



PERLINDUNGAN HUKUM WARGA NEGARA AKIBAT PENGUSURAN DIKAITKAN HAK MENDAPATKAN PENGHIDUPAN YANG LAYAK

Zaervina Kurniaty

Fakultas Hukum Universitas Riau, email: kzaervina@yahoo.co.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perlindungan hukum dan konsep ideal perlindungan hukum terhadap warga negara akibat pengusuran dikaitkan dengan hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode studi kepustakaan dengan pendekatan yuridis normatif dalam bentuk deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum belum mampu memberikan perlindungan hukum dan memberikan penghidupan yang layak sesuai dengan amanat konstitusi Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, terhadap warga negara sebagai akibat pengusuran.

Kata kunci: perlindungan hukum; pengusuran; penghidupan yang layak

ABSTRACT

This study aims to determine legal protection and the ideal concept of legal protection against citizens due to evictions associated with the right to obtain a decent livelihood. The method used in this study is the literature study method with a normative juridical approach in descriptive form. The results of this study indicate that Law Number 2 of 2012 concerning Land Procurement for Development in the Public Interest has not been able to provide legal protection and provide decent livelihoods in accordance with the constitutional mandate of Article 27 paragraph (2) of the 1945 Constitution stipulating each Citizens have the right to work and a decent living for humanity, towards citizens as a result of eviction.

Keywords: legal protection; eviction; decent livelihood

PENDAHULUAN

Dasar hukum yang mengatur sebagai regulasi di bidang pertanahan berlandaskan pada landasan konstitusi Negara yaitu Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan "Bumi air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi kemakmuran rakyat". Peraturan pelaksanaan dari ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), serta dijabarkan dalam berbagai peraturan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri atau Keputusan pejabat lain.

Hak menguasai negara atas tanah adalah sebutan yang diberikan oleh undang-undang pokok agraria kepada lembaga hukum dalam hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 Ayat (2) dan (3) UUPA.¹ Pasal 2 Ayat (2) UUPA menyatakan bahwa hak menguasai

dari negara termaksud dalam Ayat (1), pasal ini memberi wewenang untuk:²

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

Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan memberikan peluang terjadinya pengambilalihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun untuk kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun skala kecil. Karena tanah negara yang tersedia sudah tidak lagi memadai jumlahnya, maka untuk mendukung berbagai kepentingan tersebut diatas yang menjadi objeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh orang-perorangan, badan hukum maupun masyarakat hukum adat.³

¹ Budi Harsono, 1995, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanannya*, Djambatan, Jakarta, hlm 268.

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

³ Maria S.W 2008, Sumardjono, *Tanah dalam erspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm 256.

Zaervina Kurniaty

Perlindungan Hukum Warga Negara Akibat Penggusuran Dikaitkan Hak Mendapatkan Penghidupan yang Layak

Pada Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: "Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Pasal ini merupakan salah satu pasal yang berkaitan terhadap tanggungjawab negara kepada masyarakat, yaitu memberikan jaminan akan penghidupan layak untuk masyarakat. Salah satunya adalah memberikan tempat tinggal untuk melangsungkan kehidupan sehari-hari. Tanah yang menjadi sumber kehidupan bagi masyarakat sangat berperan penting dalam kelangsungan hidup.

Pemerintah dengan landasan bertindak menggunakan alasan untuk kepentingan umum dan hukum agraria juga mengatur hak menguasai dari negara atas tanah serta mengenai hak bangsa atau tanah bangsa. Sehingga negara yang dijalankan oleh pemerintah melakukan pengadaan tanah dengan cara penggusuran, semisal kasus yang terjadi di Jakarta. Banyak wilayah yang sudah digusur diantaranya Pasar Ikan Jakarta Utara, Kalijodo Jakarta Barat, Kampung Pulo Jakarta Timur, Bidaracina Jakarta Timur dan masih banyak lagi kasus penggusuran yang dilakukan oleh pemerintah.

Padahal, warga negara memiliki hak tinggal, jika kembali mengulas mengenai

Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Artinya, pemerintah tidak berhak untuk melakukan penggusuran rumah tinggal yang telah lama mereka tinggali dan mereka tempati.

Kasus lainnya yang serupa semisal kasus pembangunan untuk terminal peti kemas oleh PT Pelabuhan Indonesia II (PT. Pelindo II) pada tahun 1991. Bahwa pada saat itu untuk mendukung kegiatan peti kemas PT. Pelindo II, maka perusahaan memperluas arealnya di daerah Kelurahan Koja Utara, Kecamatan Koja, Jakarta Utara.⁴ Pada umumnya masyarakat pada saat itu menolak melepaskan hak atas tanahnya, karena mereka berpendapat bahwa biaya penggantian pelepasan hak atas tanah dan bangunannya tidak akan dapat dipergunakan untuk tanah dan bangunan yang sama ditempat yang lain, kecuali apabila lokasi tanah yang dibeli berada sangat jauh dari luar kota, yang akan berakibat jauh dari tempat usaha dan tempat bekerja semula.

Pada saat ini juga kerap terjadi penggusuran mengatasnamakan kepentingan umum. Penggusuran juga

⁴ Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 338.

digelar berdalih demi pembangunan. Karena tidak ada respons dari warga kota yang lain terhadap sekelompok warga kota yang digusur, maka seolah-olah ada tirani mayoritas dalam sikap diam mereka untuk mencabut hak tinggal sekelompok warga. Dari beberapa sumber media, baik media masa elektronik maupun media televisi di sepanjang tahun 2016, 2017 sampai dengan tahun 2018 saja tercatat sudah lebih dari 300 penggusuran, baik penggusuran berupa rumah hunian maupun penggusuran tempat usaha untuk wilayah Jakarta, dapat digambarkan di dalam tabel berikut:

Tahun No	2016	2017	2018
1.	193 Kasus	110 Kasus	79 Kasus

Tabel: Penggusuran dilakukan oleh Pemerintah di wilayah Jakarta.^{5 6}

Hal ini sangat bertentangan dengan peran pemerintah yang bertanggungjawab

untuk memberikan penghidupan yang layak untuk masyarakat sebagaimana diuraikan di atas yang diatur dalam Pasal 27 Ayat (2) UUD 1945, bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Di satu sisi pemerintah memberikan hak warga negara untuk mendapatkan penghidupan yang layak, namun di sisi lain justru pemerintah mengancam kesejahteraan kehidupan masyarakat dengan melakukan penggusuran tanah dengan dalih pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif terhadap asas-asas hukum, karena bertitik tolak dari bidang tata hukum (tertulis) tertentu, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan di dalam perundang-undangan tertentu.⁷ Penelitian ini dilakukan mengingat penggusuran yang menimpa warga negara yang memiliki rumah dan bangunan dengan hak dan negara seharusnya wajib memberikan

⁵ <https://news.detik.com/berita/d-3473729/lbh-jakarta-kasus-penggusuran-di-2016-meningkat>, Terakhir diakses pada Tanggal 8 Mei 2019, Pukul 22.00 WIB.

⁶ <https://kumparan.com/@kumparannews/lbh-jakarta-ada-110-penggusuran-di-2017-dan-79-kasus-di-2018-1539506914788831520>, Terakhir diakses pada Tanggal 8 Mei 2019, Pukul 22.30 WIB.

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm 15.

perlindungan dan memberikan jaminan atas penghidupan yang layak.

2. Sumber Data

Pada penelitian ini menggunakan data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri atas:

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.
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, yaitu yang dapat berupa hasil-hasil penelitian, dan hasil karya ilmiah dari kalangan hukum.

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus dan ensiklopedia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum primer, sekunder maupun bahan hukum tersier dalam penelitian ini akan diambil dari perpustakaan dengan menghimpun semua peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, dan buku-buku serta jurnal yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap penggusuran dikaitkan hak mendapatkan penghidupan yang layak. Selanjutnya, untuk peraturan perundang-undangan maupun dokumen yang ada akan diambil pengertian pokok atau kaidah hukumnya dari masing-masing isi pasalnya yang terkait dengan permasalahannya. Sementara untuk buku, makalah dan jurnal akan diambil teori maupun pernyataan yang terkait, dan akhirnya semua data tersebut di atas disusun secara sistematis agar memudahkan proses analisis.

4. Analisis Data

Metode analisa data yang diterapkan dalam penulisan ini menggunakan metode analisa kualitatif, yaitu suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif dengan membuat deskripsi berdasarkan data yang ada, yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh, dihubungkan dengan kaidah atau norma umum yang

berupa peraturan dalam hukum Undang-Undang Dasar 1945 atau konstitusi dengan peraturan lain dan asas-asas hukum disiplin.

PEMBAHASAN

1. Perlindungan Hukum Terhadap Warga Negara Akibat Pengusuran Dikaitkan Dengan Hak Untuk Mendapatkan Penghidupan yang Layak

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.⁸

⁸ Philipus membedakan perlindungan hukum menjadi 2 (dua), yakni; 1. Perlindungan hukum preventif, merupakan perlindungan hukum dimana rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*Inspiraak*) atau pendapatnya sebelum sesuatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Perlindungan hukum preventif berperan dalam mencegah terjadinya sengketa. Berguna bagi tindakan pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak (diskresi), karena dengan perlindungan hukum preventif pemerintah didorong untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan. 2.

Landasan yuridis bagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu pada ketentuan dalam Pasal 8 UUPA 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 yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut tidak menganulasi ketentuan pada pasal sebelumnya yakni dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 9 ayat (2) UUPA yang memperbolehkan dan memungkinkan penguasaan dan penggunaan tanah secara individual. Lebih lanjut ketentuan Pasal 21, 29, 36, 42 dan 45 UUPA yang berisikan persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individu.⁹

Sejumlah peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait lainnya telah diterbitkan untuk menjadi landasan

Perlindungan hukum represif adalah perlindungan hukum yang dilakukan melalui badan peradilan, baik peradilan umum maupun peradilan administrasi negara. Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Di dalam Satjipto Rahadjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2006, hlm 74, Lihat juga Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm 39.

⁹ *Ibid.* hlm 136.

yuridis pengadaan tanah untuk kepentingan umum, antara lain:¹⁰

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya;
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- f. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005;
- g. Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang telah diubah dengan Perpres Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- h. Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- i. Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Wewenang Kebijakan Pertanahan;
- j. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- k. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006.
- l. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;

Pelaksanaan pengadaan tanah adalah kepanjangan tangan pemerintah sebagai unsur aparatur yang menduduki barisan terdepan dalam setiap pengadaan tanah baik tanah untuk pembangunan kepentingan umum maupun kepentingan yang lain. Melalui panitia pengadaan tanah, kemudian panitia bergerak setelah

¹⁰ *Ibid.*

mendapatkan surat keputusan penguasaan lahan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, yang sekarang dinamakan penetapan lokasi yang disetujui oleh para pihak pemilik lahan. Sebetulnya dalam praktiknya, mekanisme kerjanya pelaksana pengadaan tanah tidak cukup hanya berlandaskan kepada normatif yuridis belaka, melainkan juga harus lebih mengkedepankan pendekatan sosiologis yuridis. Mengingat, kondisi sosial di masyarakat seringkali berhadapan dengan berbagai masalah yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan pendekatan normatif saja, melainkan membutuhkan perpaduan antara normatif dan sosiologis.¹¹

Seperti yang telah penulis ungkapkan dalam latar belakang masalah, bahwa permasalahan pengadaan tanah dengan cara penggusuran adalah merupakan hal yang sering terjadi di daerah ibu kota Jakarta. Pada tahun 2016 sebagai contoh adalah masalah penggusuran warga Pasar Ikan, Penjaringan, Jakarta Utara. Pada tanggal 11 April 2016, setelah penggusuran paksa yang terjadi di Kalijodo, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta kembali melakukan penggusuran terhadap warganya. Kali ini warga yang menjadi korban adalah warga yang menempati hunian di wilayah Pasar Ikan, Penjaringan,

Jakarta Utara. Lokasi penggusuran tepat berada di belakang Museum Bahari. Adapun jumlah warga yang menjadi korban adalah 694 kepala keluarga (KK) dengan total jumlah warga 4929 warga.¹²

Bukti bahwa perlindungan hukum yang dijamin oleh UUD 1945 itu telah dilanggar oleh pemerintah demi melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah penggusuran di Pasar Ikan di Penjaringan menunjukkan bahwa sudah ada pola yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta dalam melakukan penggusuran di DKI Jakarta. Berdasarkan kasus-kasus yang ditangani oleh LBH Jakarta, pola penggusuran tersebut antara lain adalah sebagai berikut, (1) tidak adanya musyawarah, warga secara tiba-tiba langsung mendapatkan surat peringatan; (2) nilai pajak bumi dan bangunan dibuat

¹¹ *Ibid.*

¹²Sebelumnya juga tanggal 31 Maret 2016 lalu, warga RW 04, RT 01, RT 02, RT 11, dan RT 12 Jalan Akuarium, Pasar Ikan, Penjaringan mendapatkan surat peringatan (SP) 1 dari Walikota Jakarta Utara. Dalam surat tersebut Walikota meminta kepada warga dalam waktu 7 kali 24 jam untuk segera mengosongkan dan membongkar bangunan tempat tinggalnya yang sudah mereka tempati selama hampir 50 tahun lamanya. Warga terkejut dengan SP 1 tersebut, pasalnya pihak Kotamadya Jakarta Utara tidak pernah memberikan sosialisasi atau pemberitahuan apapun sebelumnya tentang rencana Pemprov DKI Jakarta untuk membongkar kawasan tersebut. Di dalam <https://www.bantuanhukum.or.id/web/penggusuran-warga-pasar-ikan-untuk-kepentingan-siapa/>, terakhir diakses pada Tanggal 20 Mei 2019, Pukul 20.00 WIB.

Zaervina Kurniaty

Perlindungan Hukum Warga Negara Akibat Penggusuran Dikaitkan Hak Mendapatkan Penghidupan yang Layak

menjadi nol, hal ini menunjukkan bahwa tanah maupun lahan yang ditempati oleh warga menjadi tidak bernilai; (3) penggunaan aparat gabungan yang berlebihan, dalam beberapa penggusuran Pemprov DKI Jakarta menggunakan aparat gabungan yang terdiri dari aparat Militer, Polisi dan Satuan Polisi Pamong Praja yang jumlahnya mencapai ribuan. Dalam kasus di Kampung Pulo, aparat kepolisian datang ke wilayah pemukiman warga dengan menggunakan senapan dan persenjataan lengkap.¹³

Sehingga dengan demikian bahwa perlindungan hukum kepemilikan tanah di Indonesia yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, tertuang di dalam Pasal 18 B tentang Pengakuan hak ulayat masyarakat adat, Pasal 28 G Ayat (1), yang berbunyi: Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, 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 tidak pernah dilaksanakan. Bahkan di dalam Pasal 28 H Ayat (4), yang berbunyi: Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun, telah jelas dikatakan bahwasanya negara menjamin hak milik pribadi dari seseorang. Berikut juga Pasal 28 I Ayat (3), yang berbunyi: Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Pada saat ini juga kerap terjadi penggusuran mengatasnamakan kepentingan umum. Penggusuran juga digelar berdalih demi pembangunan. Karena tidak ada respons dari warga kota yang lain terhadap sekelompok warga kota yang digusur, maka seolah-olah ada tirani mayoritas dalam sikap diam mereka untuk mencabut hak tinggal sekelompok warga. Sehingga dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan belum mampu secara maksimal memberikan perlindungan hukum terhadap warga negara akibat penggusuran, padahal telah jelas di dalam amanat konstitusi maupun undang-undang dijelaskan mengenai perlindungan yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah, sebaliknya ternyata

¹³Penggusuran di Jakarta tidak ditujukan untuk kepentingan warga Jakarta secara keseluruhan melainkan untuk kepentingan bisnis semata. Selain kepentingan bisnis, bahwa ada upaya dari Pemprov DKI Jakarta untuk mengusir orang miskin dari DKI Jakarta dengan menggusur rumah mereka. Alih-alih melakukan penataan, Pemprov DKI Jakarta lebih memilih mengusir warga miskin dari DKI Jakarta dengan menggusur rumah mereka dengan alasan untuk kepentingan umum, <https://www.bantuanhukum.or.id/web/penggusuran-warga-pasar-ikan-untuk-kepentingan-siapa/>, Terakhir diakses Tanggal 20 Mei 2019, Pukul 20.00 WIB.

dilakukan pengusuran. Jika rencana pembangunan oleh pemerintah berbanding lurus dengan amanat undang-undang bahwa masyarakat berhak mendapatkan penghidupan yang layak. Artinya rencana pembangunan haruslah berdasarkan rencana yang matang, sehingga akibat dari pengusuran tidak menjadikan masyarakat menjadi tidak memiliki rumah tinggal, hilang mata pencarian dan hilang segala-galanya.

2. Konsep Ideal Perlindungan Hukum Terhadap Warga Negara Akibat Pengusuran Dikaitkan Dengan Hak untuk Mendapatkan Penghidupan yang Layak

Tanah merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia mengingat sebagian besar kehidupan bergantung pada tanah. Sedemikian penting fungsi tanah bagi kehidupan manusia maka perlu adanya suatu landasan hukum yang menjadi pedoman dan sebagai bentuk jaminan kepastian hukum dalam pelaksanaan penyelesaian pertanahan. Sehingga masalah pokok yang biasanya dialami dalam pelaksanaan pengadaan hak atas tanah adalah menyangkut hak-hak atas tanah yang statusnya akan dicabut atau dibebaskan. Jadi, dapat dikatakan bahwa unsur yang paling pokok dalam pengadaan tanah

adalah ganti rugi yang diberikan sebagai pengganti atas hak yang telah dicabut atau dibebaskan.¹⁴ Eks pemegang hak atas tanah boleh jadi ditelantarkan demi kepentingan umum. Sebaliknya, hak-hak mereka harus dipenuhi serta memberikan perlindungan hukum secara proporsional kepada pemegang hak atas tanah. Sehingga pada prinsipnya, acuan dalam pengadaan tanah sebagaimana tersirat di dalam Pasal 18 UUPA tercapai.¹⁵

Konflik pengadaan tanah merupakan salah satu tipologi konflik pertanahan di negara ini. Umumnya, konflik pertanahan berawal dari proses 'negaraisasi' tanah-tanah yang sudah lama dikuasai dan didiami rakyat. Atas nama hak menguasai dari negara, pemerintah memberikan klaim atau hak pemanfaatan baru bagi badan-badan usaha. Akar konflik pertanahan ialah politik agraria yang dianut rezim pemerintahan yang berkuasa. Politik agraria jadi landasan perumusan dan pelaksanaan berbagai regulasi, peraturan perundang-undangan, dan program

¹⁴Abdurrahman, 1983, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 23. Di dalam Bernhard Limbong, *Op. Cit*, hlm 309.

¹⁵Pasal 18 UUPA, Prinsip atau acuan pengadaan tanah secara tersirat disebutkan adalah: a) kepentingan umum; b) hak atas tanah dapat dicabut; c) dengan memberikan ganti kerugian yang layak; serta d) diatur dengan undang-undang. Di dalam A. P. Parliindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria, Cetakan II*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm 80.

Zaervina Kurniaty

Perlindungan Hukum Warga Negara Akibat Penggusuran Dikaitkan Hak Mendapatkan Penghidupan yang Layak

pembangunan yang dijalankan pemerintah. Sepanjang dianut politik agraria yang kapitalistik, otoritarian, dan represif maka sengketa atau konflik pertanahan struktural akan akan terus terjadi.¹⁶

Selama hak-hak rakyat kecil terus di'anak tiri'kan, dan kemudahan diberikan kepada pemilik modal besar, konflik dan ketimpangan yang terjadi sulit untuk diakhiri. Maka, sebelum bicara mekanisme dan kelembagaan penyelesaian konflik, terlebih dahulu mengubah politik agraria, dari yang pro golongan ekonomi kuat menjadi pro golongan ekonomi lemah, seperti kaum buruh, tani, nelayan, masyarakat adat dan kaum miskin kota.¹⁷

Sebagai konsep perlindungan hukum terhadap konflik pertanahan antara pemilik hak atas tanah dengan pemerintah dalam rangka untuk kepentingan umum maka diperlukan paradigma baru. Artinya dalam menyelesaikan konflik pertanahan diperlukan istilah pergeseran atau perubahan paradigma. Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, memuat secara implisit tentang pergeseran paradigma.

Dalam rangka pemikiran tersebut, Ketetapan MPR ini mengesentuasi empat prinsip dasar yakni: *Pertama*, pertanahan

harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru bagi kemakmuran rakyat; *Kedua*, tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah; *Ketiga*, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat; dan *Keempat*, menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan diseluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik dikemudian hari.¹⁸

Sebagaimana telah diuraikan di dalam tinjauan pustaka bahwa sebenarnya perlindungan hukum terhadap warga negara akibat penggusuran adalah diantaranya diatur di dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM), UUD 1945 dan UU HAM beserta aturan-aturan pendukung lainnya. Perlindungan hukum terhadap hak milik diatur dalam Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) dapat dilihat dalam Pasal 17.1, Pasal 17.2, Pasal 25, dan Pasal 30. Perlindungan hukum kepemilikan tanah di Indonesia diatur pula

¹⁶Bernhard Limbong, *Op. Cit.*

¹⁷*Ibid.*

¹⁸*Ibid.*

di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang termaktub di dalam Pasal 18 B, Pasal 28 G Ayat (1), Pasal 28 H Ayat (4), dan Pasal 28 I Ayat (3).

Perlindungan hukum kepemilikan tanah rakyat dalam UU HAM¹⁹ diatur dalam beberapa pasal, diantaranya:

1. Pasal 2 tentang pengakuan dan perlindungan negara terhadap HAM;
2. Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) tentang pengakuan dan perlindungan hak ulayat;
3. Pasal 29 ayat (1) tentang perlindungan terhadap hak milik;
4. Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) tentang hak milik sebagai hak asasi dan jaminan tidak adanya perampasan secara sewenang-wenang atas hak miliknya;
5. Pasal 37 ayat (1) tentang syarat mencabut hak milik adalah untuk kepentingan umum, dengan pemberian ganti rugi dan harus berdasarkan undang-undang; menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Perlindungan hukum kepemilikan tanah sebagaimana yang telah diuraikan di atas menjelaskan bahwa hak penguasaan tanah, baik hak milik individu, kelompok

maupun golongan serta hak ulayat merupakan hak asasi yang harus dilindungi. Pengambilan tanah masyarakat oleh siapapun dan termasuk pemerintah sekalipun tidak dapat mengambil hak tersebut secara sewenang-wenang, meskipun dengan alasan apapun, termasuk alasan untuk kepentingan umum. Namun jika terpaksa diambil untuk pembangunan dan kepentingan umum, maka pengambilan tersebut haruslah didasarkan pada undang-undang dan dengan memberikan ganti rugi yang layak.

Faktanya adalah bahwa kompensasi/ganti rugi telah menjadi persoalan utama dalam pembebasan tanah untuk kepentingan publik. Persoalan ini umumnya merupakan ekspresi dari kekuasaan pemerintah yang secara wajib untuk membeli tanah. Sebagai perbandingan, di Amerika Serikat, hak ini dikenal dengan *eminent domain* (domain tertinggi), sedangkan di Kanada, Inggris dan Australia hak dan konsekuensial tindakan secara kolektif dikenal sebagai pengambilalihan, 'wajib beli dan wajib akuisisi'.²⁰ Pembebasan tanah di negara-negara Asia Pasifik seperti Amerika Serikat, Jepang, Malaysia dan Thailand diatur dalam konstitusi yang memberikan

¹⁹Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM).

²⁰N. Chan, 2003, Land Acquisition Compensation in China, Problems and answers, *International Real Estate Review*, Vol. 6 No. 1, hlm 138.

kekuasaan sedangkan dinegara-negara lainnya seperti Singapura dan China menjabarkan kekuasaan pemerintah dalam rangka pengadaan tanah dalam undang-undang yang dibuat oleh legislatif.²¹

Pemilik hak atas tanah yang sedang dialihkan haknya atau terkena pengadaan tanah umumnya mengharapkan untuk menerima kompensasi yang adil dan penuh atau sekurang-kurangnya dapat mengganti properti yang sama dengan harga yang sama. Apabila melihat kembali pada latar belakang yang telah penulis sampaikan dan menjadi tujuan pada pokok penulisan, maka dilema sebenarnya terjadi ini menjadikan sebuah ironi. Pemerintah dengan alasan melakukan pembangunan sarana dan prasarana fasilitas umum untuk kepentingan umum justru malah melakukan pengambilan tanah masyarakat dengan cara melakukan penggusuran. Hal ini justru bertentangan dengan perintah undang-undang bahwa perlindungan kepemilikan tanah haruslah dilindungi oleh negara sebagai mana yang telah penulis ungkapkan diatas.

Salah satu kelemahan subtansional dari masalah pertanahan, khususnya terkait pengadaan tanah selama ini adalah masalah produk hukum di bidang

pertanahan. Kehadiran undang-undang pengadaan tanah tentu sangat positif dan merupakan langkah maju dalam regulasi pertanahan, sebagai negara hukum yang menjadi landasan berpijak adalah undang-undang. Di satu sisi, kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menyangkut hajat hidup orang banyak, dan di sisi lain terkait hak-hak asasi (*human rights*). Dimensi hajat hidup orang banyak dan hak asasi manusia merupakan subjek sentral dalam dasar negara Pancasila dan Konstitusi UUD 1945, oleh karenanya harus diaktualisasikan secara nyata dan seimbang dalam produk hukum berupa undang-undang.

Kesadaran tentang filosofi subtansial tersebut sebenarnya sudah muncul 51 (lima puluh satu) tahun silam, seiring dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 18 UUPA telah memerintahkan penerbitan undang-undang tentang ganti rugi yang layak dan undang-undang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya. Namun, amanat undang-undang ganti rugi hingga kini tak kunjung terbit.²²

²¹T. Kotaka and D. L. Callies, 2002, *Taking Land: Compulsory Purchase and Regulation in Asian-Pacific Countries*, University of Hawaii Press, Honolulu, hlm 5.

²²Pasal 18 UUPA menyatakan unuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa, dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Konsep perlindungan hukum yang diharapkan tercipta bagi setiap warga negara akibat pengusuran/pengadaan tanah adalah seperti kembali pada teori tujuan hukum. Bahwa tujuan hukum adalah manusia dengan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan hukum itu sendiri. Artinya, keberadaan hukum dalam masyarakat tidak hanya sebagai sarana menertibkan kehidupan masyarakat, melainkan juga dijadikan sebagai sarana yang mampu mengubah pola pikir dan pola perilaku masyarakat. Perbuatan hukum seyogyanya mampu mengeliminasi setiap konflik yang diperkirakan akan terjadi di masyarakat dan bertujuan untuk memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan terbesar kepada sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Sehingga dalam pelaksanaannya meskipun di dalam peraturan sangat kaku, maka pemerintah bertindak secara lunak, artinya pemerintah dalam melakukan pengadaan tanah haruslah membela hak-hak asasi yang dimiliki masyarakat.

Maka konsep ideal perlindungan hukum bagi warga dalam pelaksanaan pengadaan tanah adalah keseimbangan antara hak asasi yang dilindungi oleh konstitusi dan HAM dengan aturan perundang-undangan yang menghendaki adanya pengadaan tanah untuk pembangunan. Karenanya, tanggungjawab

terhadap hak asasi merupakan tanggungjawab yang universal dan abadi, sehingga kepentingan umum untuk pembangunan dapat dilakukan pengkajian atau diskusi publik untuk dapat menyatukan pola pikir antara kebutuhan pemerintah untuk pembangunan dan hak masyarakat yang terkait langsung dengan rencana pembangunan. Kemudian disusul dengan dilakukan musyawarah, baik itu mengenai status pemilikan hak, asal usul / sejarah, berikut bukti pendukungnya, diwadahi oleh pihak ketiga yang bukan seluruhnya dari unsur pemerintah dan tidak memiliki kepentingan/maksud untuk mendapatkan keuntungan dari pengadaan tanah, hingga penentuan jumlah kompensasi/ganti rugi yang layak, hingga pelepasan hak oleh pemilik hak dan sampai pada perlindungan negara terhadap masyarakat dan memastikan bahwa keamanan dan kehidupan yang layak dapat dinikmati pemilik hak yang telah melepaskan haknya untuk kepentingan umum.

KESIMPULAN

Dari uraian yang telah penulis kemukakan di dalam karya ilmiah ini, maka dapat disimpulkan secara rinci sesuai dengan rumusan masalah dalam tujuan penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bahwa peraturan perundang-undangan belum mampu secara maksimal memberikan perlindungan hukum terhadap warga negara akibat penggusuran untuk mendapatkan penghidupan yang layak. Sebuah dilema dan ironi bahwa bagaimana pemerintah dapat memberikan penghidupan yang layak untuk warga negara. Untuk masyarakat yang kurang beruntung akhirnya mendiami/tinggal di lahan-lahan kosong untuk dijadikan sebagai rumah tinggal. Di sisi lainnya, ada pula yang sejak lama dalam suatu wilayah tersebut ditempati dan bahkan telah memiliki sertifikat hak milik tetapi tetap juga terkena penggusuran demi tujuan untuk dilakukan pembangunan dan sarana prasarana untuk kepentingan umum. Jika rencana pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah berbanding lurus dengan amanat undang-undang bahwa masyarakat berhak mendapatkan penghidupan yang layak maka tentu saja tidak akan ada penolakan dari pemilik hak atas tanah. Artinya rencana pembangunan haruslah berdasarkan rencana yang matang, sehingga akibat dari penggusuran tidak menjadikan masyarakat menjadi tidak memiliki rumah tinggal, hilang mata pencarian dan hilang segala-galanya.
2. Bahwa konsep ideal perlindungan hukum bagi warga dalam pelaksanaan pengadaan tanah adalah keseimbangan antara hak asasi yang dilindungi oleh konstitusi dan HAM dengan aturan perundang-undangan yang menghendaki adanya pengadaan tanah untuk pembangunan. Landasan hukum pengadaan tanah di dalam UUPA merupakan produk lama yang sudah selayaknya diperbarui, sebagai akibat bahwa aturan hukum di dalam UUPA sudah jelas tidak mampu lagi untuk menampung arus perkembangan zaman. Sehingga konsep perlindungan bagi mereka pemegang hak atas tanah terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan untuk mendapatkan penghidupan yang layak bagi pemegang hak atas tanah adalah pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru bagi kemakmuran rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdurrahman, 1983, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Alumni, Bandung.

Harsono, Budi, 1995, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

Limbong, Benhard, 2015, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Pustaka Margaretha, Jakarta.

Parlindungan, A. P., 1998, *Komentaris Undang-Undang Pokok Agraria*, CV. Mandar Maju, Bandung.

_____, 1994, *Bunga Rampai Hukum Agraria, Cetakan II*, CV. Mandar Maju, Bandung.

Rahadjo, Sadjipto, 2006, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

_____, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Kompas, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, 2012, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.

Sumardjono, Maria S. W., 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.

Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.

Sutedi, Adrian, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.

T. Kotaka and D. L. Callies, 2002, *Taking Land: Compulsory Purchase and Regulation in Asian-Pacific Countries*, University of Hawaii Press, Honolulu.

Jurnal

N. Chan, 2003, Land Acquisition Compensation in China, Problems and answers, *International Real Estate Review*, Vol. 6 No. 1.

Firdaus, 2010, "CSR: Transformasi Moral ke dalam Hukum dalam Membangun Kesejahteraan Masyarakat" *Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Riau*, Edisi I Nomor 1 Agustus.

Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165 Tahun 1999.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Sumber Lain

<https://news.detik.com/berita/d-3473729/lbh-jakarta-kasus-penggusuran-di-2016-meningkat>, Terakhir diakses pada Tanggal 8 Mei 2019, Pukul 22.00 WIB.

<https://kumparan.com/@kumparannews/lbh-jakarta-ada-110-penggusuran-di-2017-dan-79-kasus-di-2018-1539506914788831520>, Terakhir diakses pada Tanggal 8 Mei 2019, Pukul 22.30 WIB.

<https://www.bantuanhukum.or.id/web/penggusuran-warga-pasar-ikan-untuk-kepentingan-siapa/>, Terakhir diakses pada Tanggal 20 Mei 2019, Pukul 20.00 WIB.