

Jurist-Diction

Volume 3 No. 1, Januari 2020

Refleksi Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum: Studi Kasus DKI Jakarta

**Arya Rema Mubarak, Aulia Mutiara Syifa dan Hana Riris
Mayrin Veranda**

arya.rema@gmail.com
Universitas Indonesia

How to cite:

Arya Rema Mubarak, Aulia Mutiara Syifa dan Hana Riris Mayrin Veranda, 'Refleksi Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum: Studi Kasus DKI Jakarta' (2020) Vol. 3 No. 1 Jurist-Diction.

Histori artikel:

Submit 6 Desember 2019;
Diterima 12 Desember 2019;
Diterbitkan 1 Januari 2020.

DOI:

10.20473/jd.v3i1.17622



Abstrak

Pengelolaan tanah sebagai bentuk dari sumber daya alam, tidak terlepas dari ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, baik dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh. Semangat ini pun diejawantahkan dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang berhubungan erat dengan konsep hak atas kota sebagaimana digagas oleh Henri Lefebvre dan David Harvey, dimana tanah seyogyanya memiliki fungsi sosial yang dapat dinikmati oleh seluruh warga setempat. Namun, pengelolaan tanah di DKI Jakarta semakin jauh dari semangat tersebut. Hal ini tercermin dari penggusuran paksa di DKI Jakarta yang terus meningkat dalam periode 2015-2018. Kegiatan tersebut selalu didalihkan dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak Atas Kuasanya dimana rakyat ekonomi lemah selalu tergusur akibat "kepentingan umum". Dengan menggunakan metode yuridis-normatif, penelitian ini bertujuan untuk mendorong pemerintah untuk mengadopsi ketentuan-ketentuan dalam Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement yang memuat prosedur-prosedur manusiawi dan ramah hak asasi manusia selayaknya pengaturan di Filipina. Selain itu, penelitian ini disusun sebagai bentuk refleksi bagi stakeholder terkait untuk mereorientasi kembali pengelolaan tanah sebagai sebuah sumber daya alam sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria.

Kata Kunci: Tanah; Hak Atas Kota; Penggusuran Paksa.

Pendahuluan

Indonesia secara statistik memiliki luas tanah terluas bagi sebuah negara kepulauan, yakni 191,09 juta hektare.¹ Dengan modal yang demikian besar, pengelolaan tanah sebagai salah satu sumber daya alam krusial dan strategis tidak bisa terlepas dari kerangka Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang

¹ Sofyan Ritung, [et.,al.], *Sumber Daya Lahan Pertanian Indonesia : Luas, Penyebaran, dan Potensi Ketersediaan* (IAARD Press 2015).[1].

Dasar 1945 sendiri yang memuat ketentuan mengenai pengelolaan sumber daya alam dalam Bab XIV mengenai “Perkonomian dan Kesejahteraan Nasional” yang tidak dapat ditafsirkan secara terpisah, namun harus secara sistematis sehingga mendapatkan pemahaman yang tepat. Namun, pengelolaan tanah di Indonesia (khususnya DKI Jakarta) masih jauh dari semangat yang dibawa oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan juga Undang-Undang Pokok Agraria yang menjadi *formell gezets* bagi pengelolaan pertanahan di Indonesia.² Hal ini dapat dilihat bagaimana penggusuran paksa di DKI Jakarta (setidak-tidaknya pada tahun 2015-2018) terjadi secara terus menerus tanpa ujung. Kegiatan penggusuran paksa yang terus menerus dieksekusi membuat pengelolaan tanah sebagai sebuah sumber daya semakin jauh dari semangat yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang Pokok Agraria. Sikap tindak pemerintah yang termanifestasi dalam penggusuran paksa tersebut membuat mereka-mereka yang tidak memiliki kekuatan ekonomi kuat semakin teralienasi dari kotanya. Dengan menggunakan pisau bedah konsep hak atas kota oleh Henri Lefbvre dan David Harvey serta instrumen internasional mengenai eksekusi penggusuran dan komparasi normatif dengan Filipina, tulisan ini dibuat dengan tujuan sebagai refleksi bagi seluruh *stakeholder* terkait, bahwa pengelolaan tanah sebagai sumber daya alam harus direorientasikan kembali kepada semangat yang memperhatikan rakyat kecil, dan mengutamakan hak tiap-tiap warga negara.

Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Undang-Undang Dasar 1945

Pengelolaan tanah sebagai sumber daya alam³ seyogyanya memperhatikan kerangka dan panduan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Ketentuan mengenai pengelolaan sumber daya alam sejatinya diatur dalam Bab XIV UUD 1945 yang memiliki judul “Perkonomian dan Kesejahteraan Nasional”. Dalam

² Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Kanisus 2007), [45].

³ Jimly Asshiddiiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, (LP3ES 2015), [281-282].

bab tersebut, termuat Pasal 33 dan 34 yang jadi acuan bagaimana negara harus mengelola sumber daya alam. Namun, untuk menghindari miskonsepsi, penafsiran mengenai dua pasal tersebut harus dilakukan secara sistematis agar mendapatkan pemahaman yang komprehensif mengenai bab tersebut.

Indonesia sebagai sebuah negara memiliki konsepsi yang berbeda dengan “negara kontrak sosial” sebagaimana dijelaskan oleh Hobbes,⁴ John Locke,⁵ dan Rousseau⁶ dimana “negara” dan “rakyat” digambarkan sebagai dua entitas yang berbeda dan kemudian berjanji satu sama lain.⁷ Bahwa “rakyat” Indonesia yang mengurus kepentingannya sendiri-sendiri bersepakat untuk bersatu menjadi sebuah “bangsa” dan kemudian membentuk entitas “negara” dilandaskan akan kebutuhan untuk mengurus kepentingan bersama yang harus diurus bersama-sama pula. Setelah bernegara, Indonesia menyusun tujuan-tujuan negara sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945 yakni “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk, memajukan kesejahteraan umum...”. Kemudian, elemen “bangsa” tersebut bertransformasi menjadi “warganegara” yang diatur didalam Bab X UUD 1945 dan sebagai warganegara, ia mempunyai hak-hak yang dijamin oleh negara, baik hak politik maupun ekonomi di dalam Pasal 27 dan dipertegas dalam Pasal 28. Konstruksi dari Pasal 27 ayat 2⁸ memberikan pernyataan bahwa sejatinya Indonesia sebagai sebuah negara, bukan hanya sebuah “*welfare state*” dimana negara memberikan bantuan kesejahteraan (*welfare provision*) seperti bantuan langsung tunai atau subsidi, namun sebuah “*workfare state*” dimana negara memiliki kewajiban untuk menjamin tiap-tiap warganegara memiliki “pekerjaan” sehingga menghadirkan “penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.⁹

⁴ Penjelasan mengenai teori Hobbes: Daya Negri Wijaya, Kontrak Sosial Menurut Thomas Hobbes dan John Locke” (2016) 1 Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis.[183-193].

⁵ Penjelasan mengenai teori Locke: *ibid*.

⁶ Penjelasan mengenai teori JJ Rousseau: Daya Negri Wijaya, Jean-Jaques Rousseau dalam Demokrasi” (2016) 1 Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review. [14-29]

⁷ Bono Budi Priambodo, *Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam* di dalam buku *Hukum Administrasi Negara Sektoral edisi Revisi*, (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2018), [251].

⁸ “Tiap-Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁹ Bono Budi Priambodo. *Op. Cit.*[251].

Dengan kerangka demikian, maka konstruksi Pasal 33 sejatinya merupakan bagian dari usaha negara untuk menjamin hal tersebut yakni dengan (i) menyusun rencana perekonomian sedemikian rupa dan (ii) menguasai cabang-cabang produksi atau sektor industri yang strategis bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Barulah kemudian konstruksi Pasal 34 ayat 1 hadir dimana negara “memelihara” dengan memberikan *welfare provision* kepada mereka yang fakir, miskin, dan anak terlantar.¹⁰ Kemudian, penguasaan negara atas sumber daya alam tersebut dapat dibagi menjadi 5 bentuk yang diklasifikasikan menjadi 3 tingkatan dengan penjabaran sebagai berikut:¹¹

1. Tingkatan kuat, dimana negara “mengelola” (*beheersdaad*) dalam artian negara bertindak sebagai operator dan terlibat langsung dalam mengatur dan mengurus sumber daya alam tersebut
2. Tingkatan sedang, yang dapat dibagi menjadi:
 - a. Kebijakan (*beleid*), yang dimanifestasikan oleh pemerintah dalam bentuk perumusan dan mengadakan kebijakan tentang penguasaan, penyediaan, dan pemanfaatan atau dapat juga dilakukan dalam bentuk penyusunan perencanaan; dan
 - b. Pengurusan (*bestuurdaad*), dimana peran negara dalam menguasai sumber daya alam dilakukan oleh negara dalam bentuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan, lisensi, dan konsesi. Dapat juga dimaknai dalam bentuk penetapan hubungan hukum oleh pemerintah seperti pemberian tanah kepada perseorangan.
3. Tingkatan lemah, yang dapat dibagi menjadi:
 - a. Pengaturan (*regelendaad*), dimana pemerintah membuat peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan yang sifatnya mengatur hubungan hukum pemerintah, swasta, dan masyarakat terhadap sumberdaya alam; dan

¹⁰ *ibid*, [252].

¹¹ Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dalam Pengujian Undang-Undang No.20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan Nomor 36/PUU-X/2012 dalam Pengujian Undang-Undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

- b. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*), yang dimanifestasikan dalam bentuk pengawasan, pengevaluasian, audit, pengendalian, dan juga penegakan hukum agar penguasaan sumber daya alam benar-benar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam pelaksanaan penguasaan negara tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No.72/PUU-VIII/2010 menjabarkan prinsip dan tolak ukur tercapainya tujuan penguasaan akan sumber daya alam sebagai turunan dari prinsip yang diatur dalam Pasal 33 ayat 3 dan 4 . Prinsip dan tolak ukur tersebut ialah:¹²

1. Prinsip untuk sebesar-besar kemakmuran bagi rakyat, dengan tolak ukur sebagai berikut:¹³
 - a. Adanya kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat;
 - b. Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat;
 - c. Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; dan
 - d. Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.
2. Prinsip demokrasi ekonomi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945;¹⁴
3. Pengutamaan hak rakyat;¹⁵
4. Perlindungan terhadap keberadaan dan hak masyarakat hukum adat;¹⁶ dan
5. Peranan swasta dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam.¹⁷

¹² Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-VIII/2010 dalam Pengujian Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

¹³ Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 dalam Pengujian Undang-Undang No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

¹⁴ Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 dalam Pengujian Undang-Undang No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

¹⁵ Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 dalam Pengujian Undang-Undang No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Putusan Nomor 25/PUU-VII/2010 dan Putusan No.32/PUU-VIII/2010 dalam Pengujian Undang-Undang No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

¹⁶ Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Ps.18B ayat (2) dan dipertegas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 dalam Pengujian Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Nomor 45/PUU-IX/2011 dalam Pengujian Undang-Undang No.19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, dan Nomor 3/PUU-VIII/2010 dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

¹⁷ Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 dan Nomor 36/PUU-X/2012 dalam Pengujian Undang-Undang No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Dengan konstruksi yang demikian, maka UUD 1945 sejatinya sangat memperhatikan warganegaranya untuk mendapatkan manfaat-manfaat dari sumber daya alam yang ada. Lebih jauh lagi, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pengelolaan ekonomi yang menyingkirkan pihak yang lemah dianggap sebagai kelalaian negara dalam memberikan perlindungan dan keadilan bagi rakyat.¹⁸

Hak Atas Kota dan Hukum Agraria Indonesia

Penggunaan terminologi “hak atas kota” sejatinya bukanlah sebuah usaha untuk menciptakan sebuah hak baru yang berdiri sendiri, namun merupakan hak untuk mendorong pemenuhan hak yang sebelumnya sudah ada secara formil.¹⁹ Terminologi ini hadir diperkenalkan oleh seorang filsuf Prancis, Henri Lefebvre yang kemudian dikembangkan oleh David Harvey dalam karyanya yang berjudul *Rebel Cities: From Right For The City to Urban Revolution*. Dalam pandangan Lefebvre²⁰ yang menganut paham *Marxist*, beliau menilai bahwa kapitalisme industrial yang kuat dan tidak terkontrol mampu membentuk sebuah kota dari “ketiadaan”. Keadaan kota kerap kali “tersegmentasi dan teralienasi” oleh kehendak dan kepentingan pribadi yang mendominasi pengaturan ruang-ruang kota. Hal ini seolah menunjukkan, bahwa penguasaan properti memisahkan warga kota yang tidak “memiliki modal” dari kotanya. Atas dasar ini, Lefebvre mengagaskan “hak atas kota” sebagai sebuah perjuangan mengembalikan ruang kota kembali terintegrasi kepada masyarakat yang tidak terbatas dalam konteks transportasi, tata ruang, dan perumahan namun lebih dari itu. Elemen pertama dari hak atas kota menurut Lefebvre ialah “pemantasan” dimana kota-kota direorientasikan yang awalnya sebagai pengakumulasi modal menjadi elemen pokok dalam hubungan sosial dan elemen kedua ialah “partisipasi yang sifatnya aktif dan nyata”.

¹⁸ Indonesia, Putusan Mahkamah Kostitusi Nomor 003/PUU-VIII/2010

¹⁹ Ana Sugranyes dan Charlotte Mathivet, *Cities for All: Proposals and Experiences towards the Right to the Cities*, (Habitat International Coalition HIC 2011). [23-28]

²⁰ Mark Purcell, Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the City” (2013) 1 Journal of Urban Affairs. [141-154].

Lebih lanjut, David Harvey²¹ menilai dari perspektif yang sedikit berbeda dengan Lefebvre. Harvey menguraikan bahwa kota terbentuk dari “urbanisasi” yang diartikan sebagai sebuah fenomena kelas, dimana nilai lebih diambil dari suatu tempat atau orang, sementara kontrol pemanfaatan atas nilai lebih tersebut biasanya dikuasai oleh sedikit orang. Dalam menciptakan nilai lebih, kapitalisme memerlukan urbanisasi untuk menyerap surplus produk sehingga menciptakan polarisasi distribusi kekayaan dan kekuasaan yang berpengaruh kepada bentuk spasial kawasan urban. Polarisasi tersebut membentuk privatisasi ruang publik yang dipertahankan oleh proteksi properti dan menjadi hegemoni untuk kelas menengah dan bawah. Harvey menilai bahwa hak atas kota adalah hak kolektif untuk mengubah dan menemukan kembali kota sesuai dengan kehendak bersama. Beliau juga mengutarakan bahwa pemenuhan hak atas kota didasari oleh penciptaan “kontrol demokratis” atas penyebaran surplus lewat urbanisasi.

Gagasan mengenai hak atas kota ini termanifestasi dalam instrumen internasional dengan terciptanya *World Charter for The Right to The City* yang didasari oleh tiga poros utama, yakni:²²

1. Kesadaran akan hak asasi manusia untuk memastikan kehidupan kolektif yang makmur, produksi sosial, dan manajemen penduduk;
2. Manajemen kota yang demokratis melalui partisipasi dalam perencanaan dan pemerintahan, sehingga memperkuat pemerintah lokal dan organisasi sosial;
3. Fungsi sosial dari kota dan propertinya, dengan kepentingan umum diatas kepentingan individu, yang melibatkan penggunaan ruang kota yang adil dan berkelanjutan;

Semangat akan hak atas kota ini sangat berkaitan dengan hukum pertanahan yang didalamnya memuat ketentuan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis, yang keseluruhannya secara selaras mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum baik beraspek publik maupun

²¹ David Harvey, [et.,al.], *Rebel Cities: From Right for The City to Urban Revolution* (Verso 2012).[5].

²² Ana Sugranyes dan Charlotte Mathivet, *Op. Cit.*

perdata. Hukum pertanahan Indonesia yakni Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 (UUPA), memiliki semangat dan ciri-ciri yang sama dengan prinsip hak atas kota dan juga penerusan akan konsep pengelolaan sumber daya menurut UUD 1945. Semangat ini dapat dilihat dalam pengaturan Pasal 6 UUPA,²³ yang menurut Prof. Boedi Harsono memiliki beberapa poin penting:²⁴

1. Bahwa Pasal 6 ini tidak lepas dari konsepsi hukum adat yang dimana tidak hanya berisikan wewenang, namun kewajiban untuk memanfaatkannya juga. Sehingga, penelantaran tanah berarti menyalahi amanat tersebut.
2. Tanah yang dialaskan hak seseorang tidak menghilangkan fungsi bagi bangsa Indonesia, dalam artian keseimbangan anatara kepentingan pemegang hak dan umum. Sehingga, perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah merupakan sebuah keperluan.
3. Fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaan tanahnya, serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Jika diabaikan, maka tanah tersebut dapat dianggap terlantar dan dapat menjadi dasar penghapusan hak.
4. Hadirnya fungsi sosial membuat tanah bukan merupakan komoditas perdagangan. Walaupun dimungkinkannya jual-beli, tanah tidak boleh dijadikan objek investasi dan spekulasi semata-mata.
5. Fungsi sosial yang dimaknai disini berbeda dengan konsep hukum barat yang berpangkal dari konsep liberal-individualistik. Bahwa manusia Indonesia adalah manusia pribadi dan makhluk sosial yang mengusahakan terwujudnya keseimbangan, keserasia, dan keselarasan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama.
6. Ketentuan Pasal 6 berpangkal pada pengakuan adanya hak-hak perorangan atas tanah, sesuai konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional dan tercermin lebih lanjut dalam Pasal 16 UUPA.
7. Jika tanah tersebut karena keadaan geografis aatau lingkungan ataupun sebab lainnya terletak sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup

²³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 6 berbunyi: “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” yang dijelaskan lebih lanjut dalam bagian Penjelasan Umum: “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 bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu, ketentuan tersebut berarti, bahwa kepentingan perorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya tercapai tujuan pokok: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.”

²⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Penerbit Universitas Trisakti 2018).[296-304]

pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, atau jalan air, maka pemegang hak atas tanah yang bersangkutan wajib memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung tersebut.

Selain fungsi sosial dalam Pasal 6, UUPA juga memberikan batasan-batasan untuk menghindari situasi dimana mereka yang tidak memiliki kekuatan ekonomi untuk tidak teralienasi dengan kotanya sendiri seperti dalam Pasal 7,²⁵ Pasal 11 ayat (2),²⁶ Pasal 13 ayat (2),²⁷ dan Pasal 15.²⁸

Pengusuran Sebagai Salah Satu Permasalahan dalam Pemenuhan Hak Atas Tanah

Cita-cita dan semangat hak atas kota telah tertuang sedemikian rupa dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Kebutuhan tanah dalam kehidupan manusia tidak akan pernah berhenti, sedangkan luas tanah relatif tetap. Sehingga, sering terjadinya benturan-benturan antara sesama warga masyarakat dan antara masyarakat dengan Pemerintah. Hal ini mengakibatkan, masyarakat kerap kali menganggap tindakan diskriminatif berupa perampasan hak atas tanah sebagai bagian dari “hak atas kota”. Masyarakat acapkali menyebutnya sebagai “pengusuran paksa atas tanah” yang tentunya mengandung konotasi negatif sebagai suatu tindakan paksa pemerintah yang melanggar Hak Asasi Manusia. Tindakan “pengusuran paksa” yang dilaksanakan oleh Aparat Penegak Hukum kerap membawa dasar hukum yaitu Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak Atas Kuasanya. Pengusuran atau yang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dikenal dengan “Pengadaan tanah

²⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 7 berbunyi: “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

²⁶ *ibid*, Pasal 11 ayat (2) berbunyi: “Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah”

²⁷ *ibid*, Pasal 13 ayat (2) berbunyi: “Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta”

²⁸ *ibid*, Pasal 15 berbunyi: “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah”

atau pembebasan tanah” dilakukan sebagai dasar Pemerintah untuk pembangunan dan pemenuhan kepentingan umum. Hal ini tentunya dipandang masyarakat sebagai wujud pemberian legitimasi kepada Pemerintah untuk mengklaim kepemilikan tanah dari warga tanpa penghormatan HAM dan ketidakpastian pelaksanaan prosedur dengan tindakan sewenang-wenang dalam pembebasan tanah. Terhadap keberlakuan Undang- Undang PrP ini pun telah diajukan *judicial review* dalam Putusan MK Nomor 96/PUU-XIV/2016 yang diwakili oleh LBH namun ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Alasan pengajuan *judicial review* atas Undang-Undang Prp tersebut tentunya didasari oleh ketidakpuasan masyarakat atas pengambilalihan lahan tanpa hak dan izin dari Instansi yang berwenang,²⁹ dan dianggap mengadopsi asas hukum kolonial Belanda,³⁰ kerap kali tidak disertai dengan ganti rugi dan janji relokasi tempat tinggal, yang mengakibatkan pihak terkait tidak memiliki tempat tinggal. Pemerintah yang telah mendapat amanah dan mandat dari masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan melindungi hak masyarakat khususnya dalam hal ini hak atas tanah sebagai bagian dari hak atas kota, justru dinilai menciderai dan mengabaikan hak-hak tersebut.

Hukum Internasional Mengenai Penggusuran Paksa dan Perbandingannya dengan Negara Lain

Setiap negara yang berdaulat dalam yurisdiksi hukumnya berhak untuk menentukan hukum yang berlaku di wilayahnya tanpa diintervensi oleh negara lain. Akan tetapi, kerap kali negara-negara tersebut membentuk perjanjian atau traktat yang disepakati dan kemudian keberlakuannya mengikat negara-negara tersebut. Sebagaimana penggusuran paksa tidak terlepas dari HAM, apabila kita mengacu pada Pendapat Umum PBB Nomor 7 Tahun 1997 tentang Penggusuran Paksa merupakan penerapan lebih lanjut dari Pasal 11 International Covenant on

²⁹ Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 96/PUU/XIV/2016.[13]. Dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak Atas Kuasanya.

³⁰ *ibid.*[14].

Economic Social and Cultural Rights atau Kovenan “EKOSOB” yang mengatur mengenai standar HAM bagi warga yang menjadi korban terdampak penggusuran. Standar HAM tersebut menjadi penting karena penggusuran paksa juga telah ditetapkan sebagai sebuah pelanggaran HAM berat berdasarkan Resolusi Komisi HAM PBB Nomor 2004/28. Dalam Pendapat Umum PBB Nomor 7 Tahun 1997 itu diatur bahwa sekurangnya penggusuran paksa memenuhi prosedur:³¹

1. Ada musyawarah sejati yang tulus antara kedua belah pihak;
2. Ada pemberitahuan yang lengkap dan rasional tentang rencana penggusuran
3. Ada alternatif solusi pindah yang menjamin kualitas hidup yang setidaknya sama baiknya atau lebih baik dari tempat sebelumnya;
4. Ada kehadiran perwakilan pemerintah yang hadir saat penggusuran berlangsung;
5. Ada data-data korban yang lengkap dan transparan;
6. Tidak dilakukan pada saat cuaca buruk dan/atau malam hari;
7. Ada peluang pemulihan hukum bagi warga terdampak;
8. Ada bantuan hukum yang disediakan oleh Pemerintah untuk menuntut kompensasi setelah penggusuran dilaksanakan.

Lebih lanjut, dalam *Basic Principles and Guidelines on Development Based Evictions and Displacement A/HRC/4/18* diatur secara teknik prosedur penggusuran paksa yang pengaturannya megacu pada *Universal Declaration of Human Rights*, serta kovenan-kovenan PBB sebelumnya. Standar hidup Warga Negara dan pengakuan HAM dikedepankan dan diakui keberadaannya secara internasional, sehingga dalam *Guideline* ini diatur secara tegas larangan penggusuran paksa tanpa syarat dan tidak prosedural. Penggusuran paksa diyakini sebagai langkah terakhir sehingga lebih mengutamakan upaya preventif adanya penggusuran paksa. Selain tahapan prosedur yang mengedepankan perlindungan HAM, juga diatur mengenai kompensasi dan restitusi sebagai ganti rugi yang wajib diberikan bagi warga negara yang tergusur.

Pendapat atau komentar umum tersebut memang tidak mengikat secara hukum, karena berbentuk *soft law*. Akan tetapi dapat ditinjau bahwa PBB memberi

³¹ Kantor Pusat Dokumentasi ELSAM, ‘Komentar Umum Nomor 7 Tentang Hak atas Tempat Tinggal yang Layak: Pengusiran Paksa pada Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (ICESCR)’ (ELSAM, [s.a.]) <<https://referensi.elsam.or.id/2014/09/komentar-umum-nomor-6-tentang-hak-atas-tempat-tinggal-yang-layak-pengusiran-paksa-pada-komentar-umum-kovenan-internasional-hak-ekonomi-sosial-dan-budaya-icescr/>> accessed 19 November 2019.

panduan untuk memampukan Komite dan Negara-negara Pihak memperoleh gambaran khususnya dalam penegakan HAM, salah satunya dalam tindakan penggusuran. Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya (“Kovenan EKOSOB”) dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, yang dengan diratifikasinya Kovenan tersebut, menunjukkan bahwa aturan tersebut mengikat masyarakat secara umum dan berlaku seyogyanya ditegakkan oleh aparat penegak hukum di Indonesia. Pasal 11 Kovenan EKOSOB menjamin hak setiap warga negara untuk mendapatkan kesejahteraan hidup yang layak, termasuk hak atas perumahan yang layak.

Lebih lanjut, membandingkan dengan Negara Filipina, penggusuran tanah diatur dalam *Republic Act No. 7279 “Urban Development and Housing Act of 1992”*, yang wajib melalui prosedur sebagai berikut:³²

1. Wajib ada pemberitahuan dan informasi yang lengkap mengenai rencana penggusuran setidaknya 30 hari sebelumnya;
2. Wajib ada musyawarah yang tulus mengenai solusi atas rencana relokasi pasca penggusuran;
3. Wajib ada kehadiran perwakilan pemerintah saat penggusuran berlangsung;
4. Ada data-data korban yang lengkap dan transparan;
5. Hanya dapat dilaksanakan pada hari Senin sampai Jumat pada jam kerja dan kondisi cuaca baik, kecuali disetujui lain oleh pihak terdampak;
6. Tidak diperbolehkan ada ancaman alat berat;
7. Wajib didampingi oleh pihak kepolisian guna memastikan tidak ada pelanggaran hak warga;
8. Ada relokasi yang layak dan memerhatikan kepentingan warga terdampak;
9. Bila penggusuran melibatkan kaum papa, pemerintah harus menyediakan rumah yang layak dalam waktu maksimal 45 hari. Bila waktu tersebut dilewati, pemerintah harus memberikan bantuan keuangan setara nilai upah layak selama 60 hari berturut-turut dan tetap menyediakan rumah.

Di negara-negara Eropa, tindakan penggusuran masih menyentuh angka yang tinggi di negara Inggris, Belgia, Perancis, dan juga Luxemburg. Sementara untuk negara di Eropa yang memiliki angka persentasi penggusuran paksa terkecil adalah Finlandia dan Austria, yang hal ini didorong dengan adanya

³² Philippine Republic Act No. 7279, ‘Urban Development and Housing Act of 1992’ (Philippine Government, 2007) <https://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2007/ra_9397_2007.html> accessed 20 November 2019.

mekanisme tindakan pencegahan, relokasi tempat tinggal, dan juga tindakan alternative penggusuran paksa seperti mediasi dengan para pihak terkait telah diterapkan dalam tahapan prosedur penggusuran paksa.³³ Akan tetapi, kasus penggusuran paksa di negara-negara Eropa kerap kali dilakukan oleh Pihak Swasta, bukan hanya Pemerintah yang berkewenangan. Kasus penggusuran di Perancis dan Yunani sebagai contohnya sering dikaitkan dengan masalah kepemilikan tanah, perjanjian sewa-menyewa yang tidak dipenuhi oleh penyewa sehingga mengakibatkan hutang tidak terbayar, dan masalah wanprestasi dalam perjanjian privat yang mengakibatkan adanya penggusuran atau pengusiran paksa masyarakat sipil.³⁴

Mengenai penggusuran yang di negara-negara Eropa umumnya dilakukan oleh pihak swasta, aturan dan prosedurnya merujuk pada *Eviction Laws* seperti di Inggris, Belanda, Perancis, Yunani, dan negara lainnya yang merupakan ranah hukum perdata. Akan tetapi, dalam pengaturan tersebut memberikan perlindungan atas HAM, salah satunya dengan adanya *Equality Act 2010* di Inggris, di mana terdapat pembuktian hak kepemilikan dan bagi penggusuran harus melalui tahapan dan prosedur sehingga tidak merugikan pihak pihak terkait. Pihak yang digusur juga dapat mengajukan keberatan baik ke Pemerintah apabila terjadi penggusuran tanpa hak.³⁵

Atas dasar dan perbandingan yang telah diuraikan, Penulis menilai bahwa regulasi dan hukum positif di Indonesia mengenai tata cara prosedur dan upaya alternatif atas tindakan penggusuran, belum sepenuhnya menjamin dan melindungi HAM sebagaimana yang telah diterapkan di negara-negara lain, dan telah disepakati bersama antar negara dalam perjanjian internasional.

³³ FEANTSA-The Foundation Abbe Pierre, 'Evictions in Europe: Useless, Expensive, and Preventable Chapter 3' (FEANTSA [s.a.] <<https://www.feantsa.org/download/housing-exclusion-in-europe-evictions-chapter7026448962775795966.pdf>> accessed 20 November 2019.

³⁴ *ibid.*[83].

³⁵ Age UK, 'Preventing Evictions' (Age UK, [s.a.] <https://www.ageuk.org.uk/globalassets/age-uk/documents/factsheets/fs68_tenancy_rights_security_of_tenure_fcs.pdf> accessed 21 November 2019.

Status Quo Regulasi dan Statistik Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di DKI Jakarta

Indonesia sejatinya telah memiliki regulasi yang mengatur mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengertian mengenai pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.³⁶ Tujuan dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum ialah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran, dengan tetap memerhatikan kepentingan hukum para pihak yang berhak.³⁷ Undang-undang ini juga mengatur kewajiban bagi para pihak yang berhak untuk melepaskan tanah pada saat setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.³⁸ Kegiatan pengadaan tanah dilakukan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, yang nantinya tanah yang dilakukan pembangunan untuk kepentingan umum ini dimiliki oleh pemerintah ataupun Badan Usaha Milik Negara.

Selanjutnya, dalam undang-undang ini terdapat pengaturan mengenai tahapan pengadaan tanah bagi kepentingan umum, yakni sebagai berikut:

1. Perencanaan, yang harus didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum baik dalam Rencana Jangka Menengah, Rencana Strategis, hingga Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.³⁹
2. Persiapan, yang meliputi kegiatan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan, dan konsultasi publik rencana pembangunan.⁴⁰ Di tahap inilah pelaksana pengadaan tanah melakukan pendekatan ke masyarakat terdampak di sekitar lokasi rencana pembangunan melalui musyawarah yang tulus.

³⁶ Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Ps. 1 angka 2.

³⁷ *ibid.*, Ps. 3.

³⁸ *ibid.*, Ps. 5.

³⁹ *ibid.*, Ps. 14 ayat (2).

⁴⁰ *ibid.*, Ps. 16.

3. Pelaksanaan, yang meliputi inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; penilaian ganti kerugian; musyawarah penetapan ganti kerugian; pemberian ganti kerugian; dan pelepasan tanah instansi.⁴¹
4. Penyerahan hasil pengadaan tanah yang dilakukan oleh Lembaga Pertanahan kepada instansi yang memerlukan tanah setelah pemberian ganti kerugian dan adanya pelepasan hak.⁴²

Asas dan tujuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 seakan telah melindungi masyarakat atas segala bentuk ketidakadilan dalam pelaksanaannya dengan menjamin adanya musyawarah serta pemberian ganti kerugian yang layak dan adil bagi para pihak yang berhak atas tanah yang direncanakan sebagai lokasi pembangunan.

Namun, dengan masih berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya seolah-olah memberikan legitimasi terhadap tindakan-tindakan yang menjadikan kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum berujung pada penggusuran paksa yang merugikan masyarakat. Dalam peraturan ini secara langsung memberikan kemudahan bagi pemerintah untuk dapat melakukan penggusuran atas suatu lahan milik warganya tanpa perlu membuktikan kepemilikannya. Terlebih lagi, penggusuran dapat terjadi tanpa harus memberikan kompensasi kepada masyarakat. Salah satu pasal yang menegaskan kemudahan bagi pemerintah untuk melakukan penggusuran paksa ialah sebagai berikut:

Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada di daerahnya masing-masing pada suatu waktu.⁴³

Frasa "...mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah..." seakan memberikan keleluasaan bagi pemerintah untuk melakukan

⁴¹ *ibid.*, Ps. 27 ayat (2).

⁴² *ibid.*, Ps. 48 ayat (1).

⁴³ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, Ps. 3 ayat (1).

tindakan apapun demi tercapainya tujuan penggusuran yang tidak memerhatikan hak para pihak yang berhak atas tanah sehingga berujung pada penggusuran paksa. Dilanjutkan pula dengan diktum pasal yang menyatakan bahwa dalam rangka menyelesaikan pemakaian tanah, pemerintah dapat memerintahkan masyarakat yang menguasai tanahnya untuk mengosongkan tanah dengan segala barang dan orang yang menerima haknya. Jika perintah tersebut tidak dipenuhi, maka pemerintah dapat melakukan pengosongan tanah dengan biaya pemakai tanah itu sendiri.⁴⁴ Selain itu, pemerintah dapat mengkriminalisasi pihak-pihak yang dianggap menghalangi proses pengosongan tanah.⁴⁵ Dengan tidak dicabutnya Perpu Nomor 51 Tahun 1960, walaupun telah berlaku Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, ketentuan dalam Perpu tersebutlah yang akan dijadikan justifikasi bagi pemerintah yang melakukan penggusuran paksa tanpa melihat hak-hak masyarakat yang telah tinggal dan menguasai tanah tersebut.

Dalam studi kasus atas penggusuran paksa di DKI Jakarta, berdasarkan data yang dihimpun oleh Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta), selama tahun 2015-2018 penggusuran, baik untuk unit usaha maupun hunian, masih marak dilakukan oleh pemerintah.

Tabel 1. Titik Penggusuran di DKI Jakarta Tahun 2015-2018

Lokasi	2015	2016	2017	2018
Jakarta Utara	31	35	29	12
Jakarta Timur	31	23	18	10
Jakarta Barat	14	41	17	12
Jakarta Pusat	23	55	27	22
Jakarta Selatan	14	39	19	23
Total	113	193	110	79

Tujuan penggusuran yang dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta selama empat tahun terakhir cukup beragam, dimulai dari penertiban Izin Mendirikan Bangunan, proyek Monorail Train (MRT), pelebaran jalan, penertiban umum, pembangunan taman kota, normalisasi, pembangunan waduk, pembangunan jalur hijau atau Ruang Terbuka Hijau, pembangunan aset pemerintah daerah, properti swasta ataupun

⁴⁴ *ibid.*, Ps. 4.

⁴⁵ *ibid.*, Ps. 6.

Badan Usaha Milik Negara, hingga pembangunan fasilitas umum lainnya. Namun, selanjutnya yang harus diperhatikan adalah bagaimana prosedur penggusuran tersebut dilakukan. LBH Jakarta merangkum pula bagaimana penggusuran tersebut dilaksanakan dalam data di bawah ini.

Tabel 2. Prosedur Penggusuran di DKI Jakarta Tahun 2015-2018

Lokasi	2015	2016	2017	2018
Musyawah	18	9	5	7
Sepihak	95	155	79	64
Tidak Tahu	0	35	26	8

Berdasarkan data tersebut, dapat diketahui bahwa sebenarnya, pemerintah DKI Jakarta dalam melakukan penggusuran paksa tidak melalui prosedur musyawarah sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, dan memilih melakukan penggusuran secara sepihak tanpa pelibatan masyarakat. Selama empat tahun terakhir pula, penggusuran di DKI Jakarta banyak menggunakan ancaman alat berat, rindakan penertiban oleh personil gabungan Satuan Polisi Pamong Praja, TNI dan Kepolisian yang dapat dilakukan dalam 1 titik penggusuran. Jarang sekali ditemui metode penggusuran dilakukan secara sukarela. LBH Jakarta mencatat bahwa pada tahun 2018 masih ditemukan penggusuran yang melibatkan aparat yang tidak memiliki kewenangan yakni melibatkan Satpol PP di 76 titik penggusuran dan 21 titik menggunakan ancaman alat berat; 20 titik melibatkan TNI; 22 titik melibatkan Polri dan 21 titik melibatkan petugas lainnya.⁴⁶

Penggusuran pada suatu bidang tanah milik pihak yang berhak seharusnya dapat menjamin adanya ganti kerugian yang layak dan adil ataupun solusi lainnya atas kehilangan tempat hidup para pihak yang berhak. Namun, selama tahun 2015 hingga 2018, mayoritas penggusuran dilakukan tanpa adanya suatu tawaran solusi dari pemerintah. Pemerintah tidak banyak memberikan solusi atas penggusuran baik solusi relokasi penuh ataupun sebagian, maupun ganti rugi yang tidak seluruhnya dilaksanakan dengan layak.

⁴⁶ Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, *Masih Ada: Laporan Penggusuran Paksa di Wilayah DKI Jakarta Januari-September 2018* (Lembaga Bantuan Hukum Jakarta 2018).[56].

Tabel 3. Kelayakan Solusi Penggusuran di DKI Jakarta Tahun 2015-2018

Solusi		2015	2016	2017	2018
Relokasi	Layak	18	4	2	2
	Tidak Layak	5	6	1	4
	Sebagian	9	12	2	3
Ganti Rugi	Layak	5	0	0	1
	Tidak Layak	4	1	0	1
Tanpa Solusi		72	101	104	61
Tidak Tahu		0	65	1	14

Ketiadaan solusi memadai yang diberikan oleh pemerintah dalam melakukan penggusuran paksa menyebabkan tingginya korban penggusuran paksa di DKI Jakarta. LBH Jakarta dalam laporannya menyajikan data korban penggusuran paksa mencapai 8145 keluarga dan 6283 unit usaha pada tahun 2015; 5726 keluarga dan 5379 unit usaha pada tahun 2016; 1171 keluarga dan 1732 unit usaha pada tahun 2017; serta 277 keluarga dan 864 unit usaha pada tahun 2018. Selain itu, LBH Jakarta juga mencatat bahwa permasalahan laten dalam kasus-kasus penggusuran paksa di DKI Jakarta ialah warga yang berpeluang untuk memperoleh hak atas tanah, yakni yang telah menghuni suatu bidang tanah selama 20 tahun,⁴⁷ tetap menjadi korban penggusuran paksa sebelum diuji melalui prosedur hukum.

Banyak pelaku penggusuran melakukan penggusuran paksa atas dasar Perpu Nomor 51 Tahun 1960 dengan menganggap bahwa ketika pelaku penggusuran telah memiliki surat keterangan atau izin untuk melakukan penggusuran atas suatu penetapan lokasi pembangunan, setiap warga yang tinggal dan menguasai bidang atas tanah di lokasi tersebut dianggap sebagai warga yang tinggal tanpa memiliki izin dari pihak yang berhak atau kuasanya. Sehingga, pelaku penggusuran selalu berdalih bahwa dirinya berhak untuk melakukan tindakan pengosongan tanah secara sepihak maupun tindakan kriminalisasi terhadap warga masyarakat, tanpa

⁴⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Ps. 24 ayat (2). "Dalam hal tidak ada atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulunya, dengan syarat ... dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka...serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; penguasaan tersebut ... tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya."

memberikan kompensasi ataupun ganti kerugian sedikit pun kepada warga. Ditambah lagi dengan adanya frasa "...mengambil mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah..." dalam diktum Pasal 3 ayat (1) Perpu Nomor 51 Tahun 1960 menjadi dasar pemerintah untuk melakukan penggusuran paksa dengan melibatkan aparat-aparat yang sebenarnya tidak memiliki kewenangan. Dari total 76 penggusuran di DKI Jakarta selama Januari hingga September 2018, ditemukan rasio antara jumlah total keseluruhan aparat gabungan, yakni Satpol PP, TNI, Polri dan petugas lainnya, dengan jumlah korban mencapai rasio 1:3.⁴⁸

Pun, apabila pelaku penggusuran melakukan musyawarah dan menawarkan solusi atas ganti kerugian, sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011, seringkali pemberian ganti rugi tersebut menjadi salah satu alasan bagi pelaku penggusuran untuk melakukan penggusuran paksa dan menyebabkan masyarakat kehilangan hak atas tanahnya. Hal ini dikarenakan dalam undang-undang tersebut dikenal lembaga konsinyasi, yaitu apabila masyarakat menolak bentuk atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan pengadilan, maka ganti kerugian dapat dititipkan ke pengadilan negeri di wilayah tersebut⁴⁹ dan akibat hukumnya kepemilikan hak atas tanah masyarakat menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara.⁵⁰ Dapat ditengarai adanya lembaga konsinyasi ini justru menjadikan hak-hak masyarakat terlanggar dan memberikan jalan kepada pemerintah untuk melakukan penggusuran paksa.

Berdasarkan data di atas, dapat diketahui bahwa sebenarnya pemerintah DKI Jakarta masih mengabaikan dan belum mampu mewujudkan keterjaminan hak atas kota masyarakatnya. Walaupun dalam rentang tahun 2016 hingga 2018 terdapat penurunan jumlah penggusuran, selebihnya prosedur dan metode yang digunakan masih tanpa pelibatan masyarakat yang berujung pada pelaksanaan penggusuran paksa, mayoritas tanpa solusi yang memadai atas kerugian yang harus dialami masyarakat dengan adanya penggusuran.

⁴⁸ Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, *Op.Cit.*

⁴⁹ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2012, *Op. Cit.*

⁵⁰ *ibid*, Ps. 43.

Kesimpulan

Maka dari itu, demi terwujudnya keterjaminan hak atas kota masyarakat atas pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan menghilangkan praktek-praktek penggusuran paksa yang merugikan masyarakat, Pemerintah sebaiknya mengambil langkah pencabutan peraturan yang bermasalah yakni Perpu Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya serta pengkajian kembali materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan mengadopsi ketentuan-ketentuan perlindungan HAM di dalam Konvenan PBB yang telah diratifikasi dalam Undang-Undang 11 Tahun 2005 dan juga *Basic Principles and Guidelines on Development Based Evictions and Displacement*. Keselerasan peraturan hukum juga akan memberikan kepastian hukum dalam mewujudkan pemenuhan hak masyarakat. Kemudian, penegakan prosedur dan aktualisasi nilai-nilai yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga menjadi penting untuk dilaksanakan Aparat Penegak Hukum untuk menunjang harmonisasi ketertiban umum, sehingga pembangunan dan pemenuhan hak warga negara dapat berjalan selaras.

Daftar Bacaan

Buku

Ana Sugranyes dan Charlotte Mathivet, *Cities for All: Proposals and Experiences towards the Right to the Cities*, (Habitat International Coalition HIC 2011).

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Penerbit Universitas Trisakti 2018).

Bono Budi Priambodo, *Aspek Hukum Administrasi Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam* di dalam buku *Hukum Administrasi Negara Sektor edisi Revisi*, (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2018).

David Harvey, [et.,al.], *Rebel Cities: From Right for The City to Urban Revolution* (Verso 2012).

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, (LP3ES 2015).

Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, *Atas Nama Pembangunan: Laporan Penggusuran Paksa di Wilayah DKI Jakarta Tahun 2015* (Lembaga Bantuan Hukum Jakarta 2016).

_____, *Masih Ada: Laporan Penggusuran Paksa di Wilayah DKI Jakarta Januari-September 2018* (Lembaga Bantuan Hukum Jakarta 2018).

_____, *Mengais Pusaran Janji: Laporan Penggusuran Paksa di Wilayah DKI Jakarta Tahun 2017* (Lembaga Bantuan Hukum Jakarta 2018).

_____, *Seperti Puing: Laporan Penggusuran Paksa di Wilayah DKI Jakarta Tahun 2016* (Lembaga Bantuan Hukum Jakarta 2017).

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Kanisius 2007).

Sofyan Ritung, [et.,al.], *Sumber Daya Lahan Pertanian Indonesia : Luas, Penyebaran, dan Potensi Ketersediaan* (IAARD Press 2015).

Jurnal

Daya Negri Wijaya, *Kontrak Sosial Menurut Thomas Hobbes dan John Locke*” (2016) 1 Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis.

Daya Negri Wijaya, *Jean-Jaques Rousseau dalam Demokrasi*” (2016) 1 Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review.

Mark Purcell, *Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the City*” (2013) 1 Journal of Urban Affairs.

Laman

Age UK, *‘Preventing Evictions’* (Age UK, [s.a.]) <https://www.ageuk.org.uk/globalassets/age-uk/documents/factsheets/fs68_tenancy_rights_security_of_tenure_fcs.pdf>.

FEANTSA-The Foundation Abbe Pierre, *‘Evictions in Europe: Useless, Expensive, and Preventable Chapter 3’* (FEANTSA [s.a.]) <<https://www.feantsa.org/download/housing-exclusion-in-europe-evictions-chapter7026448962775795966.pdf>>.

Kantor Pusat Dokumentasi ELSAM, *‘Komentor Umum Nomor 7 Tentang Hak*

atas Tempat Tinggal yang Layak: Pengusiran Paksa pada Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (ICESCR)' (ELSAM, [s.a.]) <<https://referensi.elsam.or.id/2014/09/komentar-umum-nomor-6-tentang-hak-atas-tempat-tinggal-yang-layak-pengusiran-paksa-pada-komentar-umum-kovenan-internasional-hak-ekonomi-sosial-dan-budaya-icescr/>>.

Philippine Republic Act No. 7279, 'Urban Development and Housing Act of 1992' (Philippine Government, 2007) <https://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2007/ra_9397_2007.html>.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).

Undang-Undang No. 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).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-III/2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-VII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 36/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 96/PUU-XIV/2016.

--halaman ini sengaja dibiarkan kosong--