

# TINDAK PIDANA KORUPSI PADA PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM SEBAGAI PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA<sup>1</sup>

Oleh :  
**Prayoga G. Sangari<sup>2</sup>**  
**Rodrigo F. Elias<sup>3</sup>**  
**Debby T. Antow<sup>4</sup>**

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bentuk korupsi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan untuk mengetahui hubungan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan Hak Asasi Manusia. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Bentuk korupsi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat berupa peyimpangan seperti apa yang seharusnya layak diterima masyarakat dalam ganti rugi tidak sesuai demgam kenyataan. korupsi sebagai penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara untuk kepentingan pribadi atau orang lain. Korupsi dalam pengadaaan tanah juga terkait segala kebijakan yang melawan hukum dengan bertujuan merugikan masyarakat. Kebijakan tersebut seperti Mark Up harga tanah, pengelapan Hak dalam ganti rugi, dan kejahatan prosedural lainya. Pelaku korupsi bisa dari pejabat yang diberi kewenangan dalam pengadaan tanah appraisal, serta pelaku usaha. 2. Bawa konsep perlindungan hak asasi manusia sebagai upaya pencegahan tindak pidana korupsi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum secara tegas dilaksanakan karena pemerintah yang memandang Hak Asasi Manusia yang bersifat positif sehingga dipandang belum perlu untuk dilaksanakan sesegera mungkin.

Kata Kunci : *korupsi, pengadaan tanah, kepentingan umum*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyebutkan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara hukum", selain itu prinsip demokrasi dan pengakuan serta perlindungan Hak Asasi Manusia merupakan bukti bahwa Indonesia menganut prinsip Negara

hukum. Moh. Mahfud MD melihat, meskipun Indonesia menganut prinsip Negara hukum dan demokrasi serta memiliki konstitusi yang menyatakan pemihakan pada perlindungan Hak Asasi Manusia, ternyata di negeri ini senantiasa terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia yang sangat banyak yang di antaranya dilakukan oleh aparat secara masif.<sup>5</sup>

Salah satu bentuk upaya perlindungan Hak Asasi Manusia khususnya dalam hal kepemilikan tanah di Indonesia termuat dalam pertimbangan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dimana salah satu pertimbangan dalam penetapan undang-undang ini adalah untuk menjamin terselenggaranya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil. Prinsip-prinsip tersebut selaras dengan asas-asas dalam pengadaan tanah yang menghendaki adanya perlindungan terhadap masyarakat dalam penyelenggaran pembangunan.

Kepemilikan tanah di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan adanya hak menguasai tanah secara perorangan, beberapa orang maupun badan hukum. Hal tersebut adalah manifestasi dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menghendaki adanya perlindungan hak dari masyarakat dalam hal kepemilikan tanah.

Salah satu faktor penyebab terjadinya konflik pertanahan adalah ketidaktahuan masyarakat akan substansi ketentuan hukum (regulasi) dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum serta apa yang menjadi hak mereka dalam pengadaan tanah menjadi salah satu faktor utama, dimana tidak jarang didapatkan masyarakat merasa senang apabila tanah mereka terakses langsung dengan proyek pembangunan yang akan dibuat oleh pemerintah sehingga masyarakat tidak mempermasalahkan mengenai ganti rugi tanahnya. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat menjadi faktor ketidaktahuan masyarakat akan regulasi yang ada. Achmad Ali berpendapat bahwa tidak boleh meyakini fiksi hukum yang menentukan semua penduduk yang ada dalam wilayah suatu Negara, dianggap mengetahui seluruh aturan yang berlaku di negaranya. Tidak mungkin penduduk atau warga masyarakat secara umum, mampu mengetahui keberadaan suatu aturan hukum dan substansinya,

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010904

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT. RajaGrafindo Perkasa, Jakarta, 2012. Hlm. 142.

jika aturan hukum tersebut tidak disosialisasikan secara optimal.<sup>6</sup>

Permasalahan lain mengenai pengadaan tanah bagi kepentingan umum ada pada pelaksana dalam pengadaan tanah antara lain belum adanya penilai pertanahan (*appraisal*) diseluruh daerah di Indonesia sebagai contoh di provinsi Sulawesi Utara saja belum dapat ditemui penilai pertanahan sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Esensi dari penilai pertanahan sangat penting karena berkenaan dengan independensi dan profesionalismenya dimana hasil penilaian ganti rugi yang layak dan adil adalah bentuk perlindungan hak dari pemilik tanah.<sup>7</sup> Oleh karenanya tidak tersedianya jasa penilai publik sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 125/PMK.01/2008 tentang Jasa Penilai Publik di setiap daerah untuk menentukan nilai ganti rugi yang layak dan adil dapat berakibat hukum yakni pelanggaran hak dari pemilik tanah bahkan dapat berujung pada tindak pidana.

Tidak adanya jasa penilai publik di setiap daerah dalam pelaksanaan pengadaan tanah juga dapat mengakibatkan kerugian keuangan negara karena hasil penilaian dari jasa penilai publik tidak independen dan profesional. Menurut Yenti Ganarsih, dalam tindak pidana korupsi dalam pengadaan tanah umumnya diawali oleh pelanggaran ketentuan di bidang pertanahan berupa tindakan melawan hukum atau penyalahgunaan kewenangan, misalnya proyek hambalang yang ternyata tanahnya tidak layak.<sup>8</sup> Dalam menangani masalah tersebut Yenti Ganarsih menekankan pada pentingnya setiap rencana pembangunan untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi karena penanganan permasalahan tersebut harus dilakukan dari pangkal permasalahan.

Mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum beberapa kali telah dilakukan penelitian seperti yang dilakukan oleh Fifik Wiryani & Mokh. Najih (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang) yang melihat permasalahan pengadaan

tanah dari sisi yuridis mengenai ketentuan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam “*The Juridic Problems of Regulate People’s Land Taking For The Construction On The Public Utility*”<sup>9</sup> atau penelitian dari Rudi Prihantoro yang melihat permasalahan pengadaan tanah dari teori hukum pembangunan dalam “*Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Ditinjau dari Teori Hukum Pembangunan*”<sup>10</sup> dan Riva Nichrum yang meneliti “*Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*”<sup>11</sup>.

## B. Perumusan Masalah

Bagaimana bentuk korupsi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?

1. Bagaimana hubungan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan Hak Asasi Manusia?

## C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif.

## PEMBAHASAN

### A. Korupsi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pelaku korupsi dalam pengadaan tanah yaitu pejabat pertanahan, Tim Apriasal yang terkait dengan negosiasi ganti rugi dan pihak yang terkait lainnya. Dalam Hukum Pidana atau dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) disebutkan bahwa yang menjadi subyek hukum adalah orang. Namun dalam perkembangannya seiring dengan kemajuan jaman dan teknologi yang semakin canggih mengakibatkan

<sup>6</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2009. Hlm 376.

<sup>7</sup> Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 ayat (11).

<sup>8</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/l1585a8dfb1b2c7/pidana-korupsi-masih-menghantui-pengadaan-tanah-untuk-infrastruktur>, diakses pada tanggal 9 Januari 2017.

<sup>9</sup> Fifik Wiryani & Mokh. Najih, *The Juridic Problems of Regulate People’s Land Taking For The Construction On The Public Utility*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, <http://ejournal.umm.ac.id/index.php/legality/article/view/273>, 11 Januari 2017.

<sup>10</sup> Rudi, Prihantoro, *Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Ditinjau dari Teori Hukum Pembangunan*, Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS Edisi 5 Jan-Juni 2015, [jurnal.hukum.uns.ac.id/index.php/pasca/article/download/666/624](http://jurnal.hukum.uns.ac.id/index.php/pasca/article/download/666/624), 11 Januari 2017.

<sup>11</sup> Riva, Nichrum, *Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Indonesia, 2012.

bermunculanlah bermacam-macam jenis kejahatan dengan modus operandi yang baru, sehingga terjadilah perluasan terhadap subyek hukum yakni selain orang juga korporasi, terutama terhadap tindak pidana yang berada diluar KUHP yaitu tindak pidana yang khusus, misalnya : tindak pidana korupsi, tindak pidana ekonomi, tindak pidana pencucian uang dan lain sebagainya.

Perlambang bahwa hanya orang yang menjadi subyek hukum pidana dalam KUHP terlihat pada setiap pasal yang berisi perumusan delik yang selalu dimulai dengan "barang siapa" (*hij die,...*) atau kata-kata lain yang menunjuk orang sebagai subyek seperti "ibu" (*de moeder*) dalam Pasal 341 dan 342 KUHP, "panglima tentara" (*bevelhebber*) dalam Pasal 413 KUHP, "pegawai negeri" atau "orang lain yang diwajibkan untuk seterusnya atau untuk sementara waktu menjalankan jabatan umum" (*de ambtenaar of ander met een igen openbare dienst voortdurend of tijdelijk belastpersoon*) dalam Pasal 415, 416 dan 417 KUHP (yang semuanya ditarik menjadi delik korupsi menurut Pasal 1 ayat (1) sub c UU PTPK No. 3 tahun 1971).

Berdasarkan pasal-pasal tersebut, maka subyek hukum "pegawai negeri" menjadi suatu hal yang menarik untuk dicermati, karena terjadi perluasan pengertian dan hal ini dijumpai dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK) No. 3 Tahun 1971. Rumusan yang ada dalam UU PTPK No. 3 Tahun 1971 yang menggunakan kata 'badan/badan hukum lain' oleh UU PTPK NO. 39 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001 diganti dengan kata 'korporasi'.

Ruang lingkupnya jelas sangat luas, karena sudah tercakup pengertian pegawai negeri dalam UU No. 8 Tahun 1974 yang diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, pengertian pegawai negeri sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 92 KUHP serta pengertian pegawai negeri sebagaimana dalam UU PTPK No. 39 Tahun 1999 jo UU No. 20 Tahun 2001.

Pelaku korupsi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum akan dituntut pertanggungjawaban Pidana.Hukum Pidana menganut azas "Tiada pidana tanpa kesalahan" atau "*Geen straf zonder schuld*". Selanjutnya dalam Pasal 2 KUHP disebutkan : 'ketentuan pidana dalam perundang-undangan Indonesia diterapkan bagi setiap orang yang melakukan suatu delik di Indonesia'. Perumusan pasal ini menentukan bahwa setiap orang yang berada dalam wilayah hukum Indonesia, dapat

dimintakan pertanggungjawaban pidana atas kesalahan yang dibuatnya.

Dasar pertanggungjawaban pidana, lazimnya pemeriksaan perkara pidana di persidangan selalu mengarah kepada upaya mencari kebenaran materil, artinya kebenaran yang sesungguhnya, sehingga pembuktian yang diajukan di persidangan tidak cukup hanya dengan bukti-bukti surat seperti dalam pemeriksaan perkara perdamaian yang hanya diperlukan pembuktian formal.

Agar ketentuan hukum pidana dapat diterapkan, harus dipenuhi dua hal yaitu Pertama, adanya suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang dan perbuatan itu melanggar hukum pidana, sehingga memenuhi rumusan delik sebagaimana diatur dalam Pasal-pasal KUHP. Kedua, bahwa pelaku mampu bertanggung-jawab atas perbuatannya sehingga dia dapat dijatuhi pidana sebagaimana ditentukan dan diatur oleh KUHP.

Korupsi telah terjadi sejak lama, penguasa menggunakan kekuasaannya dengan cara memeras (memungut) sebagian dari hasil rakyat untuk keperluan kerajaannya (semacam pajak), berkembang menjadi seperti kebiasaan pemberian dari rakyat kepada penguasa, yang berbeda dengan pajak. Mereka menyebutnya Upeti, yang mana terjadi karena beberapa faktor. Pertama, si pemberi (rakyat) merasa takut kepada penguasa; atau adanya suatu harapan tertentu dari si pemberi terhadap penguasa, misalnya ingin memperoleh nama atau ingin memperoleh 'ganjaran' dari penguasa misalnya pangkat atau 'hadiah' lainnya. Kedua, pemberian upeti ditujukan kepada raja bukan kerajaan (bersifat perorangan bukan institusional). Ketiga, upeti tidak ditentukan besarnya maupun waktunya seperti halnya pajak; upeti pada umumnya berupa barang-barang pilihan, sedangkan pajak tidaklah demikian. Kalau pajak merupakan hubungan formal antara perorangan/kelembagaan dengan kerajaan, maka upeti merupakan hubungan informal antar perorangan yaitu si pemberi dengan yang di beri yang memepunyai kekuasaan. Pemberian yang disertai unsur kekuasaan inilah yang menjadi pangkal tolak korupsi.

Pemberian antar teman, antara anak dengan orang tua yang semata-mata bermotifkan keakrabhan, ada pemberian antara si pemberi dengan yang di beri yang sifatnya 'balas jasa', seorang bellboy (pelayan hotel) karena membawakan koper tamu hotel ke kamarnya, maka si tamu hotel memberi 'tip' kepada yang menolong. Jasa tersebut menjadi sarana untuk memperoleh sesuatu walaupun secara formal si pelayan hotel tersebut telah memperoleh gaji/upah.

Pemberian yang bersifat komersil yang dalam dunia bisnis disebut komisi. Karena komisi dikaitkan dengan nilai atau harga barang/jasa yang diperdagangkan, maka komisi diatur dalam perjanjian, sehingga untuk memperbesar komisi, dikaitkan dengan nilai atau harga barang/jasa yang diperdagangkan, maka komisi diatur dalam perjanjian sehingga untuk memperbesar komisi tersebut, harga baranglah yang dipermainkan.

Pemberian yang terkait dengan unsur hukum, khususnya yang berhubungan dengan pelanggaran hukum berupa pelanggaran lalu lintas. Bagi si pelanggar yang sudah harus menghadap ke pengadilan oleh karena surat-surat kendaraan bermotor dan sebagainya itu tidak dimilikinya dengan lengkap, mereka lebih suka menyelesaiannya dengan aparat di lapangan/lokasi kejadian. Bagi si pelanggar, cara ini lebih menghemat waktu, sebab kalau sudah berurusan dengan pengadilan memerlukan banyak waktu lagi. Di samping itu penyelesaiannya relatif lebih murah dan tidak terlalu menyusahkan. Inilah keuntungan bagi si pelanggar, sedang bagi si aparat, uang yang semestinya ke kas negara menjadi penerimaan tambahan di luar gaji resminya.

Sumber lain lagi ialah pada proses penyetoran wajib masyarakat kepada pemerintah yang merupakan kesempatan untuk bisa terjadinya korupsi. Kegiatan semacam ini ada di perpajakan, pabean, percukaian, restribusi dan lain-lain.

Tujuan kebijakan hukum pertanahan pada pilihan *stelsel publisitas negatif* (berunsur positif) terkait erat dengan tujuan sistem hukum pertanahan itu sendiri yaitu terciptanya masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera, oleh karena itu pilihan penggunaan sistem hukum pertanahan harus berorientasi pada nilai-nilai dasar hukum yaitu untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian serta keadilan.<sup>12</sup>

Menurut Maria S.W. Sumardjono, secara teoritis terdapat tiga prinsip keadilan terkait distribusi tanah dan sumber daya alam yaitu 1) keadilan berdasarkan hak, 2) keadilan berdasarkan kemampuan/jasa, dan 3) keadilan atas dasar kebutuhan. Kebijakan hukum pertanahan ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi, yaitu efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan. Untuk mencapai efisiensi, dapat ditempuh berbagai pendekatan dengan

berjak ada aspek urgensi, konsistensi dan resiko.<sup>13</sup>

Keadilan sosial dapat dijabarkan melalui beberapa aspek, misalnya, peran tanah sebagai dasar untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan, identifikasi pihak-pihak yang dirugikan dalam berbagai konflik kepentingan, serta peduli terhadap tanah-tanah masyarakat hukum adat. Sedang tujuan yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup menghendaki tersedianya peraturan tentang penggunaan tanah yang komprehensif, kemampuan menggali peran serta masyarakat setempat dalam pengelolaan sumber daya alam, serta koordinasi cabang-cabang administrasi yang efektif.

Produk-produk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah dapat diketahui faktor-faktor bekerjanya hukum, baik secara yuridis formal (menyangkut pembuatan peraturan perundang-undangannya), penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah), khususnya Mahkamah Konstitusi terkait dengan kewenangan Judicial Review dan Constitutional Review (jika peraturan sudah diundangkan). Serta menyangkut faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis dan kultur hukum pelaku bisnis dari role occupant). Penerapan kebijakan hukum pertanahan dilihat dari bekerjanya hukum tersebut tidak responsif (jika antara konsepsi dan pelaksanaan tidak sama), maka hal tersebut akan berakibat pada ketidakadilan sehingga dapat dilakukan rekonstruksi ulang peraturan yang mendasarnya atau dalam istilah Satjipto Rahardjo perlu dilakukan rule breaking terhadap aturan yang demikian.<sup>14</sup>

Secara normatif landasan yang digunakan dalam mencapai tujuan penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah adalah terdapat dalam Pembukaan UUD 1945, yang secara konkret dan substantif dijelaskan pada pasal 33 ayat (3). Tanah sebagai fungsi sosial diatur juga di dalam pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>15</sup>

Penegakan hukum tidak sekadar menjalankan mekanisme formal dari suatu aturan hukum, tetapi lebih dari itu mengupayakan perwujudan nilai-nilai keutamaan yang terkandung dalam kaidah hukum. Persoalan-persoalan agrarian di Indonesia, termasuk masalah-masalah dalam proyek pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, pada hakikatnya disebabkan oleh adanya penyimpangan perilaku hukum. Penyimpangan yang dimaksud, menyangkut

<sup>12</sup> DR. Widhi Handoko, SH,SPN., Kebijakan Hukum Pertanahan : Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif, Thafa Media, Yogyakarta, 2014. Hlm. 77-78.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid. hlm. 92

<sup>15</sup> Ibid.

substansi hukum maupun prosedur atau tata caranya.<sup>16</sup>

Penegakan hukum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum mengandung dua makna, yaitu pertama, penegakan hukum dilakukan sebelum (preventif) maupun sesudah terjadinya sesuatu pelanggaran atas hukum (kuratif) dan kedua, berlaku tidaknya hukum dalam kenyataan di masyarakat tidak hanya bergantung pada lembaga penegak hukum (yudikatif) melainkan juga lembaga eksekutif dan legislatif serta masyarakat sebagai “empat serangkaian pelaksana” penegakan hukum.<sup>17</sup>

Dalam pelaksanaan penegakan hukum harus dilakukan secara profesional dengan berlandaskan Konstitusi UUD 1945 beserta penjabaran ketentuan pelaksanaan dibawahnya termasuk didalamnya undang-undang pertanahan, undang-undang Hak Asasi Manusia maupun undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Perlindungan hak ekonomi, sosial dan budaya dapat menjadi salah satu upaya pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi, dari sisi penegakan hukum.

## B. Hubungan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dengan Hak Asasi Manusia

Pengadaan Tanah harus menghormati Hak Ekonomi Sosial Budaya yang melekat pada tanah sebagai Hak milik dari masyarakat yang dilepaskan. Masalah pengadaan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena didalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas. Cara yang dapat ditempuh untuk mendapatkan tanah adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut Undang-Undang Pokok Agraria. Pembicaraan masalah tanah akan selalu menjadi topik diskusi yang menarik karena kita dihadapkan kepada permasalahan pertentangan kepentingan antara individu, masyarakat dan negara. Di antara kepentingan-kepentingan tersebut harus ditetapkan salah satu yang dijadikan prioritas di dalam menetapkan suatu kebijakan berkaitan dengan tanah. Fungsi ganda tanah, sebagai *sosial asset* dan *capital asset*, menyebabkan pengambilan keputusan dan penetapan kebijakan berkaitan dengan tanah harus dilakukan secara

hati-hati. Untuk kondisi sosial budaya dan hukum tanah pada masyarakat Indonesia yang beraneka ragam, kehati-hatian ini perlu dicermati untuk menjaga agar tidak menimbulkan disintegrasi pada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai *sosial asset*, tanah di kalangan masyarakat (masyarakat hukum adat) Indonesia merupakan sarana pengikat kesatuan sosial untuk hidup dan berkehidupan di atas tanah.

Tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan ekonomi. Dilema yang dihadapi dalam kehidupan bernegara di Indonesia berkaitan dengan fungsi tanah ini adalah dalam menetapkan “*mana dari kedua fungsi ini yang akan lebih diutamakan*”. Kebijakan pemerintah terhadap pengadaan tanah merupakan suatu kebijakan yang berkaitan dengan pengadaan tanah demi kepentingan umum. Dalam artian bahwa tanah yang telah diambil dari warga masyarakat peruntukannya benar-benar untuk kepentingan pembangunan. Sebab esensi yang terkandung didalamnya adalah masyarakat telah melepaskan haknya tersebut sehingga tidak ada lagi hubungan hukum dengan pemiliknya.

## 1. Perlindungan Hak Asasi Manusia Terkait Ganti Rugi.

Pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah merupakan penghormatan terhadap HAM yang dimiliki oleh masyarakat pemilik tanah. Ganti rugi merupakan hal yang paling penting untuk diperhatikan dalam pelaksanaan pengadaan tanah karena menyangkut kepentingan dua belah pihak khususnya pihak pemegang hak atas tanah, yang mana dengan penetapan ganti rugi tersebut diharapkan tidak ada yang merasa dirugikan nantinya baik dari pihak pemerintah maupun dari pihak masyarakat yang tanahnya dikenai pengadaan tanah. Pada dasarnya hak milik hanya dapat dipunyai oleh orang-orang (*heet natuurlijke persoon*), baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. Badan hukum tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik, kecuali badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah dan telah memenuhi syarat-syaratnya. Demikian Pasal 21 ayat 1 dan 2 UUPA. Menurut Hukum Agraria yang lama setiap orang boleh mempunyai tanah dengan hak eigendom,<sup>18</sup> baik ia warga negara maupun orang asing, baik bukan Indonesia asli maupun orang Indonesia asli, bahkan badan hukum pun boleh mempunyai hak eigendom, baik badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat 1 UUPA maka menurut Pasal 21 ayat 1 UUPA

<sup>16</sup> Op Cit. Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Hal 391.

<sup>17</sup> Ibid. hlm. 392.

<sup>18</sup> Ibid, hlm. 59.

hanya warga negara Indonesia saja dapat mempunyai hak milik. Sebagaimana telah dijelaskan, bahwa larangan tidak diadakan perbedaan antara orang-orang Indonesia asli dan keturunan asing. Menurut Pasal 9 ayat 2 UUPA tidak diadakan perbedaan antara sesama warga negara, akan tetapi dalam hal pemilikan tanah diadakan pembedaan antara mereka, yang berkewarganegaraan tunggal dan rangkap.

Berkewarganegaraan rangkap artinya bahwa di samping kewarganegaraan Indonesia dipunyai pula kewarganegaraan lain. Pasal 24 ayat 4 UUPA menentukan, bahwa selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik. Ini berarti, bahwa ia selama itu dalam hubungannya dengan soal pemilikan tanah dipersamakan dengan orang asing.

Penjelasan Pasal tersebut dikatakan, bahwa sudah selayaknya orang-orang yang membiarkan diri disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan negara lain, dalam hal pemilikan tanah dibedakan dari warga negara Indonesia lainnya. Dengan demikian maka yang boleh mempunyai hak milik itu hanyalah warga negara Indonesia tunggal saja. Sekarang kedudukan anak tetap mengikuti kewarganegaraan orang tuanya, juga setelah ia menjadi dewasa.

Tata cara atau prosedur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah diatur secara jelas dalam UU PTUP dan peraturan pelaksananya, mulai dari tahapan perencanaan, tahapan persiapan, tahapan pelaksanaan, sampai dengan penyerahan hasil berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomor 71Tahun 2012 sebagai berikut : (1) tahap perencanaan, (2) tahap persiapan, (3) tahap pelaksanaan, (4) tahap penyerahan hasil. Tanah merupakan modal dasar dalam pembangunan, oleh karena itu tanah memiliki peran penting dalam pembangunan. Segala kegiatan pembangunan baik untuk kepentingan umum maupun sektor swasta selalu membutuhkan tanah sebagai media dalam melaksanakan pembangunan. Pada kondisi saat ini kebutuhan tanah sangat meningkat sedangkan persediaan tanah sudah sangat terbatas, terutama tanah negara. Hal ini bisa menimbulkan konflik antara perorangan sebagai pemegang hak tanah dengan kepentingan umum. Maka dari itu perlu adanya kebijakan atau peraturan yang berguna untuk menghindari konflik kepentingan tersebut. Dalam implementasi kebijakan pengadaan tanah perlu memperhatikan indikator-indikator sesuai model implementasi kebijakan. Dalam pengadaan tanah

ini, peneliti menggunakan model kebijakan Terlaksananya proses implementasi kebijakan tersebut akan menentukan keberhasilan proses terlaksananya kebijakan pengadaan tanah guna mencapai tujuan yang diinginkan.

Pasal 9 UUPA yang merupakan realisasi prinsip kenasionalan UUPA dalam ayat (2) menyatakan bahwa : “Tiap WNI, baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya bagi diri sendiri maupun keluarga”. Masalahnya adalah: apakah kemauan politik pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam pasal 9 ayat (2) UUPA telah dipahami secara benar dan dilaksanakan secara bertanggung jawab? Kenyataannya, akses yang dijamin oleh UUPA tersebut harus diperebutkan dengan dua aktor lain yakni pemerintah dan pihak swasta yang mempunyai posisi tawar menawar yang berbeda. Pengamatan terhadap kondisi dilapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan Pasal 9 UUPA yang diciptakan dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, saat ini, boleh dikatakan belum memperoleh makna yang konkret.

Intensitas pembangunan yang menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan (pemukiman, industri, berbagai prasarana) memaksa ahli fungsi tanah pertanian, menjadi tanah nonpertanian dengan segala konsekuensinya.

Perkembangan yang terjadi tersebut boleh dikatakan hampir tidak menyentuh pola pikir petani yang semakin sulit untuk menghindarkan diri dari keterpaksaan melepas tanahnya karena praktik perizinan memungkinkan ahli fungsi tanah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang karena alasan kepentingan pembangunan mengarahkan alih fungsi tersebut.

Sementara itu, di kalangan rakyat petani masih dapat dilihat kesengajaan antara mereka yang memiliki tanah kurang dari dua hektar sejumlah delapan kali lipat dibandingkan dengan mereka yang memiliki tanah seluas 2 hektar atau lebih. Pemilikan tanah dalam batas minimum itupun masih dimungkinkan dipecah menjadi bagian yang lebih kecil secara pewarisan.

Hubungan hukum yang terjadi berkenaan dengan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian pada umumnya dilakukan melalui lembaga gadai tanah, bagi hasil atau penyakapan. Walaupun ketentuan tentang gadai dan bagi hasil telah diterbitkan seusai UUPA, namun hubungan hukum yang terjadi pada umumnya mendasarkan pada norma-norma hukum setempat yang tidak tertulis. Dengan demikian, dapat dikatakan terhadap hubungan hukum tersebut, akses

terhadap hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang itu merupakan akses yang semu. Keadaan tersebut masih diperparah dengan gejala pemilikan tanah secara gunting (absentee) yang pada kenyataannya justru memberikan akses terhadap mereka yang dari segi kehidupan tidak tergantung pada usaha pertanian.

Ketimpangan dan ketidakadilan yang dapat terjadi karena kurang berfungsiya ketentuan hukum yang ada atau yang dilakukan melalui penyelundupan hukum itu menimbulkan pertanyaan : apakah tidak seyogyanya berbagai ketentuan yang ada tersebut ditinjau kembali untuk dilihat relevansinya dengan perkembangan keadaan dan disempurnakan sebagaimana mestinya?

Berkenaan alih fungsi tanah pertanian, gejalah yang telah diwaspadai sejak lebih dari 20 tahun lalu itu ternyata tidak semakin surut. Secara kuantitatif, paling tidak telah terbit 10 ketentuan dalam berbagai bentuk dan tingkatan yang pada intinya mengatur tentang alih fungsi tanah pertanian. Gejala yang sangat memprihatinkan sering terjadi di beberapa Kabupaten yang menghadapi perkembangan yang luar biasa (misalnya : Botabek, Sidoardjo) telah menimbulkan reaksi berupa timbulnya Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN serta menteri Negara perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bapenas semenjak tanggal 15 Juni 1994.

Upaya untuk mencegah alih fungsi tanah pertanian itu dilakukan melalui kebijakan pemberian izin lokasi yang sudah terlanjur diberikan maupun belum diberikan, disamping perlunya penyempurnaan RTRW di beberapa Kabupaten yang terlanjur mencantumkan rencana penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian. Karena upaya pencetakan sawah untuk mengimbangi berkurangnya tanah pertanian belum dapat lihat hasilnya, kiranya monitoring terhadap kebijakan yang telah digariskan lebih dari setahun yang lalu tersebut diprioritaskan.

Akses yang dimiliki oleh badan hukum atau perorangan yang perolehan tanahnya berdasarkan pencadangan tanah/izin lokasi namun tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya yang mengakibatkan berkurangnya akses rakyat terhadap tanah, adalah wajar untuk mengharapkan hasil inventarisasi penguasaan tanah tersebut sesuai dengan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tanggal 19 Januari 1994 sambil menunggu hasilnya berupa penertiban yang konkret.

Kelemahan dalam penerapan manajemen tanah perkotaan tampak dari meningkatnya harga tanah yang mendorong timbulnya spekulasi, kelangkaan pengembangan tanah perkotaan untuk permukiman serta menjamurnya permukiman liar. Pada umumnya, tanah perkotaan itu diperoleh melalui proses alih fungsi tanah pertanian baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun pihak swasta. Tersedianya sistem informasi tanah pertanian yang handal sangat diperlukan untuk mendorong manajemen pertanahan yang efisien yang berarti pengunaan tanah secara optimal.

Tidak jauh berbeda dengan akses tanah di pedesaan, perkotaan akses rakyat jelata terhadap sebidang tanah untuk perumahan boleh dikatakan sangat sulit, namun disisi lain terdapat badan hukum atau perorangan yang menguasai tanah perkotaan dengan berlebihan dengan maksud investasi atau spekulasi. Walaupun sudah disyaratkan dalam UU No. 56 tahun 1960 bahwa mengani maksimum tanah perkotaan akan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP), namun PPO termasuk sampai dengan saat ini belum kunjung terbit.

Realisasi pembangunan perumahan sederhana tersebut diperlukan upaya pengendalian berupa batas waktu penyelesaian dengan sanksi tertentu terhadap kelalaian yang terjadi. Tanpa adanya batas waktu tersebut, kemungkinan pembangunan rumah sederhana akan selalu tertunda, bahkan mungkin diabaikan. Namun demikian, tersedianya rumah sederhana itu masih tetap memerlukan pemikiran dan tindak lanjut. Tanpa adanya pendapatan minimum tiap bulan, tidak mungkin bagi seorang untuk mengangsur pembelian rumahnya. Untuk itu, diperlukan tersedianya lapangan kerja, disamping adanya mekanisme perkreditan yang mendukung. Sama halnya dengan pembangunan perumahan dalam rangka KTP, seyogyanya untuk pemilikan rumah sederhana juga dipikirkan tentang larangan untuk mengalihkannya tanpa izin pejabat yang berwenang.

Kaitannya dalam efisiensi pemanfaatan tanah, perlu pula dipikirkan pembangunan permukiman secara vertikal yang terjangkau harganya tanpa mengurangi persyaratan kualitas teknis bangunan. Mengingat bahwa pembeli berasal dari kelompok berpenghasilan randah, yang tidak mempunyai keahlian serta pengalaman dalam memelihara dan mengatur bangunannya, maka yang menanggulangi masalah berkenaan dengan teknis bangunan sarta pemeliharaan kebersihan, mutlak diperlukan adanya badan pengelola yang bertanggung jawab, karena akses terhadap tanah hal yang berdiri sendiri, perbaikan kondisi sosial ekonomi mutlak diperlukan agar

supaya kesempatan untuk memperoleh hak atas tanah itu semakin dapat dimanfaatkan oleh setiap orang. Membangun Tanpa Menggusur Kegiatan pembangunan yang memerlukan tanah sebagai sarana tidak jarang menimbulkan korban di pihak pemegang hak atas tanah. Hasil "penggusuran" itu dapat dilihat dalam bentuk lahir yang mengesankan, tetapi jarang yang bersedia memperhatikan nasib bekas pemegang hak. Tampaknya lebih mudah untuk menyerahkan nasib mereka kepada takdir ketimbang berupaya untuk memikirkannya, apalagi bersympati dengan mereka. Gagasan tentang membangun tanpa menggusur yang pernah muncul beberapa waktu yang lalu, ada baiknya dikaji ulang dan dikembangkan, dengan harapan dijadikan alternatif untuk memperkecil korban yang dapat terjadi.

Pada kenyataannya menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 ganti kerugian disamping uang, dapat pula berupa tanah pengganti, pemukiman kembali, kombinasi dari bentuk-bentuk tersebut, serta bentuk-bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Terkait dengan perlindungan HAM atas tanah terkait dengan hilangnya hak atau hubungan orang dengan tanah. Bila tanah diambil oleh pihak lain untuk kepentingan diluar kepentingan umum, baik oleh pihak swasta maupun instansi pemerintah yang kegiatannya tidak termasuk dalam daftar kegiatan yang ditunjuk oleh Pasal 5 Keppres No. 55 Tahun 1993, maka cara yang ditempuh oleh jual beli, tukar menukar, atau cara-cara lain yang disepakati secara sukarela oleh para pihak. Selama ini untuk menata pemukiman antara lain dilakukan dengan cara Konsolidasi Tanah Perkotaan (KTP) dan pernah ada usulan untuk mengikuti sertakan bekas pemegang hak dalam pemilikan saham perusahaan yang mengambil alih bidang tanah tersebut. Alternatif lain yang belum banyak dikembangkan adalah pemberian hak (Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk bangunan) kepada pihak lain diatas tanah Hak Milik perseorangan, yang dibuka kemungkinannya oleh UUPA, berdasarkan pemahaman bahwa Hak Milik dapat menjadi induk atau dibebani dengan hak-hak atas tanah lain. Pemberian hak atas tanah diatas Hak Milik itu dapat terjadi berdasarkan kesepakatan antara pemegang Hak Milik (pemberi Hak) dan pihak yang akan menerima.

Formalitas untuk pemberian hak dan pendaftarnya sudah diatur dalam Rencana Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah (RPPPT) yang merupakan revisi atas PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah terbit

pada tanggal 8 Juli 1997). Perbuatan hukum pemberian hak itu hanya dapat dilakukan dengan akta PPAT yang merupakan syarat mutlak untuk pendaftarnya. Terhadap hak baru yang diberikan (HGB, Hak Pakai, Hak Sewa untuk bangunan) akan diterbitkan sertifikatnya dan terhadap Hak Milik yang dibebani akan dibubuhkan catatan pada buku tanah dan sertifikat Hak Milik yang bersangkutan.

Walaupun secara yuridis kemungkinannya sudah diatur namun diluar itu ada hak-hak yang bersifat substansial yang perlu dipahami agar alternatif ini dapat dipertimbangkan secara sungguh-sungguh. Bagaimanapun juga upaya pemberian hak tergantung kepada kesepakatan pemegang hak (calon pemberi) dan pihak yang memerlukan tanah (calon penerima). Bila kedua belah pihak sadar akan manfaatnya dan dapat mengatasi kendala yang mungkin dihadapi, maka alternatif ini dapat ditempuh sebagai upaya untuk membangun tanpa menggusur.

Pasal 19 UUPA menginstruksikan kepada pemerintah, agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "rechtskadastrer", dan sejalan dengan itu pasal 22, 23 dan 38 UUPA mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya agar diperoleh kepastian hak atas tanah tersebut. Sesuai dengan tujuannya yaitu akan memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran tanah itu bukan saja menjadi kewajiban pemerintah, tetapi juga menjadi kewajiban para pemegang hak yang bersangkutan. Karena pendaftaran tanah ini membutuhkan banyak tenaga ahli, peralatan dan biaya besar, sehingga apabila pendaftaran tanah tersebut tidak diwajibkan juga kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, maka apa yang diharapkan dari pendaftaran tanah tersebut tidak akan banyak artinya. PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (yang telah diganti dengan PP No. 24 Tahun 1977 yang baru mulai berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997), dalam penerapannya ternyata mengalami banyak kendala, sehingga pensertifikatan tanah hingga kini tidak dapat dilaksanakan secara tuntas.

Berbagai upaya telah diusahakan oleh pemerintah dengan memberi berbagai kemudahan seperti menawarkan pensertifikatan tanah melalui Prona atau Prona Swadaya yaitu pemilik tanah secara kolektif mengusulkan tanahnya untuk disertifikasi dan biayanya ditanggung oleh masyarakat dengan dibebaskan dari biaya pemasukan ke Kas Negara, melakukan upaya penyadaran kepada masyarakat pemilik tanah, pemberian informasi langsung, pelayanan yang mudah dan kebijakan-kebijakan khusus, namun

semua upaya tersebut belum dapat mempercepat pensertifikatan tanah di Indonesia.

Tanah yang bersertifikat adalah tanah yang dilindungi HAM EKOSOB nya. Pemerintah berupaya melindungi HAM atas tanah dengan pendaftaran tanah. Pendaftaran hak atas tanah sebagai suatu kewajiban sejak dimulainya pendaftaran tanah menurut PP No. 10 Tahun 1961 sehingga lahirnya PP No. 24 Tahun 1997 memang masih sulit untuk dilaksanakan mengingat tingkat kesadaran dan kemampuan perekonomian masyarakat (apalagi masyarakat pedesaan) yang umumnya masih sangat terbatas. Masalah utama yang merupakan hambatan, mengapa orang tidak mau mendaftarkan hak atas tanahnya adalah berkenaan dengan soal mahalnya biaya pendaftaran atau pensertifikatan tanah itu sendiri yang tidak terjangkau oleh rakyat banyak, apalagi pensertifikatan tanah diluar prona yang mencapai Rp. 560.000 untuk setiap 2 ha.<sup>19</sup> Jumlah tersebut masih sulit dijangkau oleh masyarakat pedesaan di Minahasa yang menggantungkan hidupnya semata-mata pada hasil pertanian yang dewasa ini menghadapi masa paceklik.

Tanah yang tidak terdaftar lemah perlindungan HAMnya. Selain itu dalam praktik sekarang, kewajiban untuk mendaftarkan tanah dirasakan kurang mendesak, karena pemegang hak atas tanah yang bersangkutan tidak ter dorong oleh suatu kepentingan yang benar-benar mengharuskannya untuk mengsertifikatkan tanahnya, seperti misalnya untuk kepentingan pinjaman uang dengan hak atas tanah sebagai jaminan atau dengan hak tanggungan.

Hak milik adat (yang tidak terdaftar/tidak bersertifikat) dan hak milik menurut UUPA (terdaftar/ bersertifikat), menimbulkan semacam dualisme terselubung mengenai hak-hak atas tanah, yang kedua-duanya berada dalam satuan sistem hukuman. Selama tanah-tanah adat belum seluruhnya terdaftar, maka dualisme terselubung mengenai hak-hak atas tanah tersebut akan tetap berlangsung. Keadaan ini disebabkan karena berdasarkan pasal 5 UUPA Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa didasarkan atas hukum adat bahkan sistematika hak-hak atas tanah menurut hukum adat, walaupun penentuan hukum adat itu sebagai dasar Hukum Agraria Nasional dalam penggunaannya berlaku sebagai pelengkap hukum yang tertulis.<sup>20</sup> Selain itu karena pengkonversian tanah-tanah adat

tersebut tidak ditentukan batas waktu berakhirnya. Sementara kewajiban para pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya tidak banyak diharapkan, maka adanya hak-hak atas tanah menurut UUPA disamping adanya hak-hak atas tanah menurut hukum adat tersebut masih akan tetap berlangsung.

Aspek Pembangunan Pengadaan tanah dalam pelaksanaannya terkait juga dengan pembebasan tanah dalam pelaksanaan pembebasan tanah, telah digarisankan dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang tertuang dalam Tap MPR No. IV/MPR/1973, bahwa pelaksana pembangunan maupun pembinaan dan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan bukan menjadi tanggung jawab pemerintah semata-mata, melainkan menjadi tanggung jawab masyarakat Indonesia. Pembebasan tanah tidak terlepas dari masalah ganti rugi. Dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975, secara tegas disebutkan, pembebasan tanah ialah melepasakan hubungan hukum yang semula terdapat pada pemegang hak (penguasa tanah) dengan cara memberikan ganti rugi.

Ganti rugi atas tanah-tanah yang dibebaskan berupa:

- a. Tanah yang telah mempunyai sesuatu hak berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.
- b. Tanah-tanah dari masyarakat hukum adat (Pasal 1 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975).

Dalam mengadakan penaksiran/ penetapan mengenai besarnya ganti rugi, panitia pembebasan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/ pemegang hak atas tanah dan/ atau benda/ tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat (Pasal 6 ayat (1) PMDN No. 15/1975). Dalam pembebasan tanah yang berhak atas ganti rugi ialah mereka yang berhak atas tanah/ bangunan/ tanaman yang ada di atasnya, dengan berpedoman kepada hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan kebijaksanaan Pemerintah (Pasal 6 ayat (2) c Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/ 1975).

Pemerintah dalam hal ini juga berperan aktif secara kolektif merupakan unsur-unsur panitia dalam pembebasan tanah yang ditetapkan oleh Gubernur. Panitia diberi kewenangan membuat rencana pembangunan untuk kepentingan umum dilokasi tersebut serta bentuk dan/atau besarnya ganti rugi. Musyawarah bentuk dan / atau besarnya ganti rugi berpedoman pada kesepakatan para pihak, hasil penilaian tenggang waktu penyelesaian proyek pembangunan. Kalau pembebasan tanah secara musyawarah tidak

<sup>19</sup> Tagor Manurung Kepala Kantor Pertanahan Minahasa, Manado Post, tanggal 24 oktober 1997, hlm 4.

<sup>20</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Cetakan Kelima, Djambatan, Jakarta, 1994, hlm. 156.

mendapatkan jalan keluar, antara pemegang hak atas tanah dan Pemerintah, sedangkan tanah itu akan digunakan untuk kepentingan umum maka dapat ditempuh cara seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1961.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Bentuk korupsi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat berupa peyimpangan seperti apa yang seharusnya layak diterima masyarakat dalam ganti rugi tidak sesuai demgam kenyataan. korupsi sebagai penyelewenagan atau penyalahgunaan uang negara untuk kepentingan pribadi atau orang lain. Korupsi dalam pengadaaan tanah juga terkait segala kebijakan yang melawan hukum dengan bertujuan merugikan masyarakat. Kebijakan tersebut seperti Mark Up harga tanah, pengelapan Hak dalam ganti rugi, dan kejahanan prosedural lainnya. Pelaku korupsi bisa dari pejabat yang diberi kewenangan dalam pengadaan tanah appraisal, serta pelaku usaha.
2. Bahwa konsep perlindungan hak asasi manusia sebagai upaya pencegahan tindak pidana korupsi dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum secara tegas dilaksanakan karena pemerintah yang memandang Hak Asasi Manusia yang bersifat positif sehingga dipandang belum perlu untuk dilaksanakan sesegera mungkin. Padalah masalah pengadaan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena didalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas.

### B. Saran

1. Supaya dirumuskan secara jelas didalam regulasi serta perturan perundang-undangan tentang bentuk bentuk dan cara koruptif sebagai perbuatan pidana korupsi guna menjamin kepastian hukum dalam menjalankan hak dan kewajiban bagi setiap orang khususnya dalam bidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
2. Supaya pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia oleh pemerintah perlu melakukan pemberahan agar dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat melindungi hak-hak dasar dari setiap warga Negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad., *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2009.
- , *Menguak Tabir Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2015.
- Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pembebasan Tanah*, PT. Tatanusa, Jakarta, 2016.
- Hamzah, Andi., *Korupsi Di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1991.
- , *Pemberantasan Korupsi melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, CV. Diadit Media, Jakarta, 2009.
- Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Buku Litera Yogyakarta, Yogyakarta, 2016.
- John A. Gardiner and David J. Olson, *Theft of the City, Reading on Corruption in Urban America*, Indiana University Press, London, 1874.
- Krisnawati, Dani dick., *Bunga Rampai Hukum Pidana Khusus*, Pena Pundi Aksara, Jakarta, 2006.
- Limbong, Bernhard ., *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2015.
- Lopa, Baharuddin., *Kejahanan Korupsi dan Penegakan Hukum*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001.
- Marpaung, Leden., *Tindak Pidana Korupsi, Masalah dan Pemecahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- , *Tindak Pidana Korupsi; Pemberantasan dan Pencegahan*, Djambatan, Jakarta, 2007.
- Mudakir Iskandar Syah, SH.,MH., *Pembelaan Tanah Untuk Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; Upaya Hukum Masyarakat yang Terkena Pembelaan dan Pencabutan Hak*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2014.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT. RajaGrafindo Perkasa, Jakarta, 2012.
- Moeljatno., *Perbuatan Pidana dan Pertanggungan Jawab dalam Hukum Pidana*, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1959.

Nawawi, Arief, Barda., *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2003.

P.A.F. Lamintang, dan Theo Lamintang, *Delik-Delik Khusus Kejahatan Jabatan dan Kejahatan Jabatan Tertentu sebagai Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Prodjohamodjojo. M., *Penerapan Pembuktian Terbalik dalam Delik Korupsi* (UU No. 39 Tahun 1999), Mandar Maju, Bandung, 2001.

Rahardjo, Satipto., *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014.

Soerodibroto. R. Soenarto., *KUHP dan KUHAP*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Sudarto, *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Dalam Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung Alumni.

Suratman dan H. Philips Dillah., *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014.

S. Soekanto dan S Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Titon Slamet Kurnia, *Interpretasi Hak-hak Asasi Manusia oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, CV. Mandar Maju., Bandung., 2015.

Utrecht, E., *Hukum Pidana I*, Universitas, Jakarta, 1958.

Wiyono, R., *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Zainal, Abidin, A.., et.al, *Hukum Pidana*, Makassar, 1962.

#### JURNAL :

Fifik Wiryani & Mokh. Najih, *The Yuridic Problems of Regulate People's Land Taking For The Construction On The Public Utility*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, <http://ejurnal.umm.ac.id/index.php/legalit/article/view/273>, 11 Januari 2017.

Rudi Prihantoro, *Implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Ditinjau dari Teori Hukum Pembangunan*, Jurnal Pasca Sarjana Hukum UNS Edisi 5 Jan-Juni 2015, [jurnal.hukum.uns.ac.id/index.php/pasca/article/download/666/624](http://jurnal.hukum.uns.ac.id/index.php/pasca/article/download/666/624), 11 Januari 2017.

Riva Nichrum, *Jaminan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Indonesia, 2012.

Endri, *Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jurnal Selat, Oktober 2014.

Antonio Pradjasto, *Sistem Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Sistem dan Standar HAM ESB Internasional.

Heribertus Jaka Triyana dan Aminoto, *Implementasi Standar Internasional Hak Ekosob oleh Pemerintah Propinsi DIY*, Mimbar Hukum, Volume 21, Nomor 3, Oktober 2009.

Retno Kusniati, *Integrasi Standar Perlindungan, Penghormatan dan Pemenuhan HAM Dalam Tugas dan Fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah*, Jurnal Hukum.

I Made Subawa, *Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi, Sosial dan Budaya Menurut Perubahan UUD 1945*, Kertha Patrika, Vol. 33, No. 1, Januari 2008.

#### INTERNET :

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt585a8dfb1b2c7/pidana-korupsi-masih-menghantui-pengadaan-tanah-untuk-infrastruktur>, diakses pada tanggal 9 Januari 2017.

Diakses dari <http://www.pengertianpakar.com/2015/03/pengetian-ham-hak-asasi-manusia-menurut-pakar.html#>, 11 Januari 2017.

Prof. Dr. Martino Sardi, "Macam-macam Hak-hak Asasi Manusia", diakses dari <https://mlatiffauzi.wordpress.com/2010/05/14/macam-macam-hak-hak-asasi-manusia/>, tanggal 16 Januari 2017.

Angeline Sinaga, *Pengadaan Tanah*, diakses dari <https://angelinasinaga.wordpress.com/2012/12/05/pengadaan-tanah/>, tanggal 25 Januari 2017.