

**LAPORAN PELAKSANAAN
PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT**



**ASPEK HUKUM PERTANAHAN UNTUK PEMBANGUNAN
FASILITAS UMUM dan FASILITAS SOSIAL**

**Disampaikan Pada :
WEBINAR NASIONAL MAJELIS WAKAF & KEHARTABENDAAN
PENGURUS PUSAT MUHAMMADIYAH
Media Zoom, 09 Desember 2022**

Oleh :
**Dr. Yulianto Syahyu, SH., MH.
NIDN 0328106604**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BHAYANGKARA JAKARTA RAYA
SEMESTER GANJIL 2022/2023**

Kepada Yth,
Dekan Fakultas Hukum - Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
Bapak Dr. Slamet Pribadi, SH., MH
Di-
Tempat.

Hal : Laporan Abdimas Semester Ganjil 2022/2023 sebagai Narasumber Webinar Nasional tentang Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pembangunan FASUM dan FASOS

Mengacu pada Surat Tugas No : ST/1050/XII/2022/FH-UBJ tanggal 8 Desember 2022 untuk menjadi Narasumber pada Webinar Nasional dengan tema “**ASPEK HUKUM PERTANAHAN UNTRUK PEMBANGUNAN FASUM dan FASOS**”, yang diselenggarakan oleh Majelis Wakaf dan Kehartabendaan PP. Muhammadiyah, pada Hari Jumat, tanggal 9 Desember 2022, melalui Media Zoom.

Sehubungan dengan Surat Tugas tersebut telah Saya laksanakan dengan baik, maka bersama ini saya laporkan dengan dokumen dan bukti Pelaksanaan sebagai berikut :

1. Permohonan menjadi narasumber dari Pengurus Majelis Wakaf dan Kehartabendaan PP. Muhammadiyah melalui surat No: 56//1.9/2022 tanggal 2 Desember 2022;
2. Surat Tugas Tentang Penunjukan Narasumber oleh Dekan Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya No : ST/1050/XI/2022/FH-UBJ tanggal 8 Desember 2022;
3. Sertifikat sebagai Pembicara yang diterbitkan oleh Majelis Wakaf dan Kehartabendaan PP. Muhammadiyah tanggal 10 Desember 2022;
4. Materi yang disampaikan pada Webinar nasional tersebut di atas.

Demikian laporan pelaksanaan Webinar Nasional ini Saya buat dengan sebenarnya, atas perhatian dan kerjasamanya saya ucapkan terima kasih.

Jakarta, 12 Desember 2022
Hormat Saya,



Yulianto Syahyu, SH., MH.
NIDN 0328106604



MAJELIS WAKAF DAN KEHARTABENDAAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

Jl. Menteng Raya No. 62 Jakarta 10340

Telp : 021-21230123, Fax : 021-21230123

e-mail : mwk.ppm@gmail.com, BRI Cut Mutiah : 0230.01.000497.30.5

Nomor : 56 /I.9/K/2022

Lamp. :

Perihal : **Permohonan menjadi Narasumber.**

Jakarta, 08 Jum. Awal 1444 H.

02 Desember 2022 M.

Kepada Yth,
Dr. Yulianto Syahyu, SH., MH.
Dosen Fakultas Hukum
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
Di -
Tempat.-

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Segala puji bagi Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah kepada kita semua, dan semoga kita senantiasa dalam ridho-Nya. Aamiin.

Majelis Wakaf dan Kehartabendaan Pimpinan Pusat Muhammadiyah bermaksud menyelenggarakan kegiatan **Webinar Nasional** secara online dengan tema: "**Aspek Hukum Pertanahan untuk Pembangunan Fasum dan Fasos**" yang insya Allah akan dilaksanakan pada :

Hari / tanggal : Jum'at / 09 Desember 2022

Pukul : 14:00 WIB. - Selesai.

Media : **Online via Zoom Video Conference**
Join Zoom Meeting

<https://zoom.us/j/97803101976?pwd=TC9US21KUU9uaFRKMGdKeIZRcmE3UT09>

Meeting ID: 978 0310 1976

Passcode: pesumsos62

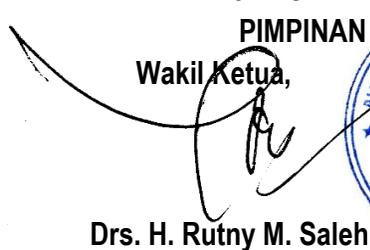
Sehubungan dengan itu, kami mohon Saudara sebagai Pembicara pada acara tersebut. Demikian atas perhatian dan kesediaannya, kami ucapkan terima kasih.

Nashrun minallahi wa fathun qarib.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

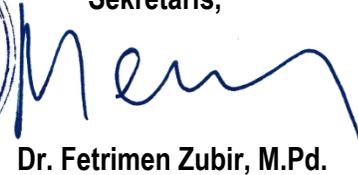
MAJELIS WAKAF DAN KEHARTABENDAAN
PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

Wakil Ketua,


Drs. H. Rutny M. Saleh



Sekretaris,


Dr. Fetrimen Zubir, M.Pd.



UNIVERSITAS BHAYANGKARA JAKARTA RAYA

FAKULTAS HUKUM

Kampus I : Jl. Harsono RM No. 67 Ragunan Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12140

Tlp: 021. 7231948 7267655 Fax: 7267657

Kampus II : Jl. Perjuangan Raya Marga Mulya Bekasi Utara Telp: 021. 88955882

SURAT TUGAS

Nomor : ST/ 1050 /XII/2022/FH-UBJ

Tentang

PENUNJUKAN NARASUMBER WEBINAR NASIONAL

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS BHAYANGKARA JAYA

- Menimbang : Bahwa dalam rangka pelaksanaan Kegiatan Webinar Nasional dengan tema "Aspek Hukum Pertanahan untuk Pembangunan Fasum dan Fasos", yang diselenggarakan oleh Majelis Wakaf dan Kehartabendaan Pimpinan Pusat Muhammadiyah, maka dipandang perlu mengeluarkan surat tugas sebagai Narasumber untuk melaksanakan kegiatan tersebut.
- Mengingat : 1. Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen.
2. Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi.
3. Undang-Undang No. 49 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi.
4. Surat dari Majelis Wakaf dan Kehartabendaan Pimpinan Pusat Muhammadiyah, nomor : 56.II.9/K/2022, perihal Permohonan menjadi Narasumber, tanggal 02 Desember 2022.

MENUGASKAN :

- Kepada : **Dr. YULIANTO SYAHYU, S.H., M.H.**
DOSEN TETAP FAKULTAS HUKUM UBJ
- Untuk : 1. Melaksanakan tugas sebagai Narasumber dalam Kegiatan Webinar Nasional dengan tema "Aspek Hukum Pertanahan untuk Pembangunan Fasum dan Fasos", yang dilaksanakan pada :
Hari : Jumat
Tanggal : 09 Desember 2022
Pukul : 14.00 WIB - Selesai
Tempat : *Zoom Meeting*
2. Melaporkan hasil pelaksanaan kegiatan tersebut secara tertulis kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.
3. Melaksanakan tugas ini dengan penuh tanggung jawab.

Selesai.

Ditetapkan di : Jakarta
Pada tanggal : 8 Desember 2022
Dekan Fakultas Hukum,

Dr. Slamet Pribadi, S.H., M.H.
NIP. 1901381

Tembusan:
- Arsip

SERTIFIKAT

No. 57/MWK-PPM/XII/2022

MAJELIS WAKAF DAN KEHARTABENDAAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

Diberikan kepada :

DR. YULIANTO SYAHYU, SH., MH.

sebagai :

PEMBICARA

Pada Acara

WEBINAR NASIONAL

dengan tema :

“ASPEK HUKUM PERTANAHAN UNTUK PEMBANGUNAN FASUM & FASOS.”

Yang diselenggarakan oleh Majelis Wakaf dan Kehartabendaan PP Muhammadiyah (secara Online)

Hari **JUM'AT**, tanggal **09 Desember 2022**

Jakarta, 16 Jumadil Awal 1444 H / 10 Desember 2022 M.

**MAJELIS WAKAF DAN KEHARTABENDAAN
PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH**

Wakil Ketua,

Sekretaris,

Drs. H. Rutny M. Saleh

Dr. Fetrimen Zubir, M.Pd.

**ASPEK HUKUM PERTANAHAN
UNTUK PEMBANGUNAN FASILITAS UMUM
DAN FASILITAS SOSIAL**

Oleh:

Dr. Yulianto Syahyu, SH., MH.

Dosen Fakultas Hukum Ubhara Jaya

**Disampaikan pada Webimnar Nasional
Majelis Wakaf dan Kehartabendaan PP Muhammadiyah
Jumat, 09 Desember 2022**

A. LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional merupakan pengamalan Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 yang diarahkan pada peningkatan harkat, martabat dan kemampuan manusia, serta kepercayaan pada diri sendiri dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur, baik material maupun spiritual. Dalam mewujudkan kesejahteraan kehidupan warganya, negara Indonesia menekankan kepada terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur secara merata. Hal ini berarti negara Indonesia bertekad untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia, bukan hanya bagi sekelompok atau sebagian masyarakat tertentu saja.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan hukum nasional di bidang pertanahan untuk seluruh rakyat Indonesia. Tanah mempunyai nilai kerakyatan sehingga baik dalam pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan maupun penerapan kebijakannya perlu dilakukan dengan cara musyawarah tanpa keputusan sepihak, tanpa ada tekanan fisik, senjata, penganiayaan tubuh, pengerusakan harta, tekanan moril, ancaman keamanan dan sebagainya. Tanah juga mempunyai nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat dan memihak pada rakyat. Nilai-nilai tersebut merupakan *grund norm*¹ atau norma dasar² bagi bangsa Indonesia untuk bertindak dan berperilaku serta untuk dijadikan pedoman dan landasan bagi peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Dilihat dari tujuan pembangunan nasional, Indonesia menganut tipe negara kesejahteraan (*welfare state*). Terkait dengan upaya pembangunan dan cita-cita mensejahterakan rakyat, disusunlah suatu peraturan perundang-undangan yang bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap

¹ *Grundnorm* menurut B. Arif Sidharta, sebagaimana dikutip oleh Jazim Hamidi, dalam Revolusi Hukum Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta, 2006, hlm. 63, merupakan landasan keberlakuan tertinggi dari sebuah tatanan hukum, namun ia sendiri bukanlah sebuah kaidah hukum karena tidak memiliki positivitas. *Grundnorm* bukan merupakan sebuah kaidah positif yang ditetapkan oleh orang secara eksplisit ataupun secara diam-diam. Oleh karena itu ketidakpatuhan terhadap *grundnorm* tidak terdapat sanksi seperti yang terdapat dalam kaidah hukum. Lebih jauh lagi, ditegaskan bahwa *Grundnorm* adalah kaidah yang hanya ada dalam pemikiran manusia bukan kaidah yang dikehendaki oleh manusia itu sendiri.

² Norma dasar menurut Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, Clarendon Press, Oxford, 1996, Pengantar Teori Hukum, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm. 95, merupakan sumber umum dari berbagai peraturan atau norma yang ada, setiap peraturan dapat dirunut kembali sampai ke sebuah norma tunggal yang menjadi dasar dari sebuah sistem hukum terakhir.

menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.³ Peraturan ini adalah Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (LN. 2012-22, TLN. 5280).

Terdapat sejumlah persoalan krusial yang memperlihatkan bahwa undang-undang ini justru ditujukan untuk membebaskan lahan milik warga dengan paksa dan berpihak pada kepentingan pihak swasta.

Pertama, terdapat unsur pemaksaan yang dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 5 yang menyebutkan bahwa “pihak yang berhak **wajib** melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”. Selain itu juga terdapat dalam ketentuan Pasal 8 yang menyebutkan bahwa “pihak yang berhak dan pihak yang menguasai objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum **wajib** mematuhi ketentuan dalam undang-undang ini”.

Kedua, ganti rugi yang berpotensi merugikan pemilik hak atas tanah. Disebutkan dalam pasal 31 bahwa “Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Ketentuan ini didukung dengan bunyi pasal 34 yang menyebutkan bahwa “penilaian atas ganti rugi itu menjadi dasar penetapan musyawarah pemberian ganti rugi, dan bila terjadi perselisihan maka pengadilan yang akan memutuskan nilai ganti rugi tersebut”. Hal ini menunjukkan pemilik hak tidak memiliki posisi tawar yang rendah karena ketetapan harga lahan telah diputuskan oleh Penilai dan tidak ada jaminan bahwa Penilai ini akan bersikap independen. Lagi-lagi posisi rakyat tidak terlindungi dalam undang-undang ini.

Ketiga, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 sangat terbuka untuk menampung aspirasi swasta, hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 12 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b sampai dengan huruf r **wajib** diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau **Badan Usaha Swasta**.”

Dalam pasal 10 huruf b sampai dengan huruf r terdapat poin 1 yang menyebutkan tentang fasilitas umum, dengan demikian jelas dikatakan bahwa

³ Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280.

pembangunan fasilitas umum menjadi salah satu sasaran yang dapat diincar oleh badan usaha swasta. Adanya ketentuan tersebut menjadikan kepentingan swasta sebagai operator pembangunan infrastruktur dan pengelola bahkan pemilik fasilitas umum menjadi lebih menonjol. Dari sekian banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, perumusan “fasilitas umum” sebagai salah satu bentuk kepentingan umum belum pernah disebutkan dalam peraturan perundang-undangan terdahulu dan baru pertama kali ada yakni di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012.

Penjelasan pasal 10 huruf l menyebutkan bahwa “fasilitas umum” dalam pasal tersebut sudah “cukup jelas” padahal sebenarnya tidak demikian, fasilitas umum masih belum jelas maknanya dan apa saja yang dapat disebut sebagai fasilitas umum juga tidak dijelaskan dalam undang-undang ini. Oleh karena itu dalam pembahasan ini memfokuskan untuk menganalisis dan menemukan makna “fasilitas umum”, agar dapat tercapai tujuan hukum⁴, karena pengertian dan bentuk “fasilitas umum” telah banyak dipaparkan baik dalam peraturan pelaksanaan terkait maupun dalam jurnal maupun hasil penelitian lainnya, akan tetapi di dalam undang-undang masih terdapat ketidakjelasan dari apa yang disebut dengan “fasilitas umum” itu sebenarnya. Dikatakan tidak jelas karena antar peraturan perundang-undangan mengkategorikan “fasilitas umum” secara berbeda antara satu dengan yang lain, sehingga dengan penelitian ini peneliti berharap dapat membantu untuk lebih mengkonkretkan makna “fasilitas umum” baik secara definitif maupun konseptual.

Adanya makna yang tegas dari “fasilitas umum” akan mengarahkan kepada kepastian hukum⁵, kepastian hukum ini akan menjadi sarana untuk mewujudkan tujuan hukum tersebut di atas. Penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum yang berkaitan dengan “fasilitas umum”.

⁴ Tujuan Hukum menurut Aristoteles dalam *Ethica Nicomachea et Rhetorica*, sebagaimana dikutip oleh Abdul Rachmad Budiono, dalam *Pengantar Ilmu Hukum*, Bayumedia, Malang, 2005, hlm. 23-24, satu-satunya tujuan hukum adalah menciptakan keadilan (Teori Etis). Teori ini disebut Teori Etis karena adanya hal berikut, “hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran etis kita tentang apa yang adil dan apa yang tidak adil”. Menciptakan keadilan berarti memberikan apa yang menjadi hak setiap orang.

⁵ Kepastian Hukum menurut Theo Huijbers sebagaimana dikutip oleh Abdul Rachmad Budiono, dalam *Pengantar Ilmu Hukum*, Bayumedia, Malang, 2005, hlm.21, merupakan sesuatu yang harus ada apabila keadilan dan ketenteraman hendak diciptakan. Kepastian hukum bukan merupakan tujuan (politik) hukum. Dapat dikatakan mustahil menciptakan keadilan dan ketenteraman apabila kepastian hukum tidak dipelihara dengan baik.

B. PEMBAHASAN

1. Makna “Fasilitas Umum” yang diatur dalam Pasal 10 Huruf 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pasal 10 huruf 1 menyebutkan bahwa tanah untuk kepentingan umum salah satunya digunakan untuk pembangunan fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik. Pada penjelasan hanya terdapat penjelasan bagi “ruang terbuka hijau publik”, yakni ruang terbuka hijau sesuai dengan undang-undang yang mengatur penataan ruang. Misalkan fasilitas umum dijelaskan seperti halnya undang-undang ini menjelaskan tentang ruang terbuka hijau publik, yakni dengan merujukannya kepada undang-undang lain yang lebih khusus, maka masih terdapat kemungkinan pedoman bagi masyarakat maupun aparat untuk memahami apa yang dimaksud dengan fasilitas umum, namun undang-undang ini sama sekali tidak menjelaskannya, sehingga dapat menimbulkan banyak penafsiran dan berpotensi untuk dijadikan alasan pembenar dalam setiap upaya penyediaan tanah karena wujudnya yang paling umum dan tidak terdefinisi.

Dalam beberapa risalah terkait rapat perancangan undang-undang ini ditemukan beberapa kali penyebutan “fasilitas umum” sayangnya tidak satupun dari pembahasan tersebut yang membahas tentang makna dan/atau bentuk fasilitas umum. Namun, dalam rapat dengar pendapat umum panitia khusus DPR RI rancangan undang-undang tentang pengadaan tanah untuk pembangunan pada tanggal 2 Maret 2011 yang menghadirkan Prof. DR. Maria S.W. Sumardjono, SH., MCL dan Prof. Arie Sukanti Hutagalung, SH., MLI., MPA untuk memberi masukan terhadap pembahasan rancangan undang-undang ini, terdapat tanggapan dari Prof. Arie Sukanti Hutagalung, SH., MLI., MPA yang menyebutkan bahwa semestinya Pasal 10 undang-undang ini di dalam penjelasannya tidak ditulis “cukup jelas”, beliau menyebutnya sebagai “penyakit” dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, karena seringkali terhadap hal-hal yang belum jelas tidak dijelaskan, sedangkan yang sudah jelas malah dijelaskan kembali.

Mencari kejelasan makna “fasilitas umum” tentunya tidak dapat dilakukan tanpa mengkajinya dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Sesungguhnya bentuk fasilitas umum telah disebutkan di beberapa peraturan perundang-undangan, hanya saja untuk peraturan terkait pertanahan masih

memerlukan pemaknaan fasilitas umum yang konkret, tegas, dan jelas sehingga layak dijadikan pedoman bagi masyarakat dalam melakukan perbuatan hukum terkait pengadaan tanah.

Hak menguasai SDA oleh negara diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan Pasal 28G ayat (1) mengatur tentang hak setiap orang 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, pasal 28G ayat (1) tersebut berkaitan pula dengan Pasal 28H yang menyebutkan bahwa “**setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun**”.

Oleh karena itu, ketika negara berada dalam posisi akan menggunakan kekuasaannya untuk mengambilalih tanah yang telah dilekati oleh hak milik, negara tidak dapat mengambilalih tanah tersebut tanpa melalui prosedur yang telah ditentukan dan juga berkewajiban untuk memberikan ganti rugi yang dapat diterima secara sukarela oleh pemegang hak milik atas tanah yang akan diambilalih tersebut. Salah satu prinsip dasar yang universal dalam pengambilalihan tanah oleh negara adalah bahwa “*no private property shall be taken for public use without just and fair compensation*”⁶ (tidak ada kepemilikan pribadi yang boleh diambil untuk **kepentingan umum** tanpa kompensasi yang adil dan setimpal), sehingga dalam proses perolehan tanah tersebut hendaknya dapat memperhatikan prinsip-prinsip keadilan sehingga tidak merugikan pemilik asal. Dalam hal ini dapat dilihat contoh konkret bahwa memang benar Bangsa Indonesia menganut konsep Keadilan sosial (*social justice*). Konsep keadilan sosial menuntut adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban baik yang dimiliki oleh masyarakat maupun pemerintah.

Apabila dikaitkan dengan fasilitas umum, sesungguhnya merupakan salah satu bentuk dari kepentingan umum. Demikian yang berlaku pada Undang-undang Pengadaan Tanah yang berlaku saat ini yang menyebutkan bahwa salah satu indikator pembangunan untuk kepentingan umum adalah dengan membangun fasilitas umum. Didukung pula dengan pendapat yang menyebutkan bahwa

⁶ Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 227.

fasilitas umum adalah fasilitas yang diadakan untuk kepentingan umum.

Karena merupakan salah satu bentuk dari kepentingan umum, maka tujuan dari diadakannya fasilitas umum tentu sama dengan tujuan diadakannya kepentingan umum yakni untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, sama seperti tujuan pokok yang diatur dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA. Pengadaan tanah untuk membangun fasilitas umum yang hendak dilakukan di atas tanah yang telah dilekati hak atas tanah harus dilakukan melalui prosedur dan ketentuan yang menjamin keadilan dan memberikan perlindungan bagi pemilik hak.⁷

Kendala timbul ketika apa yang dimaksud dengan fasilitas umum tersebut masih tidak jelas maknanya, padahal dalam Pasal 28D UUD NRI 1945 disebutkan bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum yang adil** serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Makna fasilitas umum yang masih tidak jelas akan mengarah pada tidak adanya kepastian hukum bagi rakyat sehingga negara dapat dianggap bertindak sewenang-wenang dalam menggunakan kekuasaannya karena bertindak tanpa dasar hukum yang jelas. Hal ini akan mengarah pula pada pandangan rakyat bahwa negara tidak menjalankan kewajibannya untuk memberikan perlindungan dan mengesampingkan tujuan utama dari hukum yakni keadilan. Kehidupan berbangsa dan bernegara yang sedemikian bukanlah bentuk ideal yang diharapkan oleh konstitusi kita sehingga perlu kiranya untuk melakukan perbaikan terkait dengan permasalahan tersebut.

Konsep fungsi sosial dalam Pasal 6 tersebut juga didukung oleh Pasal 18 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 cara yang diatur dengan undang-undang”. Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti kerugian yang layak.

Hingga saat ini teks UUPA tidak sekali pun pernah diubah, tetapi konteksnya telah mengalami perubahan. Konsep fungsi sosial tanah kini dimaknai sebagai dasar pembenaran pemerintah untuk membebaskan lahan-lahan milik warga.⁸ Pasal 6 UUPA memuat pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah dalam

⁷ Konsep diambil dari Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁸ Yusriyadi, *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. vi.

konsepsi yang mendasari hukum tanah positif. Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa tidak hanya hak milik yang mempunyai fungsi sosial, melainkan semua hak atas tanah. Pasal ini merumuskan secara singkat hak-hak perorangan atas tanah menurut konsepsi hukum tanah nasional yang pada hakikatnya adalah konsepsi hukum adat.

Menurut konsepsi hukum adat, semua hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang, melainkan juga kewajiban untuk memanfaatkannya.⁹ Penguasaan atas semua tanah oleh Negara, diartikan sebagai pemberian wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat Indonesia.¹⁰ Konsekuensinya, negara berhak campur tangan di sektor agraria, sehingga setiap hak atas tanah tidak terlepas dari hak menguasai negara.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan penjelasan dari apa yang dimaksud dengan fasilitas umum, namun dalam peraturan perundang-undangan lainnya dapat ditemukan penjelasan dari fasilitas umum. Antar peraturan perundang-undangan tersebut mengkategorikan “fasilitas umum” secara berbeda antara satu dengan yang lain. Berikut akan disajikan tabel yang menunjukkan bahwa di dalam beberapa peraturan perundang-undangan disebutkan tentang apa saja yang termasuk ke dalam kategori fasilitas umum:

Beberapa indikator fasilitas umum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah disebutkan sebagai indikator dari kepentingan umum berdasarkan Pasal 10 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, misalnya jalan (huruf b); saluran pembuangan air dan sanitasi (huruf c); pelabuhan, bandar udara, dan terminal (huruf d); tempat pembuangan dan pengolahan sampah (huruf h); dan lapangan parkir umum (huruf r). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada petikan Pasal 10 di bawah ini:

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;

⁹ Boedi Harsono, , Hukum Agraria Indonesia – Sejarah Pembentukan Undang- undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 56.

¹⁰ Bachtiar Effendie, *Ibid.*

- 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, sertaperumahan 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.

Perumusan indikator fasilitas umum yang konkret akan menghindari tumpang tindih seperti terjadi di atas, sehingga perumusan untuk indikator kepentingan umum tidak menjadi sebanyak itu.

2. Kepastian Hukum dari Makna “Fasilitas Umum” yang diatur dalam Pasal 10 Huruf 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Upaya penegakan hukum perlu memperhatikan tiga unsur, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus saling kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang, tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan, tetapi terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya akan kaku dan menimbulkan rasa tidak adil.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya. Kepastian hukum dapat memberikan kejelasan bagi masyarakat akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum, demikian juga masyarakat tidak mengetahui apakah tindakan yang dilakukan pemerintah dan/atau penegak keadilan tersebut benar atau salah, sudah sesuai dengan aturan perundang-undangan atau tidak, menyalahi hak mereka sebagai warga negara atau tidak.

Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penormaan yang baik dan jelas dalam suatu undang-undang sehingga akan jelas pula penerapannya. Kepastian hukum juga dapat diartikan tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumannya. Sayangnya, kepastian hukum tidak selalu diindahkan keberadaannya dan hanya dianggap sebagai sarana yang hanya akan digunakan menyesuaikan dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.

Pada dasarnya prinsip kepastian hukum menekankan pada penegakan hukum yang berdasarkan pembuktian secara formil, artinya suatu perbuatan baru dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hanya jika melanggar aturan tertulis tertentu. Sebaliknya menurut prinsip keadilan, perbuatan yang tercela, melanggar kepatutan dan sebagainya dapat dianggap sebagai pelanggaran demi tegaknya keadilan meskipun secara formal tidak ada undang-undang yang melarangnya.¹¹

Hakikat sebuah kebijakan adalah sebagai ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap tindakan dan kegiatan aparatur Pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai tujuan. Kebijakan dapat dibedakan sebagai kebijakan internal dan eksternal, tertulis dan tidak tertulis. Kebijakan internal (kebijakan manajerial), yaitu kebijakan yang hanya mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi Pemerintah sendiri. Kebijakan eksternal yaitu kebijakan yang mengikat masyarakat (kebijakan publik).

Asas kepastian hukum dalam UUD NRI 1945 diatur dalam Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi: “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum** yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Meskipun beberapa pendapat menyebut kepastian hanya sebagai sarana, namun ada pula yang memasukkan kepastian sebagai salah satu tujuan hukum. Inti dari kepastian hukum adalah keteraturan. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup dengan pasti sehingga leluasa melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat.

Kalimat “**kepastian hukum yang adil**” dalam pasal Pasal 28D ayat (1) menurut peneliti merupakan susunan kata-kata yang sangat menunjukkan ciri khas dari sebuah landasan konstitusional, karena kalimat “kepastian hukum yang

¹¹ Mahfud M.D., *Kepastian Hukum Tabrak Keadilan*, Fajar Laksono (Ed), *Hukum Tak Kunjung Tegak: Tebaran Gagasan Otentik Prof. Dr. Mahfud MD*, Citra Aditya Bakti Bandung, 2007, hlm. 91.

adil”menunjukkan bahwa kepastian hukum dan keadilan dapat diwujudkan bersamaan, namun jika dikembalikan pada amanat dasar yang terkandung dalam UUD NRI 1945 ternyata dapat dilihat bahwa harapan awal para pendiri Bangsa adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang didukung dengan kepastian hukum. Hal tersebut tidaklah mengherankan karena keduanya sama-sama ada di dalam konsepsi negara hukum (*rechstaat*) yang dianut oleh Indonesia.

Menurut UUPA, usaha yang dilakukan untuk mencapai kepastian hak atas tanah ditemukan dalam ketentuan pasal-pasal yang mengatur tentang pendaftaran tanah (Pasal 19), yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Pasal 19 ini merupakan suatu instruksi yang ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “*rechts-kadaster*”, yang artinya bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.¹² Amanat dari pasal 19 UUPA ini diwujudkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah tersebut kembali ditegaskan tentang tujuan diadakannya pendaftaran tanah, yakni: a) untuk memberikan **kepastian hukum** dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan; b) untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; dan c) untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mensyaratkan ketentuan bahwa dalam setiap perumusan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas kepastian hukum agar dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum tersebut, seperti yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i. Perlu digarisbawahi di sini adalah kata “**dan/atau**” pada bunyi pasal 6 tersebut. Kata “dan/atau” dapat bermakna imperatif (ditandai dengan penggunaan kata “dan”) atau alternatif (ditandai dengan penggunaan kata “atau”). Imperatif berarti semua asas yang disebutkan dalam pasal 6

¹² Penjelasan Umum angka IV Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

digunakan dalam menyusun materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan. Sedangkan sifat alternatif berarti **tidak** semua asas yang disebutkan dalam pasal 6 digunakan dalam menyusun materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan. Jika demikian keadaannya maka hal tersebut dapat dijadikan alasan pemaaf bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mengesampingkan asas kepastian hukum dalam merumuskan peraturan perundang-undangan.

Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan: 1) Tersedianya perangkat **hukum tertulis**, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten; dan 2) Penyelenggaraan **pendaftaran tanah** yang efektif.¹³ Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.

Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum itu meliputi dua hal, yakni: 1) Kepastian hukum adalah hal yang dapat ditentukan (*bepaalbaarheid*) dari hukum, dalam hal-hal yang konkret. Pihak-pihak pencari keadilan (*yustisiabelen*) ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara; 2) Kepastian hukum berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim. Roscoe Pound juga menambahkan bahwa yang disebut dengan kepastian hukum adalah *predictability* yang artinya terukur dan dapat diperhitungkan.¹⁴

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.¹⁵

¹³ Boedi Harsono, Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia–Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 69.

¹⁴ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm 134 -135.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum – Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2007, hlm. 160

Dari uraian-uraian mengenai pengertian kepastian hukum di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum dapat mengandung unsur-unsur, yakni: 1) Tertulis; 2) Adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir; 3) Tepat hukum, tepat subjek, tepat objek, tepat ancaman hukumnya; 4) Terukur, dapat ditentukan, dapat diperhitungkan; 5) Dapat dilaksanakan; 6) Sebagai bentuk keamanan hukum.

Aturan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah dituangkan dalam bentuk hukum positif, namun hasil pembahasan sebelumnya telah menunjukkan bahwa masih terdapat ketidakjelasan dari salah satu substansinya, yakni terkait makna fasilitas umum dan indikatornya. Padahal hukum seharusnya berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum.

C. KESIMPULAN

- a. Berdasarkan hasil pembahasan maka makna “fasilitas umum” adalah:

Prasarana dan sarana penunjang/pelengkap yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kualitas kehidupan yang layak.

Contoh: Jalan umum dan terminal.

- b. Berdasarkan hasil pembahasan diketahui bahwa ketentuan tentang “fasilitas umum” dalam Pasal 10 huruf l Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 belum memenuhi asas kepastian hukum karena belum memenuhi semua unsur kepastian hukum, yakni unsur adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdul Rachmad Budiono, 2005, Pengantar Ilmu Hukum, Bayumedia, Malang. Achmad Ali Achmad, 1996, Menguak Tabir Hukum (suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis), Chandra Pratama, Jakarta.
- Adrian Sutedi, 2007, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2008, Hukum Agraria Indonesia – Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta.
- Hans Kelsen, 2008, Pengantar Teori Hukum, Nusa Media, Bandung.
- Jazim Hamidi, 2006, Revolusi Hukum Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta.
- Mahfud M.D., 2007, Kepastian Hukum Tabrak Keadilan, Fajar Laksono (Ed), Hukum Tak Kunjung Tegak: Tebaran Gagasan Otentik Prof. Dr. Mahfud MD, Citra Aditya Bakti Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, 2007, Mengenal Hukum – Suatu Pengantar, Yogyakarta, Liberty.
- Yusriyadi, 2010, Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik atas Tanah, Genta Publishing, Yogyakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 30/PRT/M/2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan.