

**LAPORAN
PENELITIAN TERAPAN
UNIVERSITAS LAMPUNG**



**MODEL KENVORM SOCIAL IMPACT MANAGEMENT PLAN
BAGI AFFECTED PEOPLE DALAM PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

TIM PENELITI

**Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H. NIDN 0018028703 SINTA ID 5976128
Malicia Evendia, S.H., M.H. NIDN 0030099101 SINTA ID 6674437**

**Dibiayai DIPA BLU Universitas Lampung
Dengan Surat Kontrak Penelitian
Nomor: 1427/UN26.21/PN/2021**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2021**

HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN TERAPAN UNIVERSITAS LAMPUNG

Judul Penelitian : Model *Kenvorm Social Impact Management Plan*
Bagi *Affected People* Dalam Pengadaan Tanah
Untuk Kepentingan Umum

Manfaat sosial ekonomi : Regulasi/produk kebijakan hukum daerah.

Jenis penelitian : penelitian dasar penelitian terapan
: pengembangan eksperimental

Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.
b. NIDN : 0018028703
c. Jabatan Fungsional : Lektor
d. Program Studi : Ilmu Hukum
e. Nomor HP : 082185176696
f. Alamat Surel (e-mail) : ade.firmansyah@fh.unila.ac.id

Anggota Peneliti

a. Nama Lengkap : Malicia Evendia, S.H., M.H.
b. NIDN : 0030099101
c. Program Studi : Ilmu Hukum

Jumlah mahasiswa yg terlibat : 2 (dua) orang

Mahasiswa (1)

a. Nama Lengkap : Firman Putra Marudut Gulo
b. NPM : 1712011297

Mahasiswa (2)

a. Nama Lengkap : Dewi Syahbudin
b. NPM : 172011326

Lokasi Kegiatan : Propinsi Lampung
Lama Kegiatan : 6 (enam) Bulan
Biaya Penelitian : Rp. 35.000.000,00
Sumber Dana : DIPA BLU Unila 2021

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum Unila,



(Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.)
NIP 196412181988031002

Bandar Lampung, 21 September 2021
Ketua Peneliti

(Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.)
NIP 198702182015041003

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Lampung



(Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, DEA)
NIP 196505101993032008

DAFTAR ISI

	Halaman
Bab I. Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	3
C. Tujuan Khusus	3
D. Urgensi Penelitian	3
E. Metode Penelitian	4
Bab II. Tinjauan Pustaka	6
A. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	6
B. Hak Atas Tanah dan Pencabutan atau Pelepasannya untuk Kepentingan Umum	18
Bab III. Hasil Penelitian dan Pembahasan	25
A. Perlindungan Hukum dan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	25
B. Model <i>kenvorm social impact management plan</i> bagi <i>affected people</i> dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum	33
Bab IV. Penutup	62
A. Simpulan	62
B. Rekomendasi	62
Referensi	64

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum akan terkait dengan pembangunan sektor ekonomi negara dalam arti luas yang tentu saja pihak swasta juga turut andil dalam rangka ekspansi usahanya. Pihak swasta berkepentingan terhadap pengadaan tanah karena dalam kenyatannya mereka juga sangat membutuhkan pembangunan infrastruktur seperti jalan, pelabuhan, bandara dan sebagainya baik dalam rangka investasi maupun pemanfaatannya. Selain kepentingan pemerintah dan swasta, kepentingan masyarakat luas akan pembangunan infrastruktur untuk memudahkan kehidupannya juga terdapat dalam proses pengadaan tanah. Namun, kepentingan lain yang juga tidak boleh untuk dilupakan dan wajib diperhatikan adalah kepentingan *affected people* yang tanahnya digunakan untuk pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum tersebut.

Berdasarkan data pengaduan konflik agraria bidang infrastruktur di Komnas HAM RI dan data KPA, apabila dilakukan pencermatan penyebab paling menonjol adalah terkait ganti kerugian yang dinilai belum layak dan adil.¹ Hal ini didasarkan fakta bahwa jumlah kasus paling banyak dikeluhkan sebanyak 23 kasus dari 32 kasus atau 67,65 persennya menyangkut ganti kerugian. Namun

¹ Suntoro, A 2018, Kajian terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Komnas HAM RI, Jakarta, hlm. 38.

demikian terdapat penyebab lain yaitu: mengenai sengketa hak ulayat (5,88%), sengketa kepemilikan dan pengambilan tanah sebelum proses hukum selesai (17,65%), akses terhadap lokasi konflik (1,29%), hilangnya mata pencaharian (2,94%), dan kriminalisasi (1,29%).² Hilangnya mata pencaharian merupakan salah satu penyebab konflik yang serius dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan hal ini terjadi akibat tidak adanya kejelasan *social impact management plan* bagi *affected people* dalam regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Hasil penelitian tim peneliti pada tahun 2017 juga menunjukkan bahwa regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang saat ini berlaku pada dasarnya terbagi menjadi dua, yaitu pencabutan hak atas tanah yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan pelepasan hak atas tanah yang didasarkan pada UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan aturan turunannya. Kedua cara pengadaan tanah tersebut tidak mengakomodir *social impact management plan* bagi *affected people* dalam regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.³

Sebagian besar *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah masyarakat yang menggantungkan hidupnya dari lahan/tanah yang digunakan dalam proses pengadaan tanah, sehingga diperlukan sebuah upaya yang konkret dengan berlandaskan pada regulasi berbentuk peraturan perundang-undangan untuk melindungi mereka. Jangan sampai sebuah upaya untuk

² Suntoro, A 2019, 'Penilaian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Perspektif HAM', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 13-25.

³ Ade Arif Firmansyah, *Land Saving Model untuk Mewujudkan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum yang Berkeadilan*, Laporan Penelitian Disertasi Doktor, 2017, hlm. 99.

mengakselerasi pembangunan bangsa secara umum melalui pembangunan infrastruktur ini memberikan dampak negatif bagi pihak terdampak. Kondisi ini memerlukan keberpihakan hukum dan kebijakan dari pemerintah untuk menjamin keberlanjutan kehidupan pihak terdampak melalui berbagai upaya. Penelitian ini akan menunjang upaya tersebut dengan menghasilkan model *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sehingga mampu menjamin keberlanjutan kehidupan bagi mereka yang terdampak dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang akan dipecahkan dalam penelitian ini adalah: bagaimanakah model *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum?

C. Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus dalam penelitian ini adalah untuk melakukan konstruksi *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

D. Urgensi Penelitian

Konstruksi model *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini sangat diperlukan dan urgen untuk dilakukan mengingat massifnya pembangunan infrastruktur yang

dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan hasil penelitian ini, diharapkan dapat menjadi landasan dalam merumuskan kebijakan pemerintah dibidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum sehingga tidak mengakibatkan kerugian bagi pihak terdampak. Penelitian ini adalah penelitian terapan yang menghasilkan sebuah *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people*.

E. Metode Penelitian

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal/normatif yang utamanya mengkaji peraturan perundangan nasional dan sektoral yang mengatur terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pendekatan yang digunakan adalah *statute* dan *conseptual approach*.

2. Bahan Hukum/Data

Bahan hukum/data yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundangan nasional, sektoral, dan daerah serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, karya ilmiah, dokumen dan hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

3. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Bahan hukum dan data yang

terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis.

4. Analisis Bahan Hukum/Data

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan melalui dua tahap. Pertama, dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku.⁴ Kemudian langkah kedua, dalam analisis bahan hukum digunakan metode *Regulatory Impact Assesment* (RIA).⁵

⁴ D.H.M. Meuwissen, 2007, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), Bandung: Refika Aditama.

⁵ Kolin Kirkpatrick and David Parker, *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing, 2007.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Menurut Pasal 1 huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaaan Tanah Untuk Keperluan Proyek Pembangunan Di Wilayah Kecamatan⁶, yang dimaksud dengan Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti-rugi kepada yang berhak atas tanah itu. Dengan begitu dapat dikatakan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian.

Menurut Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum⁷, yang dimaksud dengan Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Dengan begitu dapat dikatakan bahwa rumusan pengadaan tanah yang digunakan dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 ini sama dengan rumusan pengadaan tanah dalam Permendagri No. 2 Tahun 1985.

⁶ Selanjutnya ditulis Permendagri No. 2 Tahun 1985.

⁷ Selanjutnya ditulis Keppres No. 55 Tahun 1993.

Menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No. 36 Tahun 2005, yang dimaksud dengan 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. Dengan demikian, pengadaan tanah menurut Perpres No. 36 Tahun 2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah.

Menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No. 65 Tahun 2006, yang dimaksud dengan 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. Dengan demikian, pengadaan tanah menurut Perpres No. 65 Tahun 2006 selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak.

Menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 2 Tahun 2012, yang dimaksud Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dari rumusan tersebut, dapat dikemukakan bahwa ganti kerugian yang diberikan harus layak dan adil, rumusan ini cenderung lebih ringkas namun abstrak. Karena kata layak dan adil adalah kata yang fleksibel sesuai dengan perspektif masing-masing pihak yang berkepentingan.

Berdasarkan rumusan-rumusan di atas, dapat dilihat bahwa rumusan yang ada belum komprehensif dalam menjamin kepastian hukum bagi masyarakat dalam pengadaan tanah. Seharusnya, rumusan tentang pengadaan tanah setidaknya memuat aspek mengenai kepentingan umum, kesepakatan dan ganti rugi. Dari rumusan yang ada hanya menonjolkan aspek ganti rugi, sedangkan aspek kepentingan umum dan kesepakatan tidak disinggung sama sekali.

2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah oleh pemerintah daerah dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah, pencabutan hak atas tanah atau jual beli/tukar menukar untuk pengadaan tanah dengan skala tidak lebih dari satu hektar.

Pengaturan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dengan cara pelepasan hak diatur didalam UU No. 2 Tahun 2012 yang pelaksanaannya masih merujuk pada Perpres No. 36 Tahun 2005 dan Perpres No. 65 Tahun 2006, serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007.

Pengaturan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dengan cara pencabutan hak diatur didalam UU No. 20 Tahun 1961, PP No. 39 Tahun 1973, dan Inpres No. 9 Tahun 1973.

Pengaturan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dengan cara jual beli/tukar menukar mengacu pada Perpres No. 36

Tahun 2005 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2007.

3. Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, ganti rugi adalah uang yang diberikan sebagai pengganti kerugian atau pampasan. Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Perpres No. 36 Tahun 2005, ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Dari ketentuan di atas, limitasi sifat fisik dan non fisik telah termasuk dalam pengertian ganti rugi, agar kehidupan sosial ekonomi dapat terjamin pasca tanah milik yang bersangkutan digunakan untuk pembangunan, namun lingkup ganti kerugian ini masih belum melindungi hak masyarakat yang hanya bertindak sebagai penggarap tanah dan tidak memiliki hak atas tanah. Seharusnya pemberian ganti rugi tidak hanya diberikan pada yang mempunyai tanah tetapi juga pada pihak lain yang secara nyata menggarap tanah meskipun tidak didasari hak milik atas tanah tersebut. Ganti rugi yang dimaksud di atas dapat diterapkan pada pelepasan hak atas tanah maupun pencabutan hak atas tanah. Selanjutnya, Perpres No. 65 Tahun 2006 tidak merubah konsep ganti rugi yang diatur dalam Perpres No. 36 Tahun 2005, namun ketentuan Perpres ini

menjadikan konteks ganti rugi menjadi lebih sempit yaitu hanya dalam hal pelepasan hak atas tanah karena ketentuan Perpres No. 65 Tahun 2006 menghilangkan cara pengadaan tanah dengan pencabutan, sehingga cara pengadaan tanah hanya dapat dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah. Berdasarkan Pasal 1 angka 10 UU No. 2 Tahun 2012, ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Pada pencabutan hak atas tanah, UU No. 20 Tahun 1961 dan PP No. 39 Tahun 1973 tidak menjelaskan pengertian ganti kerugian yang merupakan konsep esensial dalam pencabutan hak atas tanah. Padahal baik karena pencabutan hak atas tanah maupun pelepasan hak atas tanah, pemberian ganti rugi pada masyarakat merupakan konsekuensi dari pembatasan publik atas hak milik.

Pembatasan-pembatasan atas hak milik banyak berbeda dalam jenisnya. Hak untuk menarik pajak dari negara, kekuasaan polisinya, dan kekuasaan untuk mencabut hak milik tunduk pada penggantian secara adil adalah contoh mengenai pembatasan-pembatasan publik atas hak milik yang saat ini secara umum diakui dan dipakai.⁸

4. Lingkup Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah

Secara garis besar dikenal ada dua jenis pengadaan tanah. Pertama pengadaan tanah oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk kepentingan umum. Menurut Salindeho, kepentingan umum adalah

⁸ *Op. cit.*, Wolfgang Friedmann, hlm 53.

termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.⁹

Pada pengadaan tanah dengan cara pelepasan hak atas tanah berdasarkan Pasal 1 angka 5 Perpres No. 36 Tahun 2005, yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.¹⁰

Perpres No. 65 Tahun 2006, tidak merubah konsep kepentingan umum yang diatur dalam Perpres No. 36 Tahun 2005. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012, yang dimaksud Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam konteks pencabutan hak atas tanah, UU No. 20 Tahun 1961 dan PP No. 39 Tahun 1973, tidak menjelaskan pengertian kepentingan umum yang merupakan konsep esensial dalam pencabutan hak atas tanah, namun konsep kepentingan umum tersebut justru dipaparkan di dalam Inpres No. 9 Tahun 1973. Suatu kegiatan dalam

⁹ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Jakarta, Sinar Grafika, 1988, hlm 40.

¹⁰ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004, hlm 6.

rangka pelaksanaan Pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum, apabila kegiatan tersebut menyangkut:

- a. kepentingan Bangsa dan Negara, dan/atau
- b. kepentingan masyarakat luas, dan/atau
- c. kepentingan rakyat banyak/bersama, dan/atau
- d. kepentingan Pembangunan.

Apabila diamati tentang lingkup kepentingan umum, yang disebut kepentingan umum adalah kepentingan Bangsa dan Negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama dan kepentingan Pembangunan, maka dapat disimpulkan rumusan kepentingan umum ini dilakukan secara limitatif. Akan tetapi apabila dilihat dari segi isinya, pengertian kata-kata itu (negara, bangsa, masyarakat banyak dan pembangunan) merupakan istilah-istilah yang bersifat abstrak, istilah-istilah tersebut dapat ditafsirkan secara luas. Oleh karenanya tepatlah apabila dikatakan bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, secara formal pengertian kepentingan umum dirumuskan secara limitatif, akan tetapi secara materiil hal tersebut merupakan rumusan yang fakultatif.¹¹

Ketentuan hukum yang dirumuskan secara limitatif, mempunyai segi kebaikan sebagai berikut:

- a. Memberi kepastian hukum yang tinggi, khususnya bagi anggota masyarakat yang terkena langsung ketentuan hukum yang limitatif tersebut.

¹¹ Lieke Lianadevi Tugali, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Kertas Putih Communication, Jakarta, 2010, hlm 180.

- b. Memberikan bobot perlindungan hukum yang tinggi pula kepada anggota masyarakat yang terkena langsung ketentuan yang bersangkutan.

Pada rumusan pengertian kepentingan umum secara fakultatif seperti di atas, maka dapatlah disimpulkan bahwa belum adanya rincian secara operasional yang pasti tentang lingkup pengertian kepentingan umum, perlindungan hukum kepada masyarakat, khususnya para pemilik tanah yang dibebaskan haknya, kurang berbobot.¹²

Kriteria mengenai kepentingan umum menurut Soetandyo Wignjosoebroto diberikan makna dalam dua bagian, yaitu:¹³

- a. Kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan orang banyak, menurut moralnya, akan segera diputuskan dan didefinisikan menurut pilihan dan selera banyak orang, mungkin lewat proses yang sedikit banyak terorganisasi, atau terkelola. Mungkin pula lewat suatu proses yang lebih spontan, berproses dari bawah keatas.
- b. Kepentingan umum dalam maknanya sebagai kepentingan nasional, akan diputuskan dan didefinisikan lewat suatu proses yang disifati sifat normatif dan struktural, serta terkendali secara sentral untuk memenuhi tuntutan rancang bangun dan perekayasaan pembangunan.

Kepentingan umum pada hakikatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, bahkan harus mencirikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan;

¹² Muchsan, *Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Lembaga Pembebasan Hak*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1992, hlm 346-348, dalam *ibid*, hlm 181.

¹³ Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979, hlm 153.

- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya, baik sosial maupun ekonomi;
- c. Pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya;
- d. Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah.¹⁴

Bentuk-bentuk kegiatan Pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum berdasarkan Inpres No. 9 Tahun 1973 meliputi bidang-bidang:

- a. Pertanian;
- b. Pekerjaan Umum;
- c. Perlengkapan Umum;
- d. Jasa Umum;
- e. Keagamaan;
- f. Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya;
- g. Kesehatan;
- h. Olahraga;
- i. Keselamatan Umum terhadap bencana alam;
- j. Kesejahteraan Sosial;
- k. Makam/Kuburan;
- l. Pariwisata dan rekreasi;
- m. Usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Berdasarkan Perpres No. 65 Tahun 2006, pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah

¹⁴ Soetandyo Wignjosuebrotto, *Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah*, Gema Clipping Service, Hukum, Desember 1, 1991, hlm 19. Dalam Muhadar, *Viktimsasi Kejahatan Dibiidang Pertanahan*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2006, hlm 67.

Daerah, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi:

- a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
- d. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e. tempat pembuangan sampah;
- f. cagar alam dan cagar budaya;
- g. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012, pengadaan tanah untuk kepentingan umum digunakan 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 berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Merujuk pada lingkup kepentingan umum yang telah dijelaskan di atas, dalam hal esensi pembangunan untuk kepentingan umum dan kepentingan pemerintah daerah adalah sama, yaitu pembangunan yang ditujukan untuk kemakmuran rakyat, tetapi jika dilihat dari sisi bentuk pembangunan yang dikualifikasikan sebagai kepentingan umum, kepentingan pemerintah daerah merupakan bagian dari kepentingan umum, karena kewenangan pemerintah daerah yang mengakibatkan limitasi bentuk pembangunan hanya berupa: Jalan umum; bendungan, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; terminal; tempat pembuangan dan pengolahan sampah; rumah sakit pemerintah daerah; fasilitas keselamatan

umum; tempat pemakaman umum pemerintah daerah; fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; cagar alam dan cagar budaya; kantor pemerintah daerah; penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah daerah; prasarana olahraga pemerintah daerah; dan pasar umum serta lapangan parkir umum.

Kedua, pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial. Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta adalah kepentingan yang diperuntukkan memperoleh keuntungan semata, sehingga peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas. Sebagai contoh untuk perumahan elit, kawasan industri, pariwisata, lapangan golf dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut, melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja. Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta dilakukan secara langsung, antara pemilik tanah dan yang membutuhkan tanah sesuai kesepakatan bersama.

B. Hak Atas Tanah dan Pencabutan atau Pelepasannya untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.¹⁵ Dengan adanya hak atas tanah maka pemilik hak atas tanah memiliki wewenang yang sekaligus dibebani kewajiban dan/atau larangan dalam kepemilikan tanah tersebut. Hak atas tanah tersebut diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960.

2. Macam-Macam Hak Atas Tanah

Dalam hukum Tanah Nasional ada bermacam-macam hak penguasaan atas tanah yang dapat disusun dalam jenjang tata susunan atau hierarki sebagai berikut:¹⁶

- a. Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA);
- b. Hak Menguasai dari Negara (Pasal 2 UUPA);
- c. Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada (Pasal 3 UUPA);
- d. Hak-hak Individual;

¹⁵ *Op. cit.*, Boedi Harsono (a), hlm 24.

¹⁶ *Ibid*, hlm 267.

- 1) Hak-hak atas tanah (Pasal 4 UUPA):
 - a) Primer: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, yang diberikan oleh Negara dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara (Pasal 16 UUPA);
 - b) Sekunder: Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa dan lain-lainnya (Pasal 37, 41 dan 55 UUPA).
- 2) Wakaf (Pasal 49 UUPA);
- 3) Hak Jaminan Atas Tanah: Hak Tanggungan (Pasal 23, 33, 39, 51 UUPA dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan).

Hak-hak atas tanah individu yang terdiri dari hak atas tanah primer dan hak atas tanah sekunder yang telah dipetakan di atas dapat menjadi objek pelepasan hak atas tanah maupun pencabutan hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penjelasan macam-macam hak tersebut adalah sebagai berikut:

a. Hak Milik¹⁷

Hak Milik adalah hak turun menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan penjelasan Pasal 20 UUPA disebutkan bahwa sifat-sifat dari Hak Milik yang membedakannya dengan hak-hak

¹⁷ Berasal dari bahasa Belanda *Eigendom recht* yang berarti hak atas benda, untuk menikmati benda itu secara bebas dan menguasainya secara mutlak. Hak milik dibatasi oleh Undang-undang dan hak kebendaan orang lain. Algra et al, Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia, Binacipta, Bandung, 1983, hlm 114.

lainnya. Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” mempunyai maksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki, hak miliklah yang terkuat dan terpenuh.

b. Hak Guna Usaha¹⁸

Hak guna usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan atau perkebunan. Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keadaan perusahaannya.

c. Hak Guna Bangunan¹⁹

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu. Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 19 s/d Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Jangka waktu untuk HGB adalah 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu

¹⁸ Berasal dari bahasa Belanda *Erfpacht* yang berarti hak kebendaan untuk selama waktu yang ditentukan atau yang tidak ditentukan menikmati sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tidak bergerak milik orang lain dengan kewajiban akan membayar sewa tahunan, bunga hak usaha baik berupa uang maupun berupa hasil atau pendapatan. *Ibid*, hlm 122.

¹⁹ Berasal dari bahasa Belanda *Opstal* yang berarti hak kebendaan untuk mengerjakan atau mempunyai gedung, bangunan atau tanaman di atas pekarangan orang lain, biasanya dengan pembayaran tahunan. *Ibid*, hlm 369.

paling lama 20 tahun atas permintaan pemegang haknya dengan mengingat keadaan keperluan dan keadaan bangunannya.

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang. Hak Pakai diatur dalam Pasal 39 s/d Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

e. Hak Sewa

Hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.

f. Hak Gadai Tanah

Hak gadai tanah adalah menyerahkan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan tanah mempunyai hak untuk meminta kembalinya tanah tersebut dengan memberikan uang yang besarnya sama.

g. Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil merupakan hak seseorang atau badan hukum untuk menggarap di atas tanah pertanian orang lain dengan perjanjian

bahwa hasilnya akan dibagi diantara kedua belah pihak menurut perjanjian yang telah disetujui sebelumnya.

h. Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak sewa tanah pertanian adalah penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang memberi sejumlah uang kepada pemilik tanah dengan perjanjian bahwa setelah pihak yang memberi uang menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan dikembalikan kepada pemiliknya.

i. Hak Menumpang

Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas pekarangan orang lain. Pemegang hak menumpang tidak wajib membayar sesuatu kepada pemilik tanah, hubungan hukum dengan tanah tersebut bersifat sangat lemah artinya sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh pemilik tanah jika yang bersangkutan memerlukan sendiri tanah tersebut. Hak menumpang dilakukan hanya terhadap tanah pekarangan dan tidak terhadap tanah pertanian.

3. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal tersebut menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian

bagi masyarakat luas. Dalam arti bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan antara lain:²⁰

- a. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi hukum tanah nasional.
- b. Tanah seseorang tidak mempunyai fungsi sosial bagi yang punya hak itu saja, tetapi juga bagi bangsa Indonesia. Sebagai konsekuensinya ,dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga kepentingan masyarakat.
- c. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas, kesuburan serta kondisi tanah sehingga dapat dinikmati tidak hanya pemilik tanah saja tetapi juga masyarakat lainnya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah tidak saja dibebankan kepada pemiliknya/pemegang hak yang bersangkutan, melainkan juga beban

²⁰ *Op. cit.*, Boedi Harsono (a), hlm 299.

dari setiap orang, badan hukum/instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.

4. Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pelepasan Hak Atas Tanah

Pada dasarnya pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah, dapat dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah/pembebasan tanah dan pelepasan hak atas tanah. Pencabutan hak atas tanah adalah pengambilan tanah kepunyaan suatu pihak oleh negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah menjadi hapus tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum. Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula diantara pemegang hak/menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Pelepasan hak atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya, dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

Ketiga perbuatan hukum di atas mempunyai pengertian yang sama, perbedaannya pencabutan hak atas tanah dan pembebasan tanah adalah dilihat dari yang membutuhkan tanah dalam hal ini pemerintah dan pemerintah daerah. Pelepasan hak atas tanah dilihat dari yang memiliki hak atas tanah, dimana ia melepaskan haknya kepada negara untuk kepentingan umum.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Perlindungan Hukum dan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Hak untuk dilindungi oleh hukum, hak memiliki harta benda ataupun mempunyai hak milik merupakan hak asasi yang diakui dan diatur dalam UUD 1945. Baik bagi pemilik hak atas tanah maupun bagi masyarakat yang secara nyata menggarap tanah tanpa memiliki alas hak tertentu seharusnya mendapatkan perlindungan. Hak untuk dilindungi oleh hukum, memiliki harta benda ataupun mempunyai hak milik tersebut diatur dalam:

1. Pasal 28D ayat (1): Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
2. Pasal 28G ayat (1): Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
3. Pasal 28H ayat (4): Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

4. Pasal 28I ayat (4): Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Berdasarkan pengakuan hak asasi manusia tersebut di atas, sepatutnya dalam kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan dilakukan dengan mengindahkan hak-hak tersebut. Jangan sampai masyarakat menjadi korban/viktim meskipun untuk alasan pembangunan.

Suatu viktimisasi antara lain dapat dirumuskan sebagai suatu penimbunan penderitaan (mental, fisik, sosial, ekonomi, moral) pada pihak tertentu dan dari kepentingan tertentu.²¹ Viktimisasi dibidang pertanahan adalah proses pengorbanan oleh warga pemegang hak atas tanah, berupa penderitaan kerugian ekonomi, sosial, yuridis, politis, keamanan, tanah, psikis dan fisik, sebagai akibat perbuatan jahat yang dilakukan oleh warga masyarakat; orang perorang, aparat pemerintah, aparat keamanan dan pengusaha/investor, yang melanggar ketentuan hukum pidana, hukum perdata, perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, melanggar hak-hak asasi manusia dan hukum adat.²²

Untuk itu, bila paradigma viktimisasi tersebut dihubungkan dengan viktimisasi terhadap para pemegang hak atas tanah dapat digolongkan dalam beberapa paradigma yaitu: viktimisasi politik yang berkaitan dengan perkosaan terhadap hak-hak asasi manusia, viktimisasi yuridis yang berkaitan

²¹ Arief Gosita, *Masalah Korban Kejahatan, Kumpulan Karangan Akademika Presindo*, Jakarta, 1993, hlm 53.

²² *Ibid*, hlm 40-41.

dengan dimensi diskriminasi perundang-undangan, dan viktimisasi ekonomi yang berkaitan dengan kolusi antara pemerintah dan pengusaha.²³

Ada dua tugas berat yang harus diemban pemerintah dalam pengadaan tanah, yaitu pada satu sisi melaksanakan usaha penegakan hukum, termasuk melindungi kepentingan para warga pemilik tanah dan pada sisi lain adalah melaksanakan pembangunan disegala bidang. Dalam fungsinya sebagai sarana pembangunan, maka hukum menurut Michael Hager dapat mengabdikan dalam tiga sektor yaitu:²⁴

1. Hukum sebagai alat penertib (*ordering*)

Dalam rangka penertiban ini hukum dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan sengketa yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik. Iapun dapat meletakkan dasar hukum (legitimasi) bagi penggunaan kekuasaan.

2. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*)

Fungsi hukum dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara atau kepentingan umum dan kepentingan perorangan.

3. Hukum sebagai katalisator

Sebagai katalisator hukum dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga kreatif di bidang profesi hukum.

²³ Muhadar, *Viktimisasi Kejahatan Dibiidang Pertanahan*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2006, hlm 23. Lihat juga J.E. Sahetapy, *Teori Kriminologi Suatu Pengantar*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1982, hlm 37.

²⁴ Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979, hlm 21.

Berdasarkan paparan di atas, baik pemerintah atau pemerintah daerah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan harus sedapat mungkin mengakomodir kepentingan masyarakat pemilik hak atas tanah dan penggarap tanah sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi mereka. Setiap bentuk pengadaan tanah untuk pembangunan tidak boleh mencederai hak asasi. Diharapkan dengan jalan musyawarah untuk mencapai mufakat antara pemerintah atau pemerintah daerah dengan masyarakat dalam pengadaan tanah, baik pembangunan maupun penghormatan hak asasi manusia dapat berjalan harmonis dan seiringan.

Hukum merupakan aspek yang amat penting dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan hukum, kehidupan bermasyarakat menjadi lebih baik dan teratur. Menurut Hans Kelsen, “*The law is, to be sure an ordering for promotion of peace, in that it forbids the use of force in relations among the members of the community*”, sehingga dapat terasa ketentraman dalam batin setiap masyarakat. Walaupun disadari bahwa hukum itu membawa pelbagai pembatasan dan pengorbanan, tetap dinilai jauh lebih baik kalau dibandingkan keadaan tanpa hukum.²⁵ Dalam konteks sejarah, hukum berkembang secara dinamis mengikuti perkembangan masyarakat sesuai dengan sistem hukum yang dianut. Sistem hukum di dunia secara garis besar terdiri dari *civil law* dan *anglo saxon*. Indonesia sebagai negara yang pernah dijajah, menggunakan sistem hukum *civil law* yang mengedepankan peraturan perundang-undangan sebagai sistem peraturan yang mengatur kehidupan bernegara, dan merupakan sistem hukum warisan Belanda. Peraturan perundang-undangan sebagai

²⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terjemahan Anders Wedberg, New York, Russell & Russell. 1973.

perangkat hukum tertulis merupakan bentuk hukum modern. Hukum modern itu sendiri merupakan hasil dari perkembangan hukum selama berabad-abad.

Selama berlangsungnya perkembangan hukum berabad-abad itu, Indonesia hanya menjadi penonton. Indonesia sama sekali tidak terlibat aktif sebagai pelaku sejarah pembentukan hukum modern, seperti Jerman, Perancis, Italia dan negara-negara eropa lainnya.²⁶ Melalui penjajahan Belanda Indonesia hanya menerima dan akhirnya menggunakan produk yang sudah jadi, yaitu sistem hukum modern.²⁷

Apabila mencari acuan untuk menggambarkan hukum modern, maka tak dapat berbuat lain kecuali merujuk kepada perkembangan masyarakat dan hukumnya yang terjadi di Eropa. Hal ini disebabkan semata mata karena hukum modern itu memang tumbuh dan berkembang di Eropa, tidak dari dalam masyarakat Indonesia sendiri. Di Eropa, rasionalitas (*rasionalitas*) menempati nilai tertinggi, sedangkan di Asia memberikan keutamaan pada kebahagiaan (*happines*).²⁸

Tatanan hukum modern itu berbeda dari tatanan tradisional, tidak *taken for granted*, melainkan hasil pemikiran dan kesepakatan para warga masyarakat modern. Dalam arti ini tatanan hukum adalah sebuah tatanan yang bersifat reflektif. Bagi masyarakat modern yang cenderung menjadi semakin kompleks, hukum berfungsi sebagai *the last safety belt* yang mengikat

²⁶ Pemikiran hukum dalam sejarah peradaban barat, dapat dibagi kedalam dua periode utama. Pertama, periode zaman yunani kuno hingga abad pertengahan dan yang kedua, setelah abad pertengahan. E. Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta. 2007, hlm 1.

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku* (Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik), PT Kompas Media Nusantara, Jakarta. 2009, hlm 37.

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta. 2006, hlm 13.

masyarakat jika tidak ditemukan solusi-solusi moral untuk menjaga integrasi sosial.²⁹

Hukum modern sarat dengan bentuk-bentuk formal, dengan prosedur-prosedur dan dengan birokrasi penyelenggaraan hukum. Materi hukum dirumuskan secara terukur dan formal dan diciptakan pula konsep-konsep baru serta konstruksi khusus; juga tidak setiap orang bisa menjadi operator hukum, melainkan mereka yang memiliki kualifikasi khusus dan menjalani inisiasi formal tertentu. Hakim harus berijazah sarjana hukum, advokat harus punya lisensi kerja, dan seterusnya.³⁰ Dengan begitu, diharapkan mereka yang menjalankan penegakan hukum dapat memahami dan memaknai persoalan hukum yang terjadi sehingga dapat lebih dekat pada rasa keadilan masyarakat sesuai cita hukum yang dibungkus dalam peraturan perundang-undangan.

Bagi Indonesia yang menggunakan sistem hukum Eropa kontinental, dan mengedepankan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukumnya, asas legalitas merupakan aspek penting yang harus ditaati dalam sistem hukumnya. Fuller mengedepankan delapan nilai yang harus ditaati dalam suatu sistem hukum, kedelapan nilai-nilai tersebut, yang dinamakan “delapan prinsip legalitas”, adalah: (1) Harus ada peraturan-peraturan terlebih dahulu; hal ini berarti, bahwa tidak ada tempat bagi keputusan-keputusan secara *ad hoc*, atau perbuatan-perbuatan yang bersifat arbiter; (2) Peraturan-peraturan itu harus diumumkan secara layak; (3) Peraturan-peraturan itu tidak boleh berlaku surut; (4) Perumusan peraturan-peraturan itu harus jelas dan terperinci; ia harus dapat dimengerti oleh rakyat; (5) Hukum tidak boleh meminta

²⁹ F Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif*, Kanisius, Yogyakarta. 2009, hlm 64.

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir* (Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum), PT Kompas Media Nusantara, Jakarta. 2007, hlm 13.

dijalankannya hal-hal yang tidak mungkin; (6) Di antara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain; (7) Peraturan-peraturan harus tetap, tidak boleh sering diubah-ubah; (8) Harus terdapat kesesuaian antara perbuatan-perbuatan para pejabat hukum dan peraturan-peraturan yang telah diubah.³¹ Untuk itulah, prinsip legalitas yang telah dipaparkan di atas akan erat kaitannya dengan karakter perlindungan hukum bagi masyarakat yang terdapat didalam bentuk peraturan perundang-undangan, sebagai bentuk hukum *in optima forma*.³²

Hart mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam.³³ Selanjutnya, dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.³⁴ Dengan dasar pembentukan dan keberlakuan peraturan perundang-undangan di atas, perlindungan hukum terhadap masyarakat melalui pengaturan dalam peraturan perundang-undangan cenderung dapat

³¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung. 1986.

³² Dalam bentuknya yang terbaik.

³³ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm 311.

³⁴ John Gilissen dan Fritz Gorle, *Historische Inleiding Tot Het Recht*, yang telah diterjemahkan kedalam bahasa indonesia oleh Freddy Tengker, *Sejarah Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm 23.

dipetakan apakah masyarakat terlindungi oleh sebuah peraturan atau justru tertindas.

Perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam keputusakaan berbahasa Belanda berbunyi “*rechtsbescherming van de burgers tegen de over heid*” dan dalam keputusakaan berbahasa inggris “*legal protection of the individual in relations to acts of administrative authorities*”.³⁵ Dari rumusan di atas dapat terlihat bahwa konteks perlindungan hukum yang dimaksud adalah perlindungan hukum bagi individu dalam kaitannya dengan tindakan pemerintahan. Perlindungan hukum akan erat kaitannya dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang melekat pada manusia sejak dilahirkan.

Bagi konsep “*the rule of law*” maupun konsep “*rechtstaat*” menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral. Bagi negara Republik Indonesia, yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan. Dari asas kerukunan ini akan berkembang elemen lain dari konsep negara hukum pancasila, yaitu terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan tentang hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekan hak atau kewajiban tetapi terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.³⁶ Dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan, keserasian hubungan antara pemerintah/pemerintah daerah sebagai pihak yang berwenang dalam

³⁵ *Op. cit.*, Philipus Mandiri Hadjon (a), hlm 1.

³⁶ *Ibid*, hlm 84-85.

melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan dan masyarakat haruslah juga berdasarkan asas kerukunan.

Pengadaan tanah untuk pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan cara pelepasan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat sepatutnya dilakukan dengan jalan musyawarah untuk mencapai mufakat agar asas kerukunan yang mencerminkan keserasian antara hubungan pemerintah daerah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah sebisa mungkin dapat terwujudkan. Selain itu, penghormatan hak masyarakat tersebut dalam konteks pemberian ganti kerugian haruslah dilakukan dengan layak dan mempertimbangkan berbagai faktor untuk dapat menjamin keberlangsungan kehidupan dari pemilik hak atas tanah maupun mereka yang hanya menggarap tanah yang bersangkutan.

B. Model *Kenvorm Social Impact Management Plan* Bagi *Affected People* Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Model *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum akan dirumuskan dengan terlebih dahulu merefleksikan pembentukannya secara teknis dan substantif pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Perlu dirumuskan aspek asas hukum, filosofis, sosiologis dan yuridis yang secara faktual membuat aturan tersebut dibutuhkan dalam rangka menyelesaikan persoalan hukum di masyarakat. Adapun rumusan aspek asas hukum, landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis tersebut diuraikan berikut ini:

1. Aspek Asas Hukum

Pada basis (landasan) suatu sistem kaidah hukum terdapat kaidah-kaidah penilaian yang fundamental, yang dinamakan asas-asas hukum.³⁷ Gagasan tentang asas hukum sebagai kaidah penilaian fundamental dalam suatu sistem hukum kita temukan kembali pada karya-karya dari banyak teoretisi hukum. Paul Scholten misalnya menguraikan (memberikan definisi) asas hukum sebagai berikut: “Pikiran-pikiran dasar yang terdapat didalam dan dibelakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.” Dari definisi itu tampak dengan jelas peranan dari asas hukum sebagai meta-kaidah berkenaan dengan kaidah hukum dalam bentuk kaidah perilaku, namun yang menjadi pertanyaan adalah apakah asas hukum itu harus dipandang sebagai bentuk yang kuat atau yang lemah dari metakaidah.³⁸

Pada konteks pertama (bentuk yang kuat), asas hukum itu dapat dipandang sebagai suatu tipe kaidah berkenaan dengan kaidah perilaku, dan dengan demikian secara mendasar dapat dibedakan dari jenis kaidah ini. Penganut pandangan ini, misalnya menunjuk asas hukum sebagai kaidah argumentasi berkenaan dengan penerapan kaidah perilaku. Asas-asas hukum hanya akan memberikan argumen-argumen bagi pedoman perilaku yang harus diterapkan dan asas-asas itu sendiri tidak memberikan pedoman (bagi perilaku).³⁹

³⁷ J.J.H Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm 119.

³⁸ *Ibid*, hlm 120.

³⁹ *Ibid*, hlm 121.

Pada konteks kedua (bentuk yang lemah), asas-asas hukum itu tampaknya dapat dianggap termasuk dalam tipe kaidah yang berkenaan dengan kaidah perilaku, namun memiliki juga fungsi sejenis seperti kaidah perilaku. Jadi hanya terdapat suatu perbedaan gradual saja antara asas hukum dan kaidah perilaku. Dalam pandangan ini maka asas hukum adalah kaidah yang berpengaruh terhadap kaidah perilaku, karena asas hukum ini memainkan peranan pada interpretasi terhadap aturan hukum dan dengan itu menentukan wilayah penerapan kaidah hukum. Berdasarkan itu maka asas hukum dapat dinyatakan termasuk tipe meta-kaidah. Asas hukum itu juga sekaligus merupakan perpanjangan dari kaidah perilaku, karena asas hukum juga memberikan arah pada perilaku yang dikehendaki.⁴⁰

Asas hukum merupakan tiang utama bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai *basic truth*, sebab melalui asas hukum pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum dan menjadi sumber menghidupi nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.⁴¹

Penggunaan asas hukum dimaksudkan untuk menjadi dasar dan arah penyusunan agar sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik. Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka asa-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

⁴⁰ *Ibid*, hlm 121.

⁴¹ Soimin, *Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 29.

- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Hal utama yang harus dibedakan terlebih dahulu adalah perbedaan antara asas hukum (*rechtbeginsel*) dan norma hukum (*rechtsnorm*). Hal ini agar kita mendapatkan gambaran secara jelas dalam merumuskan istilah norma sebagai “norma” dengan asas sebagai “dasar”. Paul Scholten menyatakan bahwa sebuah asas hukum bukanlah sebuah aturan hukum.⁴² Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan pengelompokkan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena untuk itu terlebih dahulu perlu dibentuk isi yang lebih konkret. Selanjutnya Scholten menjelaskan bahwa tugas ilmu hukumlah yang akan mencari dan menelusuri asas hukum itu dalam hukum positif.

Norma hukum berbeda dengan asas hukum pada sifatnya yang mengatur. Norma adalah aturan, pola, atau standar yang perlu diikuti. Fungsi norma menurut Hans Kelsen adalah memerintah, melarang, menguasai, memperbolehkan, dan menyimpang dari ketentuan.⁴³ Sehubungan dengan sifat dan fungsinya yang berbeda tersebut, asas hukum dan norma hukum memberikan pengaruh yang berlainan terhadap perundang-undangan. Dalam suatu sistem norma hukum dalam

⁴² *Ibid*, hlm. 30.

⁴³ Adam Dambi, *Ajaran Hukum Hans Kelsen Ditinjau Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, dalam *Jurnal Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2003, hlm. 6-9.

pembentukan peraturan perundang-undangan misalnya harus sejalan dan searah dengan norma fundamental.⁴⁴

Pembentukan norma hukum yang berada dalam suatu sistem hukum yang utuh maka akan medesak fungsi asas hukum untuk lebih ke belakang meskipun tidak hilang sama sekali. Lain halnya pada pembentukan norma hukum yang berada dalam lingkup kebijakan yang tidak terikat. Di sana asas hukum menjadi penting dalam memberikan bimbingan dan pedoman pada pembentukan norma hukum tersebut.

Menurut Amiroedin Syarif asas hukum adalah dasar-dasar yang menjadi sumber pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum dari masyarakat.⁴⁵ Sementara Sudikno Mertokusumo menyadur pendapat Bellfroid menyatakan bahwa asas hukum (umum) adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum, dimana asas hukum (umum) ini merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Sedangkan Van Eikema Hommes mengatakan, bahwa asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.⁴⁶

Dalam pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Dari beberapa pendapat itu Sudikno Mertokusumo berkesimpulan, bahwa asas hukum bukan merupakan hukum

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Rineka Cipta, Jakarta, 1997), hlm. 8.

⁴⁶ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 5.

konkret melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan hukum positif.⁴⁷

Berdasarkan hal tersebut, Hamid S. Attamini yang pandangannya berdasarkan asas-asas hukum yang dikembangkan Van der Vlies membagi asas-asas hukum tersebut menjadi dua, yaitu asas hukum formal dan asas hukum material.⁴⁸ Menurut Hamid S. Attamini asas formal berhubungan dengan "bagaimana" suatu peraturan, sedangkan yang menyangkut tentang asas hukum material, disebutkan bahwa adanya asas materiil yang berhubungan dengan "apanya" suatu peraturan.⁴⁹ Pemikiran tersebut didasarkan kepada pandangan Van der Vlies yang mengikuti pendapat dari Konijnenbelt dimana dalam membicarakan penetapan (*beschikking*) pada hukum administrasi negara maka Konijnenbelt membagi asas-asas yang bersangkutan ke dalam yang formal dan material. Termasuk dalam yang formal adalah asas yang berhubungan dengan motivasi dan susunan keputusan. Termasuk ke dalam yang material adalah asas yang berhubungan dengan isi keputusan.⁵⁰

Berdasarkan hal tersebut, Van der Vlies mengemukakan saran terhadap asas-asas formal dan material bagi pembentukan perundang-undangan. Asas-asas formal yang diajukan oleh Van der Vlies adalah sebagai berikut:

- a. *asas tujuan yang jelas*; asas ini mencakup tiga hal yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk,

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 5.

⁴⁸A. Hamid S. Attamini, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, (Jakarta: Disertasi UI, 1990), hlm. 302.

⁴⁹ *Ibid.*, Hlm. 335-336.

⁵⁰ *Ibid.*

kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan tujuan bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.

- b. *asas organ/lembaga yang tepat*; asas ini memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- c. *asas perlunya pengaturan*; asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.
- d. *asas dapat dilaksanakan*; asas ini dinilai orang sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sebab tidak ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan.
- e. *asas konsensus*; asas ini menunjukkan adanya kesepakatan rakyat dengan pemerintah untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sedangkan asas-asas material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. *asas tentang terminologi dan sistematika yang benar*; asas ini adalah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.
- b. *asas tentang dapat dikenali*; asas ini menekankan apabila sebuah peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap

orang lebih-lebih yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.

- c. *asas perlakuan yang sama dalam hukum*; asas ini menunjukkan tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang hanya ditujukan kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenangan-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.
- d. *asas kepastian hukum*; asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasarkan atas hukum.
- e. *asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual*; asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum juga masalah-masalah khusus.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 telah menetapkan asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan dengan menyebutkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana disampaikan diatas. Selain asas-asas tersebut yang memang harus dimuat di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang bersifat inheren secara teknis pembuatan.

Suatu peraturan perundang-undangan harus eksplisit memuat asas-asas yang lain, selain yang sudah disebutkan di dalam asas-asas formal dan material yang harus implisit di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Asas-asas yang dimaksud dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang bersifat eksplisit karena memang asas-asas itu merupakan “asas hukum” yang

biasa memberikan pedoman dan pengertian di dalam peraturan perundang-undangan. Untuk menyebutkan asas tersebut terdapat beberapa pendapat diantaranya disampaikan oleh Amiroeddin Sjarif,⁵¹ dengan menyebutkan asas perundang-undangan sebagai berikut:

- a. asas berdasarkan tingkat hierarki;
- b. undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat;
- c. undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
- d. undang-undang tidak berlaku surut (*retroaktif*);
- e. undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posterior derigate lex priori*).

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyebutkan asas perundang-undangan meliputi:

- a. undang-undang tidak berlaku surut (*retroaktif*);
- b. undang-undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi, memperoleh kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
- d. undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posterior derigate lex priori*);
- e. undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spriritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*welvaarstaat*).

⁵¹ Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hlm. 78-84.

Berdasarkan asas-asas diatas maka suatu pembentukan perundang-undangan yang akan dibuat maupun yang sudah dibuat dan diundangkan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas tersebut. Asas-asas tersebut selanjutnya akan diserap dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Peraturan Bersama Menteri yang akan disusun.

Harapan pemberlakuan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan agar dalam penyusunan Model *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak terjadi disharmonisasi, taat asas, taat prinsip, sesuai dengan kondisi kebutuhan masyarakat atas hukum/peraturan dimaksud.

2. Aspek Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis

Menurut Jimly Asshiddiqie,⁵² pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.

Landasan filosofis, undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Landasan Sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan Politis, landasan politis yang dimaksud disini ialah bahwa dalam

⁵²Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 243-244.

konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Landasan Juridis, Landasan juridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran "Mengingat".⁵³

Landasan Administratif Kelima macam landasan tersebut di atas secara berurutan harus dicantumkan pada bagian pengantar undang-undang. Perumusannya dapat dibagi ke dalam tiga kelompok atau sub-bagian, yaitu (a) sub-bagian pertimbangan atau "Konsideran Menimbang", (b) sub-bagian pengingatan atau "Konsideran Mengingat", dan kadang-kadang ditambah pula dengan (c) sub-bagian perhatian atau "Konsideran Memperhatikan". Dalam kelaziman praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedua sub-bagian pertama, yaitu sub-bagian pertimbangan dan sub-bagian peringatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sejak dulu. Sedangkan sub-bagian ketiga, yaitu "konsideran memperhatikan" bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.⁵⁴

Keberlakuan Filosofis adalah nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebineka-tunggal-ikaan, soberenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁵

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbautheorie des Recht*", (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.⁵⁶

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata (*riële machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.⁵⁷

Keberlakuan Sosiologis adalah pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mensyaratkan bahwa suatu peraturan perundangan yang dibuat setidaknya ada beberapa landasan/dasar agar peraturan perundang-undangan dapat berlaku dengan baik. Baik disini dalam arti bahwa peraturan perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara efektif dan baik

⁵⁷ Ibid.

dalam teknik penyusunannya. Paling tidak ada 3 (tiga) landasan/dasar bagi peraturan perundang-undangan yaitu:

1) Landasan filosofis

Selain sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila juga sebagai cita hukum yang bersifat hirarkhis. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum. B. Arief Sidharta⁵⁸ menjelaskan bahwa cita hukum Pancasila yang berakar dalam pandangan hidup Pancasila, dengan sendirinya akan mencerminkan tujuan menegara dan nilai-nilai dasar yang secara formal dicantumkan dalam Pembukaan, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilosofan negara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Tujuan bernegara tersebut diwujudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah.

Selanjutnya bila dikaitkan dengan kewenangan maka Menurut Philip Selznick dan Philippe Nonet didalam teori hukum dan kekuasaan, ada beberapa pentahapan perkembangan hukum antara lain, dari pentahapan hukum yang represif menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum yang responsif. Dari tahapan-tahapan tersebut jelas tergambar bahwa timbulnya hukum responsif lebih diakibatkan adanya reaksi dan kehendak dari masyarakat yang disebabkan oleh karena kekakuan-kekakuan yang terjadi pada hukum modern

⁵⁸ B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Bandung: Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010), hlm. 85.

yang bersifat refresif, dan atas dasar reaksi dari masyarakat yang menghendaki adanya perubahan maka akhirnya terjadi pergeseran menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum responsif.

Demikian halnya dengan gagasan hukum progresif, menurut Satjipto Rahardjo⁵⁹ gagasan hukum progresif dimulai dari asumsi dasar filosofis bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Dengan demikian keberadaan hukum adalah untuk melayani dan melindungi manusia, bukan sebaliknya. Hukum dianggap sebagai suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Hukum progresif menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat⁶⁰.

Asumsi yang mendasari progresifitas hukum adalah: *pertama* hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri; *kedua* hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final; *ketiga* hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani.⁶¹ Memperhatikan hal-hal yang mendasari progresivisme hukum diatas, pada prinsipnya keberadaan hukum sesungguhnya adalah untuk melindungi manusia sebagai pengguna (*user*) atas hukum. Hukum dibuat untuk manusia, sehingga hukum yang dibuat haruslah hukum yang berkemanusiaan.

Atas dasar asumsi tersebut, kriteria hukum progresif adalah: *pertama*, mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia; *kedua*,

⁵⁹ Gagasan tentang hukum progresif pertama kali muncul tahun 2002 melalui artikel yang ditulis oleh Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif", tanggal 15 Juni 2002.

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm 6.

⁶¹ *Ibid.*, hlm. viii.

memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat; *ketiga*, hukum progresif adalah hukum yang membebaskan meliputi dimensi yang amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik, melainkan juga teori; *keempat*, bersifat kritis dan fungsional, oleh karena hukum progresif tidak henti-hentinya melihat kekurangan yang ada dan menemukan jalan untuk memperbaikinya.

Hukum progresif menempatkan kepentingan dan kebutuhan manusia sebagai titik orientasinya, maka ia harus memiliki kepekaan pada persoalan-persoalan yang timbul dalam hubungannya dengan manusia. Salah satu persoalan yang krusial dalam hubungan-hubungan sosial adalah keterbelengguan manusia dalam struktur-struktur yang menindas, baik secara politik, ekonomi maupun sosial budaya. Dalam konteks keterbelengguan tersebut, hukum progresif harus tampil sebagai institusi yang emansipatoris (membebaskan).

Karakter hukum progresif yang menghendaki kehadiran hukum dikaitkan dengan pemberdayaan sebagai tujuan sosialnya, menyebabkan hukum progresif juga dekat dengan *sosial engineering* dari *Roscoe Pound*.⁶² Dengan mengutip pendapat Satjipto Rahardjo, mengatakan bahwa:

“upaya pembenahan sistem hukum melalui dan menggunakan konsep hukum progresif, secara sangat relevan terkait dengan karakternya bahwa (a) hukum adalah untuk manusia dan bukan sekedar untuk hukum itu sendiri, (b) hukum bukanlah institusi institusi yang absolute, otonom dan final, melainkan merupakan realitas dinamis yang terus bergerak, berubah, membangun diri, seiring dengan perubahan kehidupan manusia dan (c)

⁶² Roscoe Pound dalam dalam Bernard L. Tanya, et al, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 155. Menyatakan bahwa untuk mencapai keadilan maka perlu dilakukan langkah progresif, yaitu memfungsikan hukum untuk menata perubahan.

hukum progresif pada dasarnya hukum yang pro keadilan, pro rakyat, sekaligus anti diskriminasi dan anti anarkhi.”⁶³

Pemikiran tentang hukum sebaiknya kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofi tersebut maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Artinya adalah bahwa hukum bertugas melayani manusia, dan bukan manusia bertugas melayani hukum. Oleh karena itu hukum bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia.

Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan merupakan dasar filosofis bagi pengembangan partisipasi masyarakat. Penerapan suatu peraturan daerah diharapkan akan dapat tepat guna dan berdaya guna, tidak mengatur golongan orang tertentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Selanjutnya agar hukum harus dapat menjalankan fungsinya sebagai *sosial engineering*. Hukum harus mampu menjalankan fungsinya sebagai alat perekayasa masyarakat agar menjadi lebih baik sesuai tujuan dibuatnya hukum itu. Satjipto Rahardjo,⁶⁴ menguraikan langkah yang diambil dalam *sosial engineering* bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu:

⁶³ Satjipto Raharjo yang dikutip oleh Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*, (Malang: Surya Pena Gemilang, 2010), hlm. 37.

⁶⁴ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Op. Cit. hlm 208.

- a. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
- b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *sosial engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
- c. Membuat hopotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bias dilaksanakan;
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Dari langkah sistematis yang disusun oleh Satjipto Rahardjo tersebut, maka produk hukum harus mampu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat dengan menghadapkannya dengan nilai-nilai yang dimiliki masyarakat tersebut. Artinya hukum yang akan diterapkan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang. Selanjutnya penyusunan kemungkinan rencana kerja yang akan dilaksanakan dengan membuat dugaan-dugaan penerapan hukum yang cocok dengan masyarakat.

Masyarakat sebagai obyek dari penerapan hukum harus memperoleh manfaat dari diberlakukannya hukum. Sehingga hukum tidak bersifat represif. Betapapun legitimasi dapat diperoleh dari penerapan hukum represif, namun belum tentu akan mencapai dimensi substansi dari pemberlakuan hukum. Artinya pemberlakuan aturan belum tentu dapat mencapai keadilan bagi masyarakat.⁶⁵

⁶⁵ Bernard L. Tanya, *Op.Cit.*, hlm. 37

Gustav Radbruch⁶⁶ menjelaskan bahwa penegakan hukum akan bersinggungan pada tiga dimensi, yaitu:

- a. Dimensi substansi filosofis yaitu apakah penegakan hukum sudah memenuhi rasa keadilan (*sense of justice*) dalam masyarakat, secara formal aspek keadilan merujuk pada kesamaan hak di depan hukum;
- b. Dimensi juridis normatif yaitu apakah penegakan hukum menjamin adanya kepastian hukum, yaitu adanya jaminan bahwa hukum (yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan kebaikan), benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati;
- c. Dimensi sosiologis yaitu apakah penegakan hukum memberikan kemanfaatan atau finalitas bagi masyarakat, yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia.

Lebih lanjut Satjipto menjelaskan bahwa hukum ditentukan oleh kemampuan para penegak hukum untuk mengabdikan kepada kepentingan manusia, para pelaku hukum mendapat tempat yang utama, oleh karenanya para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Oleh karena itu proses perubahan penegakan hukum tidak lagi berpusat pada suatu peraturan akan tetapi ditentukan pada kreativitas para pelaku hukum yang mampu mengaktualisasikan hukum pada tempat, ruang dan waktu yang tepat.

⁶⁶ Gustav Radbruch menyatakan bahwa keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normatif karena berfungsi sebagai prasyarat transendental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat yang menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur system hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. *Ibid.*, hlm. 130.

Berdasarkan Mukadimah UUD 1945, salah satu tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat, sebagaimana yang terdapat dalam konsep Negara Kesejahteraan. Berangkat dari landasan filosofis konstitusi, penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara diarahkan, karena itu undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan. Oleh karena itu cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang itu hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan.⁶⁷

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar filosofis (*filosofische grondslag*) apabila rumusannya atau norma-norma mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Landasan atau dasar filosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan, filosofis atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban dan

⁶⁷ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 117

kesejahteraan. Hal ini yang disebut dengan cita hukum; yaitu yang berkaitan dengan baik dan buruk adil atau tidak. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Menurut Rudolph Stamler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat.

Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin tercapai, namun cita hukum memberikan manfaat karena mengandung dua sisi yaitu dengan cita hukum kita dapat menguji hukum positif yang berlaku dan cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*zwangversuch zum Richtigen*)⁶⁸.

Disamping itu, Gustav Radbruch menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulative dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum kehilangan maknanya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum kedalam norma hukum tergantung kepada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Oleh karena itu dalam Negara Indonesia yang memiliki cita Hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka peraturan

⁶⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (2): Proses dan Teknik Penyusunan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 237

perundang-undangan yang hendak dibuat, hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum tersebut. Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, yang menjadi dasar filosofis dari kebutuhan akan Model *kenvorn social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum agar pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak berdampak negatif terhadap masyarakat.

2) Landasan Sosiologis

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan semestinya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa fakta sosial maupun aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Proses pembentukan hukum jelas hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan

tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, bila sebuah produk hukum tidak memiliki keamanan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab di dalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan memerlukan landasan sosiologis agar mendapat “legitimasi sosial” dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketataatan masyarakat atas suatu peraturan perundang-undangan. Jangan sampai dibentuk suatu peraturan yang justru akan mendapatkan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

Menurut Syaukani dan Thohari,⁶⁹ bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart⁷⁰ mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga

⁶⁹ Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 25.

⁷⁰ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 311.

sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle⁷¹ sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat, oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan dengan baik, pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran masyarakat⁷².

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan atau dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Berkaitan dengan penjelasan landasan sosiologis di atas, Model *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini akan mengharmonisasikan kebijakan pembangunan. Masyarakat yang ada jangan sampai dirugikan haknya dari dampak kebijakan

⁷¹ John Gilissen dan Fritz Gorle, *Historische Inleiding Tot Het Recht*, sebagaimana diterjemahkan oleh Freddy Tengker, *Sejarah Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm. 23.

⁷² Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang...*, *op. cit*, hlm. 118

pembangunan perumahan yang tidak memperhitungkan aspek kesehatan dan penataan ruang.

3) Landasan Yuridis

Landasan Yuridis tidak dapat dilepaskan dengan adanya pondasi ketatanegaraan Indonesia yang bersendikan atas hukum. Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan (*Machtstaat*). Oleh karena itu setiap produk peraturan-peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memenuhi tata cara yang ditetapkan oleh undang-undang dengan memenuhi asas-asas yang terdapat dalam nafas negara hukum. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dengan demikian apabila diterapkan maka landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau lembaga/badan tertentu mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak.

Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga atau badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan. Misalnya, Pasal 20

ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang. Demikian pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang.

Dengan demikian jenis peraturan perundang-undangan serta lembaga atau badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara berdasar atas hukum akan menjadi goyah. Oleh karena itu dasar yuridis sangat penting dalam pemuatan peraturan perundang-undangan yang ditandai dengan:

- a. adanya kewenangan untuk pembuat peraturan perundang-undangan, karena setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/badan atau pejabat yang berwenang.
- b. adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- c. Mengikuti tata-cara atau prosedur tertentu, apabila tidak diikuti maka peraturan perundang-undangan tersebut dimungkinkan batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- d. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan adalah landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa sesuatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula.

Dalam UUD 1945 disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan Undang-undang. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan "wadahnya" atau jenis peraturan perundang-undangan. Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi.

Dalam doktrin pembentukan peraturan Perundang-undangan, secara teoritis beberapa ahli telah memperkenalkan asas perundang-undangan antara lain adalah Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam Peraturan dan Yurisprudensi menyebutkan ada enam asas peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*);

- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*);
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat;
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*Welvaarstaat*).

Adapun dasar yuridis kebutuhan akan Model *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum agar tidak berdampak negatif terhadap masyarakat.

Dari uraian dan pembahasan yang telah dilakukan, terdapat beberapa hal penting yang harus dimuat dalam Model *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hal-hal tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bentuk produk hukum dari Model *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Peraturan Menteri;
- b. Model *kenvorm social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut setidaknya dapat terdiri dari beberapa bab, diantaranya: ketentuan umum, perencanaan yang memuat perkiraan dampak sosial atas sebuah proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pelaksanaan yang memuat tindakan/kebijakan untuk mengatasi perkiraan dampak sosial atas proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pengawasan dan evaluasi yang memuat pengawasan dan evaluasi atas perencanaan, tindakan/kebijakan yang diambil atas dampak

sosial atas proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan ketentuan penutup. Secara substantif bab-bab tersebut harus diarahkan untuk mencapai tujuan hukum yang diinginkan.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, maka akan dikemukakan simpulan bahwa: Model *kenvorn social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut setidaknya dapat terdiri dari beberapa bab, diantaranya: ketentuan umum, perencanaan yang memuat perkiraan dampak sosial atas sebuah proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pelaksanaan yang memuat tindakan/kebijakan untuk mengatasi perkiraan dampak sosial atas proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pengawasan dan evaluasi yang memuat pengawasan dan evaluasi atas perencanaan, tindakan/kebijakan yang diambil atas dampak sosial atas proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan ketentuan penutup. Model *kenvorn social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut dibungkus dalam bentuk produk hukum Peraturan Menteri.

B. Rekomendasi

Adapun saran yang dapat diberikan dari hasil penelitian ini yaitu: Pemerintah perlu mengadopsi model *kenvorn social impact management plan* bagi *affected people* dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, mengingat

regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang saat ini berlaku sama sekali belum memuat *social impact management plan* bagi *affected people*, yang mengakibatkan terjadinya distorsi dan pengabaian keberlanjutan kehidupan pihak terdampak dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

REFERENSI

- A. Hamid S. Attamini, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presdient Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, (Jakarta: Disertasi UI, 1990).
- Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979.
- Adam Dambi, *Ajaran Hukum Hans Kelsen Ditinjau Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, dalam *Jurnal Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2003.
- Ade Arif Firmansyah, *Land Saving Model untuk Mewujudkan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum yang Berkeadilan*, Laporan Penelitian Disertasi Doktor, 2017.
- Algra et all, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1983.
- Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Rineka Cipta, Jakarta, 1997).
- Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997).
- Arief Gosita, *Masalah Korban Kejahatan, Kumpulan Karangan Akademika Presindo*, Jakarta, 1993.
- B. Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Bandung: Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010).
- Bernard L. Tanya, et al, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).
- D.H.M. Meuwissen, 2007, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), Bandung: Refika Aditama.

- E. Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta. 2007.
- F Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif*, Kanisius, Yogyakarta. 2009.
- H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, (Bandung: Nusamedia, 2009).
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terjemahan Anders Wedberg, New York, Russell & Russell. 1973.
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008).
- J.E. Sahetapy, *Teori Kriminologi Suatu Pengantar*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1982.
- J.J.H Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010).
- John Gilissen dan Fritz Gorle, *Historische Inleiding Tot Het Recht*, yang telah diterjemah-kan kedalam bahasa indonesia oleh Freddy Tengker, *Sejarah Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007.
- John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Jakarta, Sinar Grafika, 1988.
- Kolin Kirkpatrick and David Parker, *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing, 2007.
- Lieke Lianadevi Tukgali, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Kertas Putih Communication, Jakarta, 2010.
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (2): Proses dan Teknik Penyusunan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Muchsan, *Perolehan Hak Atas Tanah Melalui Lembaga Pembebasan Hak*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1992.
- Muhadar, *Viktimisasi Kejahatan Dibidang Pertanahan*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2006.
- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004.

- Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul ”*Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif*”, tanggal 15 Juni 2002.
- Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir* (Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum), PT Kompas Media Nusantara, Jakarta. 2007.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku* (Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik), PT Kompas Media Nusantara, Jakarta. 2009.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung. 1986.
- Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta. 2006.
- Satjipto Rahardjo yang dikutip oleh Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*, (Malang: Surya Pena Gemilang, 2010).
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah*, Gema Clipping Service, Hukum, Desember 1, 1991.
- Soimin, *Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2009).
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1991).
- Suntoro, A 2018, Kajian terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Komnas HAM RI, Jakarta.
- Suntoro, A 2019, ‘Penilaian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Perspektif HAM’, *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1.