

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa Bagi bangsa Indonesia, karena tanah di samping sebagai sumber mata pencarian, merupakan sumber kelangsungan manusia. Fungsi tanah tidak hanya terbatas pada bidang produksi, sosial dan budaya saja, tetapi juga menyangkut nilai-nilai religius, antara lain tempat berdiam, tempat yang memberi mereka makan, tempat mereka dimakamkan dan tempat makhluk halus. Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Pengertian tanah diatur dalam pasal 4 ayat (1) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dinyatakan sebagai berikut.

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Istilah tanah dalam pasal di atas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum, oleh karena itu hak-hak yang timbul diatas hak permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum.¹

¹ Supriadi, 2012, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 3

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 secara konstitusional telah memberikan landasan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan lebih lanjut terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ada di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 yang menyatakan “atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Berdasarkan ketentuan tersebut, negara selaku badan penguasa atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berwenang untuk mengatur dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 2 ayat (2) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 memberi kewenangan kepada negara untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan

makmur. Sehubungan dengan hak menguasai dari negara Boedi Harsono memberikan penjelasan sebagai berikut, hak menguasai dari negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia, sesuai ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) UUPA. Dalam penjelasan umum II UUPA disebutkan bahwa UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak selaku badan pemilik tanah, lebih tepat jika negara bertindak selaku badan penguasa. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas tersebut negara merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi, maka yang terlibat sebagai petugas bangsa tersebut bukan hanya penguasa Legislatif dan Eksekutif, tetapi juga Yudikatif.²

Selain Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi landasan hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ada pasal lain di dalam UUD 1945 yang menjadi landasan hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu pasal 28 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”. Namun dengan meningkatnya jumlah penduduk di Indonesia membuktikan bahwa akan semakin berkurangnya tanah disebabkan karena tanah tidak mungkin bertambah sedangkan penduduk akan meningkat. Pertumbuhan penduduk yang cukup pesat menjadi dorongan bagi pemerintah untuk menyediakan fasilitas umum seperti salah satunya transportasi. Namun dalam melakukan penyediaan

² *Ibid.*, hal. 58-59

fasilitas umum ini terdapat kendala terbesar adalah memperoleh tanah dengan pengadaan tanah masyarakat sekitar.

Selanjutnya mengenai landasan hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagai sebuah *mother act* dari segala peraturan mengenai pertanahan di negara ini, Pasal 6 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengemukakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Secara normatif berarti, 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, hal ini berarti bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu implementasi dari fungsi sosial. Melihat secara redaksional pasal tersebut dapat dipahami bahwa selain mengkaji menjadi hak atas tanah, tanah juga tetap harus mempunyai fungsi sosial. Ini berarti, 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 kepada masyarakat. Kesulitan pemerintah dalam pengadaan tanah adalah tidak maunya masyarakat sekitar memberikan tanah-tanahnya, alasan utamanya adalah tidak seimbangnya antara nilai tanah dengan nilai ganti kerugian yang akan diterima masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam

pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Oleh sebab itu, Pasal 6 tersebut menjadi sebuah pintu masuk bagi pemerintah dalam upaya pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyebutkan bahwa pengertian pengadaan tanah adalah “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Adapun obyek pengadaan dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 meliputi: ruang atas tanah, dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah atau lainnya yang dapat dinilai.³ Selain Pasal 6 UUPA yang menjadi sebuah landasan dari pemerintah dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara redaksional yang menyebutkan mengenai kepentingan umum tercantum dalam Pasal 18 UUPA yang mengemukakan bahwa “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”. Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Berdasarkan

³Umar Said Sugiarto, Suratman, Noorhudha Muchsin, 2015, *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Setara Press, Malang, cetakan ke-2, hal. 25-26.

Pasal 18 UUPA, menetapkan landasan bagi pemerintah untuk mencabut hak atas tanah seseorang. Akan tetapi, tetap saja hal tersebut harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sehingga, pencabutan hak atas tanah seseorang tidak sembarangan dilakukan dengan dalih kepentingan umum.⁴

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 UUPA yang mengatakan bahwa hak atas tanah akan diatur dalam sebuah undang-undang, maka kemudian diundangkan Undang Undang No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya dan Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 Tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Pasal 1 Undang Undang No. 20 Tahun 1961 menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, negara serta kepentingan bersama rakyat, dan pembangunan setelah mendengar keputusan Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang berkaitan presiden dalam keadaan yang memaksa dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Undang Undang No. 20 Tahun 1961 dalam sejarahnya pernah digunakan untuk mencabut hak atas tanah atas daerah di kecamatan Taman Sari yang terkenal dengan kompleks Yen Pin.⁵ Sebagai peraturan pelaksana UU No. 20 Tahun 1961 tersebut kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 dan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973.

⁴Boedi Harsono, 2007, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya (edisi revisi 2007)*, Djambatan, Jakarta, hal.298

⁵AP., Parlindungan, 1993, II, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, Mandar Maju, Bandung, hal. 32.

Kenyataannya dilapangan Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 Tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya tidak mengatur bagaimana tata cara atau prosedur pencabutan hak-hak atas tanah serta benda-benda yang ada di atasnya, karena UU No. 20 Tahun 1961 tidak mengatur secara jelas dan tidak mendelegasikan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan lainnya.⁶

Ketentuan dalam Pasal 3 Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 perlu ditinjau kembali karena memperbolehkan usaha-usaha swasta untuk mengajukan permintaan pencabutan hak atas tanah dengan alasan untuk kepentingan umum. Karena dalam dunia bisnis atau dunia usaha pada umumnya kepentingan umum sangat diabaikan, oleh karena itu, ketentuan ini disamping bertentangan dengan tujuan dari UUPA juga bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap Instruksi Presiden ini sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dengan alasan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum.⁷

Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi/badan pemerintah, maupun untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan pemerintah Orde Baru dirasakan perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi. Maka kemudian dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri)

⁶Abdurrahman, 2006, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, hal.79.

⁷Maria Farida Indrati Soeprapto, 2008, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hal.73.

No. 15 Tahun 1975 mengatur Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Permendagri ini merupakan upaya dari pemerintah untuk membantu penyediaan tanah yang diperlukan usaha-usaha swasta dalam mengerjakan proyek pembangunan untuk kepentingan swasta maupun pemerintah. Pembebasan ini dimaksudkan tidak mengabaikan kewajiban memberikan perlindungan kepada pemilik tanah sekaligus memberikan kepada swasta dengan berbagai fasilitas yang menyangkut pembebasan tanah. Dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975, berarti usaha swasta akan lebih mudah memperoleh tanah guna kepentingan umum. Dampak pelaksanaan permendagri ini, pemilik atau pemegang hak atas tanah berada pada posisi yang tidak menguntungkan dalam arti kurang mendapat perlindungan hak atas tanah yang akan dilepaskan setelah mendapat ganti rugi, hal ini sangat merugikan pemilik atau pemegang hak atas tanah.

Ditinjau dari segi hirarki peraturan perundang-undangan, materi muatannya dan kewenangan pembentukannya, atau dari berbagai aspek yuridis, sosiologis dan filosofis Permendagri No. 15 Tahun 1975 merupakan peraturan yang cacat hukum⁸, sehingga tidak layak digunakan sebagai landasan hukum terhadap pengadaan tanah atau pembebasan tanah milik rakyat untuk kepentingan umum. Pada bulan Juni tahun 1993, Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.⁹

⁸Achmad Rubaie, 2003, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang, hal.57.

⁹Maria SW Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, hal.72.

Terbitnya Keppres No. 55 Tahun 1993 menandakan tidak berlakunya segala peraturan yang mengatur mengenai pembebasan tanah, sebagaimana yang sebelumnya diatur dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Permendagri No. 2 Tahun 1976 serta Permendagri No. 2 Tahun 1985. Keppres ini pada mulanya ingin memberikan berbagai kemudahan bagi para pelaksana pembangunan dalam menghadapi kesukaran pengadaan tanah untuk berbagai proyek pembangunan, selain itu bertujuan untuk menampung berbagai aspirasi yang berkembang di masyarakat bahwa peraturan yang mengatur pembebasan tanah sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975 tidak memberikan jaminan perlindungan hukum kepada rakyat yang tanahnya terkena pembebasan.¹⁰

Salah satu masalah dalam pelaksanaan Keppres No. 55 Tahun 1993 adalah definisi kepentingan umum. Kepentingan umum sebagai sebuah konsep tidak sukar untuk dipahami namun secara definisi tidak mudah untuk dirumuskan dan dioperationalkan, dalam penjelasan Keppres No. 55 Tahun 1993, kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat dan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian, menurut Maria SW Sumardjono, interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga-tiga unsur tersebut.¹¹

Peraturan mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum seperti yang diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 telah

¹⁰ Abdurrahman, *OpCit*, hal. 107.

¹¹ Maria SW Sumardjono, *OpCit*, hal. 72.

berlaku selama 12 tahun, menunjukkan bahwa Keppres ini dapat berjalan dengan baik dan dapat dikatakan lebih baik dari pada peraturan sebelumnya. Sesuai dengan perkembangan masyarakat Keppres ini dirasakan semakin banyak kelemahannya yang akibatnya menimbulkan permasalahan sengketa pertanahan, oleh karena itu pemerintah beranggapan perlu untuk mengeluarkan peraturan baru sebagai pengganti Keppres ini, yakni Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana yang telah diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 beserta peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Kepala BPN RI No 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Faktor atau alasan diberlakukannya Perpres No. 36 Tahun 2005, yaitu: *pertama*, bahwa dengan meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah; *kedua*, bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum seperti yang telah diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 sudah tidak sesuai dengan landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Berlakunya Perpres No. 36 Tahun 2005 ada sedikit perbedaan dalam tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, meskipun pada dasarnya sama dengan Keppres No. 55 Tahun 1993. Menurut Pasal 2 ayat (1) Perpres No. 36 Tahun 2005 menyatakan bahwa: Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan

untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, atau pencabutan hak atas tanah. Pasal 2 Ayat (2) menyatakan bahwa: Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah ataupun pemerintah daerah, dalam hal ini dilaksanakan oleh pihak swasta maka dilaksanakan dengan jual beli, tukar-menukar atau dengan cara lain yang disepakati secara sukarela dengan pihak-pihak yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan ketentuan yang sebelumnya yang tidak membedakan secara tegas mengenai tata cara pengadaan tanah baik untuk kepentingan umum, maupun bukan kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah ataupun pihak swasta sehingga dalam ketentuan ini memperjelas aturan pelaksanaan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun swasta.

Perpres No. 65 Tahun 2006 telah diupayakan untuk melakukan beberapa perbaikan atas Perpres No. 36 Tahun 2005, yaitu: (1) membatasi pengertian pengadaan tanah; (2) membatasi ruang lingkup atau jenis/bidang pembangunan untuk kepentingan umum; (3) menambah waktu terjadinya musyawarah dari 90 hari menjadi 120 hari bila ada kegiatan pembangunan yang tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain; (4) penambahan bentuk ganti rugi yang disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan; (5) adanya perbedaan antara pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dengan pengadaan

tanah bagi pelaksanaan pembangunan selain untuk kepentingan umum, yang dilakukan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.¹²

Konsideran pertimbangan Undang Undang Non 2 Tahun 2012 menyebut ada 3 alasan bagi pemerintah untuk menerbitkan Undang Undang ini yakni: *Pertama*; dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan. *Kedua*; untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokrasi, dan adil. *Ketiga*; oleh karena peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ada selama ini belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan. Maka kemudian diundangkan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjelaskan mengenai pengertian kepentingan umum dan mengatur mengenai mekanisme bagaimana pengadaan tanah untuk kepentingan umum, termasuk mencakup penitipan ganti rugi kepada pengadilan negeri, yang dikenal sebagai konsingasi.

Pengertian kepentingan umum Pasal 1 ayat (6) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2012 menyatakan bahwa “kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”, dari pengertian tersebut, bahwa kepentingan umum merupakan kepentingan bersama dan bertujuan untuk

¹²*OpCit*, hal.48.

menggapai kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan penggunaan atau peruntukan tanah untuk kepentingan umum dalam undang-undang diberikan penjelasan kemana arahnya, atau dengan kata lain telah diatur mengenai peruntukan tanah untuk kepentingan umum sebanyak 18 peruntukan. Hal tersebut, tercantum dalam Pasal 10 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012, kedelapan belas peruntukan dalam pengadaan tanah yang tercantum pada pasal di atas, yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah, di mana tanah yang telah diadakan tersebut dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 11 ayat (1) Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012.¹³

Mengenai definisi atau pengertian pengadaan hak atas tanah, akan dikemukakan baik yang disebutkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 serta dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012, dalam Pasal 1 angka (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ditentukan pengertian dari pengadaan tanah ialah “setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut”, dalam Pasal 1 angka (3) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, mengartikan pengadaan tanah adalah “setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah”, Pasal 1 angka (3) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sama dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, tetapi

¹³Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal.

menghilangkan kata-kata terakhir dari pengertian tersebut yakni menghapus kata-kata “atau dengan pencabutan hak atas tanah”.

Permasalahan dalam bidang hukum pertanahan adalah permasalahan pengambilan tanah hak milik masyarakat bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Salah satu permasalahan yang terjadi di Desa Besakih dimana dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum adalah pembangunan kawasan Pura di Desa Besakih. Dimana setiap kawasan Pura di Bali memiliki konsepsi *Tri Mandala* yang pada intinya merupakan turunan dari adanya konsepsi zona dalam dan zona luar yang masing-masing dimaknai sebagai zona yang bernilai sakral dan zona yang bernilai umum. Di antara kedua zona ini selanjutnya disisipkan sebuah zona peralihan yang bernilai semi sakral.

Konsep pembagian tiga ini selanjutnya diaplikasikan pada desain penataan area kawasan pura. Ketiga macam zona dengan tingkat kesakralannya itu diaplikasikan dalam wujud tiga area bagian pura secara horizontal. Area terluar disetarakan sebagai area kulit yang bernilai paling profan. Area ini dinamai dengan jaba sisi yang juga dikenal dengan istilah *nista mandala*. Area peralihan atau area transisi merupakan zona yang bernilai semi profan. Area ini disebut dengan nama jaba tengah atau *madya mandala*. Pada bagian terdalam yang merupakan zona inti kompleks pura terdapat area yang bernilai paling sakral yang disebut dengan area jeroan atau *utama mandala*.

Di dalam ketiga macam area tersebut ditempatkan berbagai jenis massa bangunan sesuai dengan tingkat kesuciannya. Bangunan-bangunan maupun arca dewata dengan tingkat kesakralan yang tinggi ditempatkan dalam area utama

mandala, sedangkan bangunan-bangunan yang bernilai cukup sakral dan kurang sakral didirikan dalam area madya mandaladan nista mandala

Permasalahan tersebut dapat dideskripsikan sebagai berikut yaitu pembangunan tempat suci (*pura*) yang diinisiasi oleh pihak lembaga adat dan pemerintah Kabupaten Karangasem yang berlokasi di areal tanah hak milik pribadi masyarakat. Pengadaan tanah untuk pembangunan tempat suci (*pura*) ini menimbulkan sejumlah permasalahan diantaranya adalah mengenai ganti rugi yang tidak sesuai dengan harga tanah pada umumnya atau pengambilalihan hak atas tanah dari masyarakat ke pemerintah daerah. Peraturan atau regulasi terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia menyebutkan bahwa dasar nilai ganti rugi adalah berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), maka peran penilai harga tanah sangat menentukan nilai ekonomis tanah yang layak dengan tujuan untuk kepentingan rakyat. Namun kenyataannya, terdapat tumpang tindih mengenai kewenangan antara pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta terdapat permasalahan ganti rugi yang seringkali mencederai masyarakat karena besarnya ganti rugi terhadap tanah yang diambil oleh pemerintah dirasa tidak sesuai dengan harga yang seharusnya.

Berdasarkan persoalan-persoalan di atas, penulis tertarik untuk mengadakan suatu penelitian dan menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan judul “Efektivitas Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi Terhadap Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Kawasan Pura Besakih”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, maka dapat diajukan rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum warga masyarakat dalam prosedur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?
2. Bagaimanakah efektivitas pelaksanaan pemberian ganti rugi terhadap Hak Atas Tanah untuk kepentingan pembangunan kawasan pura Besakih?

1.3 Ruang Lingkup Masalah

Untuk menghindari pembahasan yang terlalu luas dan tidak sesuai dengan substansi pembahasan dalam pembahasan selanjutnya, maka dianggap perlu menyajikan ruang lingkup permasalahan, sehingga pembahasan selanjutnya dapat terfokus pada pokok permasalahan yang diajukan, dengan kata lain penulis akan membahas tentang perlindungan hukum dalam prosedur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum termasuk didalamnya tentang efektivitas pemberian ganti kerugian kepada masyarakat yg tanahnya terkena pembangunan tempat suci (pura).

Penelitian ini juga akan membahas tentang hambatan-hambatan yang ditemui saat pelaksanaan pemberian kerugian terhadap hak atas tanah yang terkena rencana pembangunan tempat suci (*pura*).

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang penulis dapat jabarkan dan klasifikasikan ke dalam dua bentuk yaitu tujuan umum dan tujuan khusus seperti berikut :

1.4.1 Tujuan Umum

- a. Untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar sarjana khususnya di bidang ilmu hukum serta untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi khususnya dalam proses penelitian dibidang ilmu hukum.
- b. Untuk menambah pengetahuan dan wawasan serta memperbandingkan antara teori yang didapat selama mengikuti pengajaran di lingkungan kampus dengan kenyataan yang ada di masyarakat sesuai bidang ilmu hukum pada umumnya dan peraturan perundang-undangan pada khususnya serta untuk dapat mengetahui dan memahami fungsi dari peraturan-peraturan yang ada.

1.4.2 Tujuan Khusus

Berkaitan dengan tujuan khusus yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui secara jelas perlindungan hukum bagi masyarakat dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum.
- b. Untuk mengetahui secara khusus efektivitas pelaksanaan pemberian ganti kerugian terhadap hak atas tanah yang terkena rencana pembangunan tempat suci (pura).

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan serta pemikiran tentang perlindungan hukum serta efektivitas pemberian ganti kerugian

terhadap hak atas tanah yang terkena rencana pembangunan tempat suci (*pura*), serta dapat dijadikan referensi atau pedoman bagi para pihak, akademisi yang ingin mengadakan penelitian dan pengkajian secara mendalam tentang efektivitas pelaksanaan pemberian ganti kerugian terhadap hak atas tanah yang terkena proyek pembangunan fasilitas umum.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pelaksanaan pemberian ganti kerugian terhadap hak atas tanah yang terkena rencana pembangunan fasilitas umum.

1.5.2. Manfaat Praktis

Mengetahui lebih jelas tentang perlindungan hukum bagi warga masyarakat dalam proses pengadaan tanah untuk rencana pembangunan tempat suci (*pura*), serta untuk mengetahui efektivitas pemberian ganti kerugian terhadap tanah yang terkena rencana pembangunan tempat suci (*pura*). Dengan penulisan karya ilmiah ini diharapkan dapat menambah kemampuan penulis dalam pengembangan serta implementasi ilmu yang didapat guna di praktikan di tengah-tengah masyarakat. Serta untuk mengetahui dengan jelas hambatan-hambatan dalam proses pemberian ganti kerugian terhadap masyarakat yang tanahnya terkena rencana dari pembangunan tempat suci tersebut.

1.6 Landasan Teoritis dan Hipotesis.

1.6.1. Landasan Teoritis

Setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, dimana teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan teori digunakan sebagai bahan dasar yang

akan diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan logika ketidakbenarannya.¹⁴

Teori menguraikan jalan pikiran menurut kerangka yang logis artinya mendudukan masalah penelitian yang telah dirumuskan didalam kerangka teoritis yang relevan, yang mampu menerangkan masalah tersebut.¹⁵ Dengan demikian dalam penelitian ini. teori yang digunakan sebagai alat analisis yaitu :

1. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.¹⁶

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum

¹⁴ Wuisman, J.JM, 2012, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Asas-asas*, Jilid I, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 203

¹⁵ Wiratha M, 2016, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian, Skripsi dan Tesis*, L Andi Press, Yogyakarta, hal.6

¹⁶ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal 53

adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.¹⁷

Namun dalam hukum Pengertian perlindungan hukum adalah Segala daya upaya yang di lakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah, swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada sebagaimana di atur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.¹⁸ Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

1. Menurut Satjito Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.
2. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk Melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan

¹⁷ *Ibid*,hal.54

¹⁸ <http://tesishukum.com/pengertian-perlindungan-hukum/> di akses pada tanggal 20 Mei

ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.

3. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.
4. Menurut Philipus M. Hadjon Selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha.¹⁹

Pada dasarnya perlindungan hukum tidak membedakan terhadap kaum pria maupun wanita. Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya karena itu perlindungan hukum tersebut akan melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wujudnya sebagai makhluk individu dan makhluk sosial dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan demi mencapai kesejahteraan bersama. Teori ini saya gunakan untuk menjawab dari rumusan masalah satu.

2. Teori Efektivitas

Teori efektivitas hukum dikemukakan oleh Bronislaw Malinowski dan Soerjono Soekanto menyajikan teori efektivitas hukum dengan menganalisis tiga masalah yang meliputi:

- 1) Tata tertib kemasyarakatan dijaga antara lain oleh suatu sistem pengendalian sosial yang bersifat memaksa, yaitu hukum, untuk melaksanakannya hukum didukung oleh suatu sistem alat-alat kekuasaan (kepolisian, pengadilan) yang diorganisasi oleh suatu negara.
- 2) Dalam masyarakat primitif alat-alat kekuasaan serupa itu kadang-kadang tidak ada.

¹⁹ Wijayanti, Asri, 2014, *Hukum Ketenagakerjaan*, Snar Grafika, Jakarta, hal.67

3) Dengan demikian apakah dalam masyarakat primitif tidak ada hukum.²⁰

Bronislaw Malinowski menganalisis efektifitas hukum dalam masyarakat bahwa masyarakat dapat dibedakan menjadi dua yaitu masyarakat modern dan masyarakat primitif.²¹ Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar secara luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih. Dalam masyarakat modern, hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang itu ditegakkan oleh kepolisian, pengadilan dan sebagainya, sedang masyarakat primitif merupakan masyarakat yang mempunyai sistem ekonomi yang sederhana dan dalam masyarakat primitif tidak mengenal alat-alat kekuasaan.

Kemudian menurut Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.²² Sehubungan dengan persoalan efektifitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.²³

²⁰ Koentjaraningrat dalam H. Halim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 305

²¹ Kartawidjaja Drajat, 2011, *Konsep dan Efektivitas dalam Kebijakan*, PT.Kencana, Jakarta, hal.52

²² Soerjono Soekanto, 2008, *Efektifitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, CV. Ramadja Karya, Bandung, hal. 80.

²³*Ibid*, hal. 80.

Membicarakan tentang efektifitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektifitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai. Dalam hal ini teori efektifitas dapat di jabarkan dengan optimalnya tujuan penggunaan data base dalam membuat efektif dan tidak nya pekerjaan petugas pemyarakatan dalam pelayanan dan pengawasan keamanan.

Teori efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh lima faktor, yaitu:

- 1) Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁴

Teori efektifitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektifitas penegakkan hukum

²⁴ Soesilo, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 8.

tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.²⁵

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah:

- 1) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- 2) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
- 3) Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
- 4) Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.²⁶

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparaturnya yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :

- 1) Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
- 2) Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
- 3) Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
- 4) Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.²⁷

²⁵ Romli Atmasasmita, 2001, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hal. 55.

²⁶ Soerjono Soekanto, 2013, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, hal. 80.

²⁷ *Ibid*, hal.81

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana.²⁸ Prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah:

- 1) Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
- 2) Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
- 3) Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
- 4) Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
- 5) Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
- 6) Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Ada beberapa elemen pengukur efektifitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

- 1) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.

²⁸ *Ibid*.hal.73

- 2) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
- 3) Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal.

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Dorongan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya.

Dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum, keharusan warga masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau

punishment yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman sehingga lebih memilih taat hukum daripada melakukan pelanggaran. Motivasi ini biasanya bersifat sementara atau hanya temporer. Teori ini saya gunakan untuk menjawab dari rumusan masalah dua.

1.6.2. Hipotesis

Berdasarkan penjelasan diatas selanjutnya untuk memberikan pemecahan masalah tersebut, penulis mencoba memberikan jawaban sementara atau hipotesa dari permasalahan-permasalahan yang ada sebagai bagian dasar awal dari hasil penelitian yang penulis lakukan, yang masih perlu kajian dan penelitian yang mendalam untuk mendapatkan suatu kebenaran.

Adapun hipotesa yang dapat penulis kemukan adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan bagi warga masyarakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di dasarkan atas Pasal 6 dan Pasal 18 UUPA. Pasal 6 mengatur mengenai asas “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” yang artinya antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan perseorangan di dalam pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, haruslah saling mengimbangi. Perlindungan hukum sudah ada jika terdapat keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan, jika sudah memenuhi syarat Pasal 18 UUPA, yaitu harus ada ganti rugi yang layak dan harus menurut tata cara yang diatur dengan undang-undang.
2. Efektivitas pelaksanaan pemberian ganti kerugian terhadap hak atas tanah yang terkena rencana pembangunan tempat suci berlangsung dengan baik

dimana ganti kerugian atas tanah tersebut disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), maka peran penilai harga tanah sangat menentukan nilai ekonomis tanah yang layak dengan tujuan untuk kepentingan rakyat.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan adalah sebagai berikut :

1.7.1. Jenis Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan adalah jenis penelitian empiris, dimana penelitian hukum empiris ini merupakan penelitian hukum yang berfokus pada perilaku masyarakat yang berpedoman pada data primer dan data sekunder yang di pakai sebagai pedoman dasar dari penelitian ini. Data sekunder dan data primer kontribusinya sama pentingnya dalam penelitian yang sedang dikerjakan, sedangkan data yang lainnya digunakan sebagai data penunjang dari penelitian ini.

1.7.2. Sifat penelitian

Sifat penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah *eksploratoris* dimana dalam aspek penelitian hukum *eksploratoris* ini penulis mengembangkan penelitian tentang pengaruh dan dampak dari aturan yang ada terhadap perlindungan hukum terhadap masyarakat dan efektivitas pemberian ganti kerugian hak atas tanah yang terkena rencana pembangunan tempat suci (*pura*).

1.7.3 Data dan Sumber Data

Data yang di gunakan dalam penulisan penelitian hukum ini adalah sebagai berikut :

- 1). Data hukum primer adalah data utama yaitu wawancara atau interview langsung terhadap narasumber dan responden yang dimintai keterangan dari beberapa orang petugas Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karangasem.
- 2). Data sekunder adalah suatu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yaitu bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*) yang berupa Peraturan Perundang-Undangan. Adapun peraturan perundangan-undangan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang- Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 3. Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Tata Tertib Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara
- 3). Data tersier dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat, berupa referensi – referensi dari internet, buku literatur dan kamus hukum sebagai data penunjang dari penelien hukum yang dilakukan.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik studi dokumen dan teknik wawancara atau *interview*.

- 1) Teknik wawancara atau interview dilakukan bukan sekedar bertanya pada narasumber dengan pertanyaan-pertanyaan yang telah dirancang untuk

memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian yang penulis teliti untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dengan cara melakukan pengamatan langsung atau observasi serta menganalisa perundang-undangan yang berlaku, bahan-bahan pustaka, literature-literature dan kajian ilmiah dari para sarjana yang terkait dengan permasalahan yang dikaji, baik bersumber dari bahan hukum primer, sekunder maupun tersier. Pengumpulan data primer, data sekunder maupun data tersier di inventarisasi dan di klarifikasi secara sistematis sesuai permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini, dengan harapan dari pengklasifikasian bahan hukum diharapkan mempermudah untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dengan cara membuat analisa–analisa bahan hukum yang terkait dengan permasalahan yang di teliti atau obyek yang diteliti. Pengklasifikasian bahan hukum tersebut akan lebih memudahkan mengelaborasi bahan-bahan hukum baik bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier sehingga menghasilkan jawaban yang tepat dari permasalahan yang diteliti hingga karya ilmiah mendapatkan kesimpulan.

2. Teknik studi dokumen dilakukan atas bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian dimana sebagai teknik awal yang digunakan dalam setiap penelitian hukum yang dalam hal ini dalam teknik penelitian hukum empiris.

1.7.5 Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data pada penelitian ini penulis lakukan dengan menggunakan suatu sifat penelitian *eksploratif* , dimana data yang dikumpulkan adalah data

naturalistic dan dikualifikasi atau di pilah kedalam katagori-katagori yang diukur dengan variable-variable atau angka-angka sehingga memperjelas hubungan variable satu dengan variable lainnya.

Pada bagian akhir penelitian ini penulis mengolah data dan mensistematika bahan-bahan hukum tertulis untuk mempermudah kegiatan analisis dari jawaban permasalahan yang ada, sehingga mendapatkan kesempurnaan jawaban permasalahan-permasalahan yang di bahas.

