tanah sebagai simbol status sosialnya. Bagi mereka, tanah merupakan akar sosio-kultural dan dijadikan simbol eksistensi diri sehingga nilai tanah lebih dari sekedar harga sebagai komoditas.³

Menyadari nilai dan arti penting tanah, para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merumuskan tentang tanah dan sumber daya alam secara ringkas tetapi sangat filosofis substansial di dalam Konstitusi, Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, sebagai berikut:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Kesadaran akan fungsi dan kedudukan tanah juga terungkap dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan adanya hubungan abadi antara tanah dan bangsa Indonesia. Oleh karenanya dalam Pasal 33 UUD

¹Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Magaretha Pustaka, 2012), p.1.

²*Ibid.*

³Iswantoro, “Perlindungan Kepemilikan *Tanah Pecatu* sebagai Hak Ulayat Masyarakat Kecamatan Jerowaru Kabupaten Lombok Timur dalam Perspektif Reformasi Agraria di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Panggung Hukum*, Vol.2 No. 1, Januari 2016.

1945 tersirat frase “*dikuasai*”⁴ yang menunjukkan negara bukanlah pemilik tanah. Hal tersebut dikuatkan oleh penjelasan UUPA Tahun 1960 yang menjelaskan bahwa negara hanya menguasai tanah. Pengertian tanah “*dikuasai*” bukan berarti “*dimiliki*”⁵, tetapi hanya kewenangan tertentu yang diberikan oleh negara sebagai organisasi kekuasaan. Hal ini dapat diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA bahwa kewenangan negara adalah:⁶

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Masalah pertanahan muncul ketika kewenangan (hak menguasai negara) dihadapkan dengan hak asasi warga negara, khususnya hak milik individu⁷ dan hak komunal (tanah ulayat).⁸ Tipologi kasus-kasus di bidang pertanahan secara garis besar dapat dipilah menjadi lima kelompok, yakni:⁹

⁴Lihat Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

⁵Lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁶Iswantoro, “Implementasi Program Layanan Rakyat untuk Sertifikat Tanah (LARASITA) Terhadap Pendaftaran Tanah di Kabupaten Sleman dalam Rangka Kepastian Hukum Perspektif Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah”, *Jurnal Panggung Hukum*, Vol. 1 No. 1, Januari 2015.

⁷Lihat Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), menjelaskan bahwa hak milik digambarkan sebagai hak yang paling penuh dan paling kuat yang bisa dimiliki atas tanah dan yang dapat diwariskan turun temurun. Suatu hak milik dapat dipindahkan kepada pihak lain. Hanya warga negara Indonesia (individu) yang bisa mendapatkan hak milik, sedangkan jika menyangkut korporasi maka pemerintah akan menentukan korporasi mana yang berhak mendapatkan hak milik atas tanah dan syarat syarat apa yang harus dipenuhi oleh korporasi untuk mendapatkan hak ini.

⁸Perhatian yang cukup serius terhadap hak-hak masyarakat hukum adat, khususnya terkait dengan hak atas tanah, dimulai sejak dibentuknya *World Council of Indigenous People* (WCIP) pada tahun 1966. Selanjutnya, pada tahun 1982 dibentuk *Working Group on Indigenous People* (WGIP) melalui persetujuan Dewan Sosial dan Ekonomi PBB. Barulah sejak dideklarasikannya *Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in*

1. Kasus-kasus berkenaan dengan penggarapan rakyat atas tanah-tanah perkebunan, kehutanan, dan lain-lain.

Independent Countries (Convention No. 169) tahun 1989, entitas masyarakat adat semakin diakui oleh banyak negara, di mana setiap pemerintah diharuskan untuk menghormati kebudayaan dan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat hukum adat. Dalam konvensi ini telah diberikan prinsip dasar mengenai *indigenous people* dan *tribal people* sebagai berikut: "People in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from populations which inhabited the country or geographical region to which the country belongs at the time of colonization or the establishment of present State boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions (terjemahan bebas: Masyarakat di negara-negara merdeka yang dianggap sebagai masyarakat adat berkenaan dengan keturunan mereka dari populasi yang menghuni suatu negara atau wilayah geografis yang dimiliki negara pada masa kolonisasi atau pendirian batas negara sekarang dan terlepas dari status hukum mereka yang mempertahankan beberapa atau semua institusi sosial, ekonomi, budaya dan politik mereka sendiri)". "Tribal people in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs, traditions or by special law or regulation (terjemahan bebas: Masyarakat adat di negara merdeka yang kondisi sosial, budaya dan ekonomi membedakan mereka dari bagian lain dari komunitas nasional, dan yang statusnya diatur seluruhnya atau sebagian oleh adat istiadat mereka sendiri, tradisi, hukum khusus atau peraturan)". Salah satu peristiwa penting terkait dengan pengakuan dan penguatan masyarakat hukum adat berangkat dari hasil *Earth Summit* di Rio de Janeiro pada 1992 dengan dikeluarkannya *Rio Declaration on Environment and Development* (1992). Dalam Prinsip ke-22 dinyatakan bahwa masyarakat hukum adat mempunyai peranan penting dalam pengelolaan dan pembangunan lingkungan hidup karena pengetahuan dan praktik tradisional mereka. Oleh karenanya, negara harus mengenal dan mendukung penuh entitas, kebudayaan dan kepentingan mereka serta memberikan kesempatan untuk berpartisipasi aktif dalam pencapaian pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Selain adanya Deklarasi tersebut, terdapat juga hasil penting dari *Earth Summit*, yaitu Agenda 21. Pada Chapter 26 dalam Agenda 21 ditegaskan tentang adanya perlindungan terhadap hak ulayat dari masyarakat hukum adat, sebagai berikut: "*Indigenous people and their communities have an historical relationship with their lands and are generally descendants of the original inhabitants of such lands. In the context of this chapter the term "lands" is understood to include the environment of the areas which the people concerned traditionally occupy* (terjemahan bebas: Masyarakat adat dan komunitas mereka memiliki hubungan historis dengan tanah mereka dan biasanya mereka adalah keturunan penduduk asli di tanah tersebut. Dalam konteks ini, istilah "tanah" dipahami termasuk lingkungan wilayah dimana masyarakat yang bersangkutan secara tradisional menempatinya)". Selanjutnya, *United Nation Permanent Forum on Indigenous People* yang dibentuk pada tahun 2000 mengesahkan *United Nations Declaration of the Rights of Indigenous People (UNDRIP)* pada 12 September 2007, di mana Indonesia merupakan salah satu negara yang ikut menandatangani. Dalam Deklarasi ini telah diakui secara rinci hak-hak masyarakat hukum adat baik yang bersifat individu maupun kolektif, mulai dari bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, dan lainnya. Dengan demikian, negara Indonesia memiliki kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak masyarakat hukum adat yang telah dijamin di dalam Deklarasi tersebut.

⁹Maria SW Soemardjono, Dkk, *Mediasi Sengketa Tanah (Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) Di Bidang Pertanian*, (Jakarta: Kompas, 2008), p. 2

2. Kasus-kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan *landreform*.
3. Kasus-kasus berkenaan dengan akses-akses penyediaan tanah-tanah untuk pembangunan kepentingan umum.
4. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah.
5. Sengketa berkenaan dengan tanah ulayat.

Sengketa dan konflik pertanahan yang semakin marak dan kompleks antara masyarakat dengan pemerintah atau pihak yang berwenang. Secara sepintas, terlihat konflik horizontal antara masyarakat dengan pengusaha/investor dan atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Namun di balik itu, rakyat sebenarnya berhadapan dengan negara yang melindungi para pengusaha dan badan usaha milik negara. Dibandingkan konflik horizontal antara masyarakat lainnya, konflik berdimensi vertikal lebih dominan.¹⁰

Masalah tanah merupakan masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah di samping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Hal ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata tetapi juga dapat berupa tanah atau fasilitas lainnya.¹¹ Dan penyediaan tanah dengan memberi ganti kerugian kepada pihak yang berhak membebaskan tanahnya dengan layak dan adil dan dilakukan oleh pemerintah tersebutlah dinamakan dengan pengadaan tanah.¹²

Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pembangunan *fly over* Jombor telah sesuai dengan regulasi yang ada, akan tetapi dalam proses pembangunan *fly over* Jombor tersebut terkendala oleh pembebasan 19 bidang tanah karena sebagian masyarakat menganggap bahwa nilai ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah tidak sesuai dengan nilai pasaran jual tanah.¹³ Sementara itu, Pemerintah melalui tim *Appraisal* berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan memberikan nilai ganti kerugian atas tanah yang dibebaskannya berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Hal inilah yang menyebabkan masyarakat beranggapan bahwa pemerintah belum berlaku adil dalam

¹⁰Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan...*, p. 4.

¹¹Wianahyu Erwiningsih, "Hak Menguasai Negara atas Tanah", *Tesis*, Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Program Pascasarjana Tahun 2009, p. 1.

¹²Iswantoro, "Strategi dan Manajemen Penyelesaian Sengketa, Konflik Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dalam Kerangka Kepastian Hukum dan Keadilan", *Jurnal Reformasi Hukum*, Vol. 1 No. 1, Juni 2015.

¹³Hasil wawancara dengan Pak Tatang. Pak Tatang ialah salah seorang warga yang belum membebaskan tanahnya untuk pembangunan *fly over* Jombor.

memberikan ganti kerugian sebagai kompensasi atas tanah yang akan dibebaskannya.

Disatu sisi, pada tahun anggaran 2010, sumber dana yang terealisasi untuk pembebasan tanah dalam rangka membangun *fly over* Jombor yakni sebesar Rp2.90.634,650,00. Dana tersebut bersumber dari APBD DIY dengan jumlah tanah sebanyak 13 bidang dan terhitung seluas 824,00 m². Sedangkan pada tahun 2011, sumber dana dikeluarkan oleh APBD DIY, APBD Kabupaten Sleman, dan APBN. APBD DIY sendiri mengeluarkan dana sebesar Rp 2.624.023.464,00 untuk membebaskan tanah seluas 835,00 m² dengan jumlah tanah sebanyak 9 bidang. Di tahun yang sama, APBD Kabupaten Sleman mengeluarkan dana sebesar Rp 1.939.280.650,00 untuk membebaskan tanah seluas 525,00 m² dengan jumlah tanah sebanyak 15 bidang. Sementara itu, APBN dalam membebaskan tanah mengeluarkan dana sebesar Rp 9.916.427.445,00 dengan jumlah tanah yang dibebaskan sebanyak 25 bidang dengan luas 2.378,00 m². Pada tahun 2011 ini tidak semuanya dikenakan ganti rugi dalam membebaskan tanah, karena ada 5 bidang tanah milik PT Gudang Garam dengan luas wilayah 1.557,00 m². Dan 8 bidang tanah milik PT KAI/ NIS seluas 1.034,00 m².

Pada tahun 2012, sumber dana untuk pengadaan tanah dalam rangka pembangunan *fly over* jombor hanya dikeluarkan oleh APBD DIY yakni sebesar 3.010.663.450,00 dengan luas 600,00 m² dan jumlah tanah sebanyak 7 bidang. sementara itu, pada tahun 2013 sumber dana dikeluarkan oleh APBN sebanyak Rp 1.594.440.097,00 dengan luas 338,00 m² dan jumlah tanah sebanyak 5 bidang. Apabila dijumlah dari progres pengadaan tanah dalam rangka pembangunan *fly over* Jombor ini, total jumlah bidang tanah sampai dengan tahun 2014 ada 87 bidang, dan total luas tanah seluas 8.111,00 m², dan dengan jumlah anggaran Rp 21.986.469.756,00.

Untuk memperjelas arah tulisan ini, maka tulisan ini adalah akan fokus membahas mengenai mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan *Fly Over* Jombor Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta sudah sesuai dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan Implementasi fungsi sosial hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

B. Mekanisme Pengadaan Tanah bagi Pembangunan *Fly Over* Jombor Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Istilah pengadaan tanah sendiri mono semantik dengan istilah penyediaan tanah yakni sama-sama mempunyai arti suatu perbuatan untuk mengadakan agar tanah tersedia bagi kepentingan pemerintah.¹⁴ Sementara, menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Pasal 1 angka 3 menjelaskan bahwa “pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.” Jadi, menurut Perpres ini pengadaan tanah dapat dilakukan selain dengan memberi ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah.¹⁵ Dalam arti bahwa pengadaan tanah dibatasi sebagai kegiatan untuk memperoleh tanah dengan cara ganti rugi kepada pihak yang terkena pengadaan tanah untuk kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum. Lebih jelasnya, pengadaan tanah hanya dilakukan dengan cara memberi ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah yang dibebaskan tanahnya bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Adapun Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Dalam Undang-Undang ini dijelaskan pengertian kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹⁶

2. Asas Pengadaan Tanah dan Mekanisme Pengadaan Tanah

Berdasarkan pengertian pengadaan tanah di atas, secara normatif pengadaan tanah itu berhubungan dengan kegiatan untuk

¹⁴John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987),, p. 32.

¹⁵Pasal 1 Angka 3 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹⁶Lihat Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

mendapatkan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.¹⁷ Sehubungan dengan itu, pengadaan tanah selalu menyangkut dua sisi yang harus ditempatkan secara seimbang, yaitu “kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah”.¹⁸

Sehingga berdasarkan pengertian di atas, pengadaan tanah harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan prinsip kepastian hukum.¹⁹ Adapun menurut Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 asas-asasnya, antara lain asas:²⁰

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. kepastian;
- e. keterbukaan;
- f. kesepakatan;
- g. keikutsertaan;
- h. kesejahteraan;
- i. keberlanjutan; dan
- j. keselarasan.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dengan cara²¹ pelepasan atau penyerahan hak atas tanah atau pencabutan hak atas tanah. Sedangkan pengadaan tanah untuk kepentingan komersial dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.²² Selain itu, dari segi mekanisme pengadaan tanah pada pelaksanaannya terbagi menjadi dua yakni pengadaan tanah skala besar dan pengadaan tanah skala kecil. Pengadaan tanah skala besar ialah pengadaan tanah yang memerlukan tanah lebih dari 1 hektar, sedangkan pengadaan tanah

¹⁷Pasal 6 UUPA.

¹⁸Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan, Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, p. 130.

¹⁹Konsideran Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²⁰Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²¹Pasal 2 ayat (1) Perpres Nomor 36 tahun 2005 tentang Pelaksanaan Pembangunan Pengadaan Tanah.

²²*Ibid.*, Pasal 2 ayat (2).

skala kecil ialah pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah yang luasnya tidak lebih dari 1 (satu) hektar, dapat dilakukan langsung oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan cara jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak.²³

Sementara itu, mekanisme pengadaan tanah menurut Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 ialah melalui tahapan sebagai berikut: a) Perencanaan²⁴, b) Persiapan²⁵, c) Pelaksanaan²⁶, dan d) Penyerahan Hasil.²⁷

3. Mekanisme Pengadaan Tanah dalam Pembangunan *Fly Over* Jombor di Kabupaten Sleman DIY

Mekanisme pembangunan *fly over* Jombor dilaksanakan secara langsung oleh Pemerintah Provinsi DIY dan Pemerintah Kabupaten Sleman karena kurang dari 1 (satu) hektar. Sehingga dalam pelaksanaannya, tidak dibentuk panitia pelaksana pengadaan tanah. Adapun mekanisme yang dilakukan ialah hanya pelepasan tanah oleh masyarakat pemegang hak tanah dan pencabutan hak atas tanah oleh pemerintah atau instansi yang berkepentingan. Pemerintah yang ditunjuk untuk melakukan pengadaan tanah dalam proyek pembangunan *fly over* Jombor ialah Satker PJJN Provinsi DIY, Dinas PUP-ESDM, dan Pemerintah Kabupaten Sleman.²⁸ Karena *fly over* Jombor ini merupakan jalan nasional, maka pengelolaan dilakukan oleh pusat dan dieksekusi langsung oleh pusat.

Adapun mekanisme pengadaan tanah dalam pembangunan *fly over* Jombor ialah dengan terlebih dahulu Pemerintah Provinsi DIY melakukan izin Penetapan lokasi pembangunan *fly over* Jombor di Padukuhan Jombor Kidul dan Jombor Lor Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati dan Padukuhan Mraen, Desa Sendangadi, Kecamatan Melati seluas 9.965,6 m² kepada Bupati Sleman sehingga turun Surat Keputusan Bupati Sleman nomor:

²³Pasal 20 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Pembangunan Pengadaan Tanah.

²⁴ Pasal 3 Perpres Nomor 71 Tahun 2012.

²⁵ *Ibid.*, Pasal 8.

²⁶ *Ibid.*, Pasal 49

²⁷ *Ibid.*, Pasal 112

²⁸ *Ibid.*

03.IPL.Kep.KDH/A/2010. Adapun prosedur menuju terlaksananya pembangunan ialah sebagai berikut:²⁹

- a. Perolehan tanah dilakukan secara langsung antara pihak-pihak yang berkepentingan dan selanjutnya dilakukan pelepasan yang dibuat di hadapan kepala kantor pertanahan kabupaten sleman atau notaris atau camat dengan pemberian ganti kerugian yang bentuk dan besarnya ditentukan secara musyawarah untuk bidang tanah lokasi pembangunan *fly over* Jombor di padukuhan Jombor Kidul dan Jombor Lor Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati dan Padukuhan Mraen, Desa Sendangadi, Kecamatan Melati seluas 9.965,6 m².
- b. Setelah perolehan tanah selesai, penerima izin dalam hal ini yakni Pemerintah Provinsi DIY mengajukan permohonan hak atas tanah kepada pejabat yang berwenang melalui kepala kantor pertanahan sleman untuk bidang tanah lokasi pembangunan *fly over* Jombor di Padukuhan Jombor Kidul dan Jombor Lor Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati dan Padukuhan Mraen, Desa Sendangadi, Kecamatan Melati seluas 9.965,6 m².
- c. Pembayaran ganti kerugian dilaksanakan secara langsung kepada pemegang hak milik atas tanah tanpa perantara baik dalam bentuk dan nama apapun.
- d. Perolehan tanah diselesaikan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun dan diperpanjang selama 1 (satu) tahun, serta Pemerintah Provinsi DIY melaporkan perkembangannya setiap 3 (tiga) bulan kepada Bupati melalui Kepala Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman.
- e. Pemerintah Provinsi DIY melaporkan perkembangan pelaksanaan ketentuan izin pemanfaatan tanah setiap 3 (tiga) bulan kepada Bupati melalui Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman.
- f. Pelaksanaan kegiatan menggunakan tenaga kerja penduduk sekitar dengan memperhatikan kualitas tenaga kerja.
- g. Pada tahun 2012 tepatnya tanggal 20 Desember, Pemerintah Provinsi DIY mengajukan IPL (Izin Penetapan Lokasi) lagi

²⁹Hasil observasi dari Surat Keputusan Bupati Sleman nomor: 03.IPL.Kep.KDH/A/2010 tentang Izin Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk Jombor *Flyover* di Padukuhan Jombor Kidul dan Jombor Lor, Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati dan Padukuhan Mraen, Desa Sendangadi, Kecamatan Mlati Seluas 9.965,6 m².

- kepada Kepala Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman karena batas waktu izin perolehan tanah untuk pembangunan *fly over* Jombor sudah habis masa berlakunya sedangkan pembangunan belum selesai dibebaskan tanahnya di Padukuhan Jombor Lor, Desa Sinduadi, kecamatan Melati seluas 1.982 m².
- h. Bupati Sleman telah memberikan IPL kepada Pemerintah Daerah Provinsi DIY dengan diturunkannya SK Nomor:12.IPL/Kep.KDH/A/2012 tentang Izin Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum PEMDA DIY untuk Jombor *fly over* di Padukuhan Jombor Lor, Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati seluas 1.982 m².
 - i. Sampai tahun 2014, pembangunan *fly over* Jombor masih belum selesai 100% karena terkendala pembebasan 19 bidang tanah di Padukuhan Jombor Lor, Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati seluas 1.982 m².
 - j. Pada tahun anggaran 2010, sumber dana yang terealisasi untuk pembebasan tanah dalam rangka membangun *fly over* Jombor yakni sebesar Rp2.90.634,650,00. Dana tersebut bersumber dari APBD DIY dengan jumlah tanah sebanyak 13 bidang dan terhitung seluas 824,00 m². Sedangkan pada tahun 2011, sumber dana dikeluarkan oleh APBD DIY, APBD Kabupaten Sleman, dan APBN. APBD DIY sendiri mengeluarkan dana sebesar Rp2.624.023.464,00 untuk membebaskan tanah seluas 835,00 m² dengan jumlah tanah sebanyak 9 bidang. Di tahun yang sama, APBD Kabupaten Sleman mengeluarkan dana sebesar Rp1.939.280.650,00 untuk membebaskan tanah seluas 525,00 m² dengan jumlah tanah sebanyak 15 bidang. Sementara itu, APBN dalam membebaskan tanah mengeluarkan dana sebesar Rp9.916.427.445,00 dengan jumlah tanah yang dibebaskan sebanyak 25 bidang dengan luas 2.378,00 m². Pada tahun 2011 ini tidak semuanya dikenakan ganti rugi dalam membebaskan tanah, karena ada 5 bidang tanah milik PT Gudang Garam dengan luas wilayah 1.557,00 m². Dan 8 bidang tanah milik PT KAI/ NIS seluas 1.034,00 m². Pada tahun 2012, sumber dana untuk pengadaan tanah dalam rangka pembangunan *fly over* jombor hanya dikeluarkan oleh APBD DIY yakni sebesar 3.010.663.450,00 dengan luas 600,00 m² dan jumlah tanah sebanyak 7 bidang. sementara itu, pada tahun 2013 sumber dana dikeluarkan oleh APBN

sebanyak Rp1.594.440.097,00 dengan luas 338,00 m² dan jumlah tanah sebanyak 5 bidang.

- k. Apabila dijumlah dari progres pengadaan tanah dalam rangka pembangunan *fly over* Jombor ini, total jumlah bidang tanah sampai dengan tahun 2014 ada 87 bidang, dan total luas tanah seluas 8.111,00 m², dan dengan jumlah anggaran Rp21.986.469.756,00.
- l. Tahun 2014 juga Satker PjN Provinsi DIY melakukan mediasi-mediiasi dengan masyarakat terkait yang enggan membebaskan tanahnya demi kepentingan umum yakni pembangunan *fly over* Jombor.
- m. Satker Balai Besar Pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah Provinsi DIY mengajukan surat permohonan kesesuaian tata ruang kepada Bupati Sleman yang direkomendasikan oleh pemerintah kabupaten Sleman yakni badan koordinasi penataan ruang daerah dengan nomor surat 650/077 tertanggal 31 Agustus 2015.
- n. BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah) Pemerintah Kabupaten Sleman merekomendasi permohonan pengadaan tanah untuk pelebaran jalan di paadukuhan Jombor Lor dan Jombor Kidul Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati dengan luas tanah 2.314,20 m².
- o. Tanggal 1 September 2015, Satker Balai Besar pelaksanaan Jalan Nasional Wilayah DIY mengirim dokumen perencanaan pengadaan tanah kepada gubernur DIY dengan surat pengantar nomor TTN.01.02-BM.P1/0110915/05.

Pembebasan tanah untuk pelebaran jalan di sekitar *fly over* jombor masih belum selesai. Ada sekitar 19 bidang tanah yang belum berhasil dibebaskan dan yang menjadi faktornya ialah terkait ganti rugi. Tim penilai harga (*Appraisal*) mamatok harga tanah di sekitar *fly over* Jombor dengan harga Rp 4.500.000,- per meter persegi. Sementara masyarakat yang belum membebaskan tanahnya itu merasa keberatan karena harga yang ditawarkan tidak sesuai dengan harga pasaran. Alasannya, karena NJOP di Jalan *Ringroad* Timur dan Barat pajaknya Rp 550.000,- per meter dan pemerintah membelinya dengan harga Rp 3.100.000,- per meter persegi. Berarti lima kali lipat dari NJOP. Sementara di Jalan Magelang NJOPnya Rp 2.200.000,- per meter persegi maka kalau 5 kali lipat dari itu ialah Rp.11.000.000,- per meter persegi. Masyarakat ingin menuntut keadilan dari pemerintah. Masyarakat

menginginkan harga tanah senilai Rp 10.000.000,- per meter karena atas dasar 5 kali lipat dari NJOP yang di barat dan di timur *ringroad*. Adapun tanah yang belum selesai dibebaskan ialah tanah milik warga masyarakat Padukuhan Jombor Lor Desa Sinduadi Kecamatan Mlati seluas 1,854 m² yang dibebaskan oleh Satker Balai Besar PJJN Provinsi DIY.

C. Implementasi Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

1. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Teori fungsi sosial pertama kali dikembangkan oleh Leon Duguit pada Tahun 1922. Menurutnya, hak tanah adalah fungsi sosial dalam arti bahwa kekuasaan yang dimiliki seseorang dibatasi oleh kepentingan masyarakatnya.³⁰ Selanjutnya, menurutnya bahwa fungsi sosial adalah tidak adanya hak subyektif (*subjectiefrecht*) yang ada adalah hanya fungsi sosial.³¹

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset*, tanah merupakan factor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi.³²

Dalam ranah sosiologis hukum, tanah merupakan sebagai bagian dari obyek sosial yang sangat mendasar bagi terbentuknya kebijakan pertanahan.³³ Demikian pula konsep fungsi sosial hak atas tanah sejalan dengan hukum adat yang menyatakan bahwa tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat adalah tanah kepunyaan bersama seluruh warga masyarakat, yang dimanfaatkan untuk kepentingan bersama bagi warga masyarakat bersangkutan. Ini berarti bahwa kepentingan bersama dan kepentingan orang per

³⁰Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), p. 120.

³¹A.P. Parlindungan, *Konversi Hak-hak atas Tanah*, (Jakarta: Mandar Maju, 1990), p. 65.

³²Ahmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Bayumedia, 2007), p. 1.

³³Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan dan Metode Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University, 2002), p. 25.

orang harus saling terpenuhi dan penggunaannya dilakukan bersama-sama di bawah pimpinan penguasa adat. Untuk dapat memenuhi kebutuhan, setiap warga diberi bagian-bagian tertentu dari tanah adat (ulayat).³⁴ Dengan demikian, hak atas tanah menurut konsep hukum adat ini direduksi dalam UUPA sebagai hukum tanah nasional karena hak atas tanah menurut hukum adat bukan hanya bersisi wewenang, tetapi juga kewajiban untuk memanfaatkan tanah tersebut.³⁵

Dengan demikian, filosofi fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan para pemegang hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya. Yakni keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Apabila kewajiban tersebut diabaikan maka akan mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Jika sesuatu hak atas tanah ditelantarkan maka haknya akan hapus dan tanahnya menjadi tanah Negara. Berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah tersebut maka tanah tidak boleh dijadikan objek investasi semata-mata. Tanah yang dijadikan obyek spekulasi, bertentangan dengan fungsi sosial karena akan menambah kesulitan dalam pelaksanaan pembangunan.³⁶

Landasan hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai sebuah *motheract* dari segala peraturan mengenai pertanahan di negara ini, tertuang dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang ketentuan-ketentuan pokok Agraria yang mengemukakan bahwa, “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Melihat redaksi Pasal tersebut, dapat dipahami bahwa selain mengkaji menjadi hak milik, tanah juga tetap harus mempunyai fungsi sosial. Oleh sebab itu, Pasal 6 tersebut menjadi sebuah pintu masuk bagi pemerintah dalam upaya pengadaan tanah untuk kepentingan umum.³⁷

Walaupun Pasal 6 menjadi salah satu dasar filosofis dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, akan tetapi bukan berarti hak milik seseorang menjadi terdesak oleh keberadaan sebuah kepentingan. Melainkan harus terjadi sebuah pertimbangan antar keduanya sebagaimana diutarakan dalam penjelasan umum UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria Ini berarti, hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah

³⁴Ahmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum...*p. 17.

³⁵Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan, Regulasi, kompensasi, penegakan Hukum*, p. 119.

³⁶Ahmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum...* p. 17.

³⁷*Ibid.*, p. 60

dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memerhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Fungsi sosial atas tanah yang tercantum dalam Pasal 6 di atas, dalam penjelasan UUPA juga disebut sebagai landasan keempat dalam hukum tanah nasional. Sehingga berdasarkan penjelasan UUPA di atas, Boedi Harsoso menjelaskan mengenai fungsi-fungsi sosial hak atas tanah sebagai berikut:³⁸

- 1) Tanah yang dihaki seseorang bukan hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja, tetapi juga bagi Bangsa Indonesia seluruhnya sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan bukan hanya kepentingan yang berhak sendiri saja yang dipakai sebagai pedoman tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Untuk itu perlu adanya perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan pemerintah agar terpenuhi fungsi sosial.³⁹
- 2) Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya: keadaan tanahnya, serta sifat dan tujuan pemberian haknya.
- 3) Adanya fungsi sosial hak-hak atas tanah berarti bahwa tanah juga bukan komoditi perdagangan, biarpun dimungkinkan tanah yang dipunyai dijual, jika ada keperluan. Tanah tidak boleh dijadikan objek investasi semata-mata, serta sungguh

³⁸Sarkawi, *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014), p. 62.

³⁹*Ibid.*, p. 61

- bertentangan dengan fungsi sosialnya kalau tanah dijadikan juga objek spekulasi, yang menambah sulit dalam melaksanakan pembangunan.
- 4) Perumusan sifat asli hak-hak perorangan menurut konsepsi hukum adat dalam UUPA yang menggunakan kata “fungsi sosial” tersebut, tidak perlu menimbulkan salah tafsir, seakan-akan ditinggalkan sifat kemasyarakatan dan kebersamaannya dan digunakan konsepsi hukum barat yang berpangkal pada sifat individualistik hak-hak perorangan.
 - 5) Perlu diperhatikan bahwa Pasal 6 UUPA tidak menyatakan bahwa hak-hak atas tanah adalah fungsi sosial, melainkan mempunyai fungsi sosial, yang sama artinya berfungsi sosial.
 - 6) Dalam rangka pemenuhan fungsi sosial hak-hak atas tanah tersebut, sesuai ketentuan hukum adat ada kewajiban pada pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, jika tanah tersebut karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, maka pemegang hak guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang bersangkutan wajib memberikan jalan keluar atau jalan air atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung.

2. Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan

Universal Declaration Of Human Right (UDHR) atau disebut pula Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) telah diadopsi menjadi hukum nasional banyak negara tak terkecuali Indonesia. Berbagai macam ketentuan yang terdapat didalam UDHR dimasukan kedalam UUD 1945, termasuk juga perlindungan atas harta milik pribadi yang tidak boleh dirampas oleh siapapun secara sewenang-wenang. Ketentuan ini terdapa didalam Pasal 17 ayat (1) UDHR yang menyatakan “*Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.*” Selanjutnya pada ayat (2) “*No one shall be arbitrarily deprived of his property.*” Sedangkan di dalam UUD 1945 terdapat dalam Pasal 28 H ayat (4), “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenangwenang oleh siapapun.”

Sementara itu Indonesia merupakan negara yang juga menganut pemahaman komunalistik, mengatur kepemilikan pribadi atas suatu benda, dalam hal ini tanah, tidak hanya berfungsi bagi pemiliknya namun juga memiliki fungsi sosial. Hal ini termaktub secara eksplisit dalam Pasal 6

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Dengan ketentuan ini, Negara dengan alasan kepentingan umum bisa “mengambil alih” tanah-tanah masyarakat untuk dibangun guna kepentingan bersama.

Keberadaan Pasal 6 UUPA mengatur bahwa semua hak tanah yang dimiliki oleh masyarakat tidaklah semata-mata hanya dipergunakan untuk kepentingan pribadi tetapi juga harus memperhatikan kepentingan orang banyak. Prinsip fungsi sosial ini diambil dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, walaupun pasal ini tidak menyatakan secara eksplisit istilah dari fungsi sosial. Dengan Prinsip itu, tanah tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan umum, dan untuk menjaga kepentingan umum pemerintah dapat melakukan intervensi atas kepemilikan tanah seseorang.

Keberadaan Pasal 6 UUPA ini mengambil jalan kompromi antara dua paham, yaitu individualisme dan komunalisme atau antara kepentingan pribadi dengan masyarakat secara bersama. Menurut Sutiknyo yang disampaikan oleh Mahfud MD, UUPA pada awalnya UUPA mendapat kritik dari dua kubu ekstrem yang menuduh UUPA berpaham Individualisme-liberal dan bertentangan dengan Pancasila karena membolehkan kepemilikan tanah meskipun dengan batasan tertentu, sedangkan kubu yang lain menuding UUPA berwatak komunistik karena meskipun memperbolehkan pemilikan atas tanah oleh perorangan tetapi memberikan batasan yang melanggar hak-hak perorangan.

Menurut sejarahnya, fungsi sosial yang lahir di Barat sebagai suatu reaksi terhadap pelaksanaan/ penggunaan hak milik secara berlebihan sehingga menimbulkan kerugian bagi kepentingan orang lain. Sejarah hukum mengenalnya sebagai suatu penyalahgunaan hak (*misbruik van eigendomsrecht*). Sementara itu, konsep hak milik lahir dalam situasi liberalism. Oleh sebab itu hak milik mencerminkan karakter dari masyarakatnya. Bagi masyarakat yang mengikuti paham liberal tentu berlainan dengan masyarakat yang mengikuti paham sosialis. Menurut Mahfud MD, konsekuensi dari fungsi sosial adalah jika ada tanah yang terlantar maka hak atas tanah tersebut kembali kepada “hak menguasai dari negara.” Disamping itu dapat juga berkonsekuensi bagi kewenangan negara untuk menentukan luas maksimum dan minimum tanah yang dapat dijadikan hak milik, serta mencabut hak atas tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum berdasarkan ketentuan Undang-Undang.

Terkait hal diatas, Pasal 36 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) telah menggabungkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 dengan Pasal 6 UUPA.

Menggabungkan perlindungan atas hak milik individu dengan fungsi sosial atas suatu benda. Pasal 36 UU HAM:

- (1) *Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum.*
- (2) *Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secaramelawan hukum.*
- (3) *Hak milik mempunyai fungsi sosial.*

Ketentuan ini menunjukkan hasil kompromi dari dua paham yang berbeda. Di satu sisi mengakui hak individu, di sisi lain hak individu bisa dikesampingkan bila kepentingan sosial menghendakinya. Pengaturan yang semacam ini bukanlah pengaturan yang individualistik maupun komunalistik. Menurut Mahfud MD, pengaturan semacam ini adalah bersifat prismatik. Konsep prismatik adalah konsep yang mempertemukan sisi baik individualisme (menghargai hak kebebasan perseorangan) dan sisi baik komunalisme (menghormati kesamaan martabat manusia).

Hak yang dipunyai seseorang tidak bersifat bebas (tidak tak terbatas), karena selalu dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas, baik yang dilakukan oleh pemerintah dengan alasan kepentingan umum, maupun oleh pihak lain untuk berbagai kegiatan pembangunan. Oleh karena itu pengambil alihan hak itu harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang diikuti dengan kompensasi yang adil, baik terhadap kerugian fisik (kehilangan tanah, bangunan, tanaman, dan lain-lain) maupun kerugian nonfisik (kehilangan pekerjaan, kehilangan kesempatan untuk memperoleh keuntungan/ manfaat tertentu, dan lain-lain). Dalam penjelasan Pasal 36 ayat (3) UU HAM diterangkan:

“Hak milik mempunyai fungsi sosial” adalah bahwa setiap penggunaan hak milik harus memperhatikan kepentingan umum. Apabila kepentingan umum menghendaki atau membutuhkan benar-benar maka hak milik dapat dicabut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Boedi Harsono, kepentingan umum harus diutamakan daripada kepentingan pribadi, sesuai dengan asas hukum yang berlaku bagi terselenggaranya berkehidupan bersama dalam masyarakat. Tetapi biarpun demikian kepentingan individu juga tidak diabaikan, karena hak individu atas tanah dihormati dalam dilindungi oleh hukum. Maka jika kepentingan umum ingin megenyampingkan kepentingan pribadi yang berakibat pada kerugian individu, maka harus ada kompensasi atas itu semua.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU No. 2/ 2012)

menyatakan bahwa “Pihak yang Berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.” Dengan adanya ketentuan ini, kepemilikan seseorang terhadap hak-hak atas tanah dibatasi oleh kepentingan umum. Pasal 5 UU No. 2/2012 memperjelas lagi seperti apa fungsi sosial itu yakni, dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kepemilikan individu atas tanah bisa dikesampingkan apabila kepentingan umum mengkehendakinya. Di dalam Pasal 10 UU No 2/2012 diatur bahwa tanah untuk kepentingan umum dipergunakan untuk pembangunan:

- a. *Pertahanan dan keamanan nasional;*
- b. *Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;*
- c. *Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;*
- d. *Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;*
- e. *Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;*
- f. *Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;*
- g. *Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;*
- h. *Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;*
- i. *Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;*
- j. *Fasilitas keselamatan umum;*
- k. *Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;*
- l. *Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;*
- m. *Cagar alam dan cagar budaya;*
- n. *Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;*
- o. *Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat*
- p. *Berpenghasilan rendah dengan status sewa;*
- q. *Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;*
- r. *Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan*
- s. *Pasar umum dan lapangan parkir umum.*

Sedangkan fungsi sosial yang diatur dalam Pasal 6 UUPA dan Pasal 36 ayat (3) UU HAM, sebagai landasan yuridis kepentingan sosial tidak dapat membuat negara bisa mengambil tanah masyarakat dengan sewenang-wenang, namun ada beberapa ketentuan yang harus dipenuhi seperti membayar tanah dengan harga yang wajar saat mengambil tanah masyarakat untuk kepentingan umum. Dalam Pasal 33 UU No. 2/2012

menyatakan Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/ atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Nilai besarnya kompensasi yang diberikan merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Nilai besaran kompensasi yang dirancang penilai menjadi dasar untuk dimusyawarahkan dengan pemilik tanah. Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Untuk melakukan pembayaran ganti rugi, mesti didahului dengan musyawarah. Bila musyawarah tidak tercapai maka badan peradilan lah yang memutuskan besaran ganti rugi yang harus dibayar atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan pengaturan semacam ini, hak kepemilikan masyarakat atas tanah-tanahnya sangat tidak mudah untuk “diambil” oleh negara. Adanya persyaratan-persyaratan yang ketat ini, menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menghormati dan melindungi kepemilikan tanah masyarakat.⁴⁰

⁴⁰Di Indonesia, sertifikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang kini telah dicabut dan ditegaskan kembali. Kajian mengenai kekuatan berlakunya sertifikat sangat penting setidaknya karena *pertama*, sertifikat memberikan kepastian hukum pemilikan tanah bagi orang yang namanya tercantum dalam sertifikat. Penerbitan sertifikat dapat mencegah sengketa tanah pemilikan sertifikat akan memberikan perasaan tentang dan tenteram karena dilindungi dari tindakan sewenang-wenang oleh siapapun. *Kedua*, pemberian sertifikat dimaksudkan untuk mencegah sengketa kepemilikan tanah. *Ketiga*, dengan pemilikan sertifikat, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan

D. Penutup

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa; *Pertama*, Mekanisme pembangunan *fly over* Jombor yang terletak di Padukuhan Jombor Kidul dan Jombor Lor Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati dan Padukuhan Mraen, Desa Sendangadi, Kecamatan Melati sudah sesuai dengan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum dengan cara dilaksanakan secara langsung oleh Pemerintah Provinsi DIY dan Pemerintah Kabupaten Sleman karena kurang dari 1 (satu) hektar yakni 9.965,6. Sehingga dalam pelaksanaannya, tidak dibentuk panitia pelaksana pengadaan tanah. Adapun mekanisme yang dilakukan ialah hanya pelepasan tanah oleh masyarakat pemegang hak tanah yang berjumlah 67 orang dan pencabutan hak atas tanah oleh pemerintah atau instansi yang berkepentingan. Dalam hal ini, pemerintah yang ditunjuk untuk melakukan pengadaan tanah dalam proyek pembangunan *fly over* Jombor ialah Satker PJN Provinsi DIY, Dinas PUP-ESDM DIY, dan Pemerintah Kabupaten Sleman (DPU Kabupaten Sleman). Dan karena *fly over* Jombor ini merupakan jalan nasional, maka pengelolaan dilakukan oleh pusat dan dieksekusi langsung oleh pusat. *Kedua*, implementasi prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan telah diadopsi menjadi hukum nasional, seperti ketentuan dalam Pasal 17 ayat (1) UDHR yang menyatakan “*Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.*” Selanjutnya pada ayat (2) “*No one shall be arbitrarily deprived of his property.*” Sedangkan di dalam UUD 1945 terdapat dalam Pasal 28 H ayat (4), “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.” Indonesia merupakan negara yang juga menganut pemahaman komunalistik, mengatur kepemilikan pribadi atas suatu benda, dalam hal ini tanah, tidak hanya berfungsi bagi pemiliknya namun juga memiliki fungsi sosial. Hal ini termaktub secara eksplisit dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Selain itu, sertifikat mempunyai nilai ekonomi dimana tanah yang bersertifikat mempunyai nilai ekonomi yang tinggi apabila dijadikan jaminan utang dengan hak tanggungan atas tanah. Disarikan dari Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, (Bandung: Remaja Karya, 1988), p.57. Baca juga Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya Dalam Praktik*, (Bandung: Mandar Maju, 1997), p. 46.

Daftar Pustaka

A. Buku-Buku

- Iswantoro, “Implementasi Program Layanan Rakyat untuk Sertifikat Tanah (LARASITA) Terhadap Pendaftaran Tanah di Kabupaten Sleman dalam Rangka Kepastian Hukum Perspektif Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah”, *Jurnal Panggung Hukum*, Vol. 1 No. 1, Januari 2015.
- Iswantoro, “Perlindungan Kepemilikan *Tanah Pecatu* sebagai Hak Ulayat Masyarakat Kecamatan Jerowaru Kabupaten Lombok Timur dalam Perspektif Reformasi Agraria di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Panggung Hukum*, Vol.2 No. 1, Januari 2016.
- Iswantoro, “Strategi dan Manajemen Penyelesaian Sengketa, Konflik Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dalam Kerangka Kepastian Hukum dan Keadilan”, *Jurnal Reformasi Hukum*, Vol. 1 No. 1, Juni 2015.
- Limbong, Bernhard, 2010, *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan,Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*.
- Limbong, Bernhard, 2012, *Konflik Pertanahan*, Magaretha Pustaka, Jakarta.
- Mustafa, Bachsan, 1988, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remaja Karya, Bandung.
- Parlindungan, A.P., 1990, *Konversi Hak-hak atas Tanah*, Mandar Maju, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2002, *Sosiologi Hukum: Perkembangan dan Metode Masalah*, Muhammadiyah University, 2002, Surakarta.
- Rasjidi, Lili dan Ira Thania Rasjidi, 2002, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung.
- Rubaie, Ahmad, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang.
- Rusmadi Murad, 1997, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya Dalam Praktik*, Mandar Maju, Bandung.
- Salindeho, John, 1987, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sarkawi, 2014, *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum*, Graha Ilmu , Yogyakarta.
- Soemardjono, Maria SW, Dkk, 2008, *Mediasi Sengketa Tanah (Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan*, Kompas, Jakarta.

Wianahyu Erwiningsih, "Hak Menguasai Negara atas Tanah", *Tesis*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Fakultas Hukum Program Pascasarjana, 2009.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.