



KEPASTIAN HUKUM TENTANG GANTI KERUGIAN PADA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Rizka Maulidaen Rustandi¹, Yenny Febrianty², Asmak Ul Hosnah³

^{1,2,3}Universitas Pakuan Bogor, Indonesia

Email: rizkamrustandi@gmail.com

Abstrak

Pembangunan untuk kepentingan umum ini tidak jarang memerlukan tanah yang tidak hanya dikuasai oleh negara, dalam arti bahwa tanah milik masyarakat pun bisa dipergunakan untuk pembangunan selama prosesnya mengikuti prosedur yang ada, dimana masyarakat akan mengorbankan tanahnya demi sarana pembangunan kepentingan umum. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui aturan dan realisasi ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan mengetahui rekonstruksi regulasi ganti untung atas kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berkeadilan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan teknik pengumpulan berupa penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa aturan dan realisasi ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini masih belum berkeadilan, hal ini terlihat dengan adanya persoalan ketidakjelasan lama pelunasan ganti kerugian tanah pasca dilakukannya penentuan lokasi, tidak jelasnya patokan dalam hal penentuan besaran ganti kerugian, serta kurangnya transparansi proses ganti rugi kepada masyarakat terdampak. Rekonstruksi regulasi ganti kerugian yang menguntungkan pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berkeadilan, dalam tulisan ini Penulis ingin menawarkan kepada para pihak agar memikirkan anggapan baru (paradigma), bahwa ganti rugi yang selama ini menjadi stigma negatif dapat menjadi ganti kerugian yang menguntungkan pemilik tanah yang sudah mengalami kerugian, sehingga masyarakat tidak mengalami kerugian lagi.

Kata Kunci: Kepastian Hukum, Ganti Kerugian, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum

PENDAHULUAN

Tanah adalah asal manusia, setelah mati kembali ke tanah, dan akan dibangkitkan dari tanah pula.¹ Tanah merupakan faktor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat.² Fungsi tanah tidak hanya terbatas pada kebutuhan tempat tinggal, tetapi juga tempat tumbuh kembang sosial, politik, dan budaya seseorang maupun suatu komunitas masyarakat.³ Kebanyakan orang Indonesia memandang tanah sebagai sarana tempat tinggal dan memberikan penghidupan, sehingga tanah mempunyai fungsi yang sangat penting.⁴

¹Martin Roestamy, "Model Land Supply for Land Bank to House Application", *Jurnal Bestuur*, Vol. 8, Issue 1, August, 2020, hlm. 27.

²Soerjono, et. al., *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hlm. 1.

³Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 1.

⁴Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 1.



Sebagai salah satu unsur esensial pembentuk negara, tanah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa pendukung negara yang bersangkutan, lebih-lebih yang corak agrarisnya mendominasi. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine qua non* (syarat mutlak atau syarat yang absolut).⁵

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:⁶

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hak menguasai negara tersebut, memberi wewenang kepada negara, diantaranya untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Hal ini menunjukkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sehingga harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁷

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) disebutkan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa bangsa Indonesia membentuk negara Republik Indonesia untuk melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuan bangsa Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum.⁸

Untuk melaksanakan tujuan tersebut, negara Republik Indonesia mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia atas nama Bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan, yaitu UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Hubungan hukum tersebut dinamakan hak menguasai negara. Hak ini tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.⁹

Negara diberikan kewenangan untuk mengatur tanah dan unsur-unsur sumber daya alam lainnya yang merupakan kekayaan nasional. Dalam hal ini, negara berwenang mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan, dan penggunaan tanah, serta pemeliharaan tanah atas seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia dengan tujuan agar dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan tersebut dilaksanakan negara dalam kedudukannya sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia atau berkedudukan sebagai badan penguasa.¹⁰

⁵Imam Sudiyat, *Hukum Adat, Sketsa Asas*, (Yogyakarta: Liberty, 1978), hlm. 1.

⁶Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*, UU No. 5 LN Tahun 1960 No. 104, TLN No. 2043, Pasal 2 ayat (2) huruf a.

⁷Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Op. Cit.*, hlm. 21.

⁸*Ibid.*, hlm. 23.

⁹*Ibid.*

¹⁰*Ibid.*, hlm. 24.



Penguasaan negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia bersumber pula pada hak Bangsa Indonesia yang meliputi kewenangan negara dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:¹¹

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

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 UUPA tersebut, oleh UUPA diberikan suatu interpretasi autentik mengenai hak menguasai dari negara yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian, tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar tersebut.¹² Dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa hamparan tanah adalah hak bangsa dan dipergunakan sebagai sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sebenarnya di Indonesia saat ini tanahnya dikuasai oleh seorang kelompok oligopoli atau kartel.¹³

Negara memiliki wewenang untuk mempergunakan sumber daya alam yang nantinya akan diperuntukkan kepada rakyat, seperti halnya dalam bentuk pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.¹⁴

Pembangunan untuk kepentingan umum ini tidak jarang memerlukan tanah yang tidak hanya dikuasai oleh negara, dalam arti bahwa tanah milik masyarakat pun bisa dipergunakan untuk pembangunan selama prosesnya mengikuti prosedur yang ada, dimana masyarakat akan mengorbankan tanahnya demi sarana pembangunan kepentingan umum. Pengorbanan tanah ini tidak semata-mata tergolong hibah masyarakat kepada pemerintah, namun diartikan bahwa pemerintah harus memberikan ganti rugi yang menguntungkan agar tidak mengakibatkan kesengsaraan terhadap masyarakat atas setiap tanah yang dipergunakan pemerintah demi pembangunan untuk kepentingan umum.¹⁵

¹¹Ibid.

¹²Ibid., hlm. 24-25.

¹³Martin Roestamy dan Abraham Yazdi Martin, "Human Basic Need of Housing Supported by Land Bank Sistem", *IJASOS-International E-Journal of Advances in Social Sciences*, Vol. V, Issue 14, August 2019, hlm. 968.

¹⁴Heri Suherman dan Martin Roestamy, "Asas Keseimbangan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dengan Pemberian Ganti Untung", *Jurnal Living Law*, Vol. 10, No. 2, 2018, hlm. 129.

¹⁵Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-dasar Pembentukan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Jala Permata, 2007), hlm. 20-24.



Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang yang bersifat publik kepada negara berupa kewenangan untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok pengadaan tanah sebagai berikut :

1. Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum dan pendanaannya;
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan:
 - a. Rencana tata ruang wilayah;
 - b. Rencana pembangunan nasional/daerah;
 - c. Rencana strategis;
 - d. Rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.
3. Pengadaan tanah diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan;
4. Penyelenggaraan pengadaan tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat;
5. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Pasal 6 UUPA yang menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Pasal ini selanjutnya dinyatakan sebagai salah satu asas hukum tanah yang diistilahkan asas fungsi sosial hak atas tanah. Keberadaan asas fungsi sosial hak atas tanah dalam hukum tanah menjadi landasan fundamental bagi terwujudnya tanah yang bermanfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat di negara kesejahteraan. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.¹⁶

Dengan adanya fungsi sosial tersebut, maka negara/pemerintah akan mengambil beberapa tanah yang mana hak tanah tersebut dimiliki oleh masyarakat, hingga kegiatan mengambil inilah yang disebut dengan pengadaan tanah. Ketentuan mengenai pengadaan tanah itu sendiri telah diatur didalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-undang dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum dalam masalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah yang telah mengalami beberapa kali perubahan, sampai yang terbaru pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum *juncto* Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum *juncto* Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012

¹⁶Martin Roestamy dan Abraham Yazdi Martin, *Pengantar Hukum Properti Indonesia: Sebuah Catatan Tentang Refleksitas*, (Depok: Rajawali Buana Pusaka, 2021), hlm. 78.



tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, proses pengadaan tanah yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan seperti Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Keppres No. 55/1993), Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 36/2005) dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Perpres No. 65/2006 jo Perpres No. 36/2005), itu dikenal dengan istilah Panitia Pengadaan Tanah yang disebut Tim Sembilan (Tim 9).

Tim 9 tersebut pada pokoknya bertugas untuk melakukan verifikasi terkait dengan status tanah, status pemegang hak atas tanah dan pihak-pihak yang terkait dengan itu yang berhak memperoleh ganti kerugian. Dalam proses pemberian ganti kerugian jenis ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disepakati kedua belah pihak, baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah yang mana memberi ganti kerugian secara layak dan adil pada pihak yang berhak. Pengadaan tanah bertujuan untuk menyediakan tanah/lahan bagi pelaksanaan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara serta masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.¹⁷ Tujuan ini dimaknai bukan pembangunan individu ataupun pembangunan kelompok.¹⁸ Kepentingan umum yang dalam hal ini dapat disebutkan bahwa merupakan suatu kepentingan yang kemanfaatannya harus dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat dengan memperhatikan bidang sosial, psikologis serta politik demi kemakmuran seluruh rakyat dan dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan eks pemegang hak atas tanah tidak boleh ditelantarkan demi pembangunan untuk kepentingan umum.¹⁹

Pemerintah yang melakukan pengadaan tanah itu sendiri juga terdiri dari beberapa pihak seperti lembaga negara, kementerian dan lembaga pemerintahan nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, pemerintah kabupaten/kota, hingga pihak BUMN/BUMN yang mendapat penugasan khusus pemerintah. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam undang-undang ini telah dijelaskan sendiri mengenai keseluruhan tahapan yang ada dan langkah-langkah yang harus ditempuh untuk menyelenggarakan suatu pengadaan tanah.

¹⁷Andy Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*, (Surabaya: Laksbang Justitia, 2015), hlm. 15.

¹⁸Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Yogyakarta: Litera Yogyakarta, 2016), hlm. 2.

¹⁹Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012), hlm. 99.



Peraturan perundang-undangan dibidang pengadaan tanah, pada intinya mengharuskan adanya verifikasi untuk mengidentifikasi pihak-pihak yang berdasarkan pembuktian yang ada, sehingga dapat diklasifikasikan sebagai pihak yang berhak untuk memperoleh ganti kerugian, sebagaimana bukti kepemilikan hak atas tanah yang diatur dalam UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24/1997).

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, profesi keuangan dalam hal ini profesi penilai mempunyai peran yang sangat penting yaitu dalam proses penetapan besaran ganti kerugian.²⁰ Pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menegaskan bahwa penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi tanah, ruang atas tanah dan ruang bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan kerugian lain yang dapat dinilai. Tugas melakukan penilaian terhadap objek ganti kerugian, bukanlah tugas yang ringan. Penilai harus secara profesional memberikan opini nilai yang wajar sesuai tujuan penilai, yaitu untuk tujuan ganti kerugian.

Dalam melakukan penilaian ganti kerugian untuk kepentingan umum terhadap objek berupa tanah dan atau bangunan, salah satu kendala yang dihadapi oleh penilai di lapangan adalah adanya kontaminasi harga objek penilaian yang disebabkan oleh adanya pihak-pihak yang ingin memanfaatkan atau mengambil keuntungan sesaat atas kegiatan pembangunan dan ganti kerugian tanah. Seringkali informasi tentang adanya rencana pembebasan lahan ini juga dimanfaatkan oleh masyarakat dan pihak-pihak tertentu dalam membentuk opini atas nilai tanah yang terkena dampak rencana ganti kerugian, sehingga pada saat penilai datang ke lokasi untuk melakukan penilaian, nilai tanah pada objek ganti kerugian telah terkontaminasi dengan kepentingan atau *interest* pihak-pihak tertentu, yang pada akhirnya hal itu akan mempersulit penilai dalam melakukan penilaian, khususnya dalam mencari data pembanding untuk menentukan nilai penggantian wajar ganti kerugian. Permasalahan lain yang timbul terkait ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu tidak tercapainya kesepakatan dalam musyawarah penetapan ganti rugi.

Penilaian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat mengacu pada prinsip hukum yang berlaku bahwa kepentingan umum harus diletakkan di atas kepentingan pribadi. Oleh karena itu, seorang warga negara, dalam hal ini pemilik atau pemegang hak atas tanah seharusnya ikut berpartisipasi mendukung pembangunan untuk kepentingan umum. Jika pemerintah membutuhkan tanah untuk pembangunan bagi proyek-proyek kepentingan umum diharapkan bagi rakyat yang menguasai tanah yang diperlukan untuk pembangunan tersebut, harus dengan sukarela menyerahkan atau melepaskan hak atas tanah mereka pada pemerintah sebagai wadah pembangunan yang dimaksud. Akan tetapi sebaliknya juga pemerintah tidak boleh merugikan warga masyarakat dengan melepaskan hak atas tanah rakyat atau warga masyarakat tanpa memberikan ganti rugi yang menguntungkan dan dalam pelaksanaan proses pelepasan hak atas tanah tersebut harus dilakukan atau ditempuh jalan musyawarah.

²⁰Doni Triono, "Penilaian Ganti Kerugian Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Standar Penilaian Indonesia 2015", *Substansi*, Vol. 1, No. 2, 2017, hlm. 266.



Dalam hubungan antara negara dan warga negara, keadilan sosial mengandung pemahaman bahwa warga negara mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum, sedangkan negara berkewajiban untuk berbagi kesejahteraan kepada para warga negaranya sesuai dengan jasa atau kemampuan dan kebutuhan masing-masing (secara proporsional). Bila hal ini diterjemahkan dalam kebijakan pertanahan, maka berbagai ketentuan yang dibuat itu hendaklah memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menerima bagian manfaat tanah, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya, sehingga dapat memperoleh kehidupan yang layak.²¹

METODE PENELITIAN

Pendekatan dalam penelitian ini yaitu yuridis normatif, yaitu hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas atau dogma-dogma. Adapun teknik pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*) pengumpulan data, dilakukan secara kualitatif. Tahap penelitian terdiri atas penelitian kepustakaan dalam upaya mencari data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Dalam penelitian hukum normatif, data dianalisis secara kualitatif yaitu analisis dengan menguraikan deskriptif analisis dan perspektif.

PEMBAHASAN

Aturan dan Realisasi Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Keberhasilan suatu pelaksanaan hukum tidaklah mampu terlepas dari baik dan buruknya peraturan hukum yang dibuat. Pada persoalan pengadaan tanah serta ganti kerugian dalam pembangunan untuk kepentingan umum, terlihat jelas bahwa persoalan timbul diakibatkan adanya ketentuan hukum terkait mekanisme pelaksanaan ganti kerugian. Pada dasarnya ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum haruslah berlandaskan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunaan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Selanjutnya selain ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUDNRI, pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum juga harus sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan, bahwa :²²

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum juga harus sesuai dengan Pasal 18 UUPA yang menyatakan, 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.

²¹Heri Suherman dan Martin Roestamy, *Op. Cit.*, hlm. 130.

²²Pasal 1 ayat (2) UUPA.



Dengan demikian, jelas juga bahwasannya pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum juga haruslah senafas dengan Sila Kelima Pancasila.

Pada perkembangannya pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang kemudian secara teknisnya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2014 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, menggunakan sistem konsinyasi yang dititipkan kepada pihak pengadilan yang dilakukan tanpa adanya atau dengan adanya perundingan terlebih dahulu dengan masyarakat terkait. Hal ini jelas akan dapat disimpangi oleh kalangan pemerintah dengan melakukan eksekusi dan penentuan ganti kerugian secara sepihak dan secara otoriter. Hal ini juga jelas telah bertolak belakang dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan UUPA.

Konsinyasi sendiri pada dasarnya tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2014 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015. Sistem ganti kerugian juga dikenal dalam KUHPerdata yang tertuang dalam Pasal 1239 dan Pasal 1243 KUHPerdata yang menyatakan bahwa ganti kerugian mencakup ganti kerugian dalam aspek biaya, rugi, dan bunga. Namun demikian, terdapat perbedaan dalam hal pelaksanaan konsinyasi antara Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dengan konsinyasi di dalam KUHPerdata. Konsinyasi di dalam KUHPerdata pelaksanaannya baru dapat dilakukan apabila telah ada perundingan terlebih dahulu antara para pihak sehingga terdapat hubungan hukum. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 1404 - 1412 KUHPerdata. Pasal 1404 KUHPerdata menyatakan:²³

Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berhutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangkan, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berhutang dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang.

Selanjutnya Pasal 1405 KUHPerdata secara tegas dan jelas menyatakan bahwa agar supaya penawaran yang sedemikian itu sah adalah perlu :

- a) bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang berkuasa menerimanya untuk dia;
- b) bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;

²³Pasal 1404 KUHPerdata.



- c) bahwa ia mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan mengenai sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;
- d) bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;
- e) bahwa syarat dengan mana utang yang telah dibuat, telah dipenuhi;
- f) bahwa pembayaran dilakukan di tempat, dimana menurut persetujuan pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada si berpiutang atau di tempat tinggal yang telah dipilihnya;
- g) bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua saksi.
- h) Pasal 1407 KUHPerdata menyatakan : "biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh si berpiutang, jika perbuatan-perbuatan telah dilakukan menurut undang-undang.

Selanjutnya di dalam Pasal 1408 KUHPerdata secara jelas dan tegas dinyatakan bahwa "selama apa yang dititipkan tidak diambil oleh si berpiutang, si berhutang dapat mengambilnya kembali dalam hal itu orang-orang yang turut berhutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan."

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas dapatlah dikatakan secara jelas bahwa:

- a. Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (Konsinyasi) terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur Wanprestasi pihak kreditur ini disebut *mora kreditoris*.²⁴
- b. Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang- piutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif.²⁵

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada terlihat jelas bahwa konsinyasi di dalam KUHPerdata lahir akibat adanya perikatan antara para pihak secara privat. Hal ini jelas berbeda dengan konsinyasi yang lahir dari adanya fungsi sosial tanah sebagai sarana pembangunan nasional. Sehingga konsinyasi terkait pengadaan tanah berbeda dengan konsinyasi di dalam KUHPerdata.

Pada Pasal 17 ayat (2) Keppres No.55/Tahun 1993 dinyatakan bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Konsinyasi yang dikenal di dalam Keppres No.55/Tahun 1993 hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti kerugian yang telah penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (Konsinyasi) terjadi dalam suatu perjanjian, kreditur tidak

²⁴Mariam Darus Badrulzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 171.

²⁵Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hlm. 80.



bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut *mora kreditoris*.²⁶

Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutangpiutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif. Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada terlihat jelas bahwa konsistensi di dalam KUHPerdata lahir akibat adanya perikatan antara para pihak secara private. Hal ini jelas berbeda dengan konsinyasi yang lahir dari adanya fungsi sosial tanah sebagai sarana pembangunan nasional. Sehingga konsinyasi terkait pengadaan tanah berbeda dengan konsinyasi di dalam KUHPerdata. Pada Pasal 17 ayat (2) Keppres No.55/Tahun 1993 dinyatakan bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dikonsinyasikan di Pengadilan Negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Konsinyasi yang dikenal di dalam Keppres No.55/Tahun 1993 hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti kerugian yang telah yang disepakati akan tetapi orang yang bersangkutan tidak ditemukan.

Berdasarkan ruang lingkup Keppres No.55/Tahun 1993 jelas diketahui bahwa peraturan pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti kerugian untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.²⁷

Berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, belum ada keseragaman pendapat para sarjana baik akademisi maupun praktisi tentang boleh tidaknya konsinyasi diterapkan dalam pelepasan atau penyerahan hak (dahulu disebut pembebasan tanah oleh Instansi Pemerintah), sedangkan untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh swasta, semua sarjana sepakat menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan ketidaksepakatan ganti kerugian.

Mahkamah Agung Republik Indonesia juga menegaskan melalui putusannya Reg. No. 3757 PK/Pdt/1991 tanggal 6 Agustus 1991 yang menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Konsinyasi hanya dikenal atau diatur dalam KUHPerdata dan Keppres No.55/Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang sekarang telah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas

²⁶Mariam Darus Badrulzaman, *Loc. Cit.*

²⁷Abdulrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 66.



Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.²⁸

Kemudian pada tanggal 21 Mei 2007 terbit Peraturan Kepala BPN No 3/2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perpres No 36/2005 yang telah diubah dengan Perpres No 65/2006 tentang Perubahan atas Perpres No 36/2005. Secara garis besar butir-butir penting dalam Peraturan Kepala BPN No 3/2007 itu berkaitan dengan konsinyasi adalah penilaian harga tanah oleh Tim Penilai Harga Tanah didasarkan pada NJOP atau nilai nyata dengan memerhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada 6 (enam) variabel yakni lokasi, letak tanah, status tanah, peruntukan tanah, kesesuaian penggunaan tanah, sarana dan prasarana, dan faktor-faktor lain. Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda benda lain dilakukan oleh instansi terkait. Hasil penilaian diserahkan kepada P2T untuk digunakan sebagai dasar musyawarah.

Ketentuan musyawarah diatur dalam Pasal 31-38, kesepakatan dianggap telah tercapai bila 75 persen luas tanah telah diperoleh atau 75 persen pemilik telah menyetujui bentuk dan besarnya ganti kerugian. Jika musyawarah tidak mencapai 75 persen, maka dapat terjadi 2 (dua) kemungkinan, yaitu:

- a. Jika lokasi dapat dipindahkan, P2T mengusulkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk memindahkan lokasi;
- b. Jika lokasi tersebut tidak dapat dipindahkan (sesuai kriteria dalam Pasal 39), maka kegiatan pengadaan tanah tetap dilanjutkan. Jika 25 persen pemilik belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian atau 25 persen luas tanah belum diperoleh, P2T melakukan musyawarah kembali dalam jangka waktu 120 hari kalender.

Lebih lanjut dijelaskan dengan tegas bahwa jika jangka waktu 120 hari lewat, maka: Bagi yang telah sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, ganti kerugian diserahkan dengan Berita Acara Penyerahan Ganti kerugian atau Berita Acara Penawaran Ganti kerugian. Bagi yang tetap menolak, ganti kerugian dititipkan oleh instansi pemerintah di Pengadilan Negeri (PN) setempat berdasarkan Berita Acara Penyerahan Ganti kerugian.

P2T Kabupaten/Kota membuat Berita Acara Hasil Pelaksanaan Musyawarah dan Penetapan Bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang ditandatangi oleh seluruh anggota P2T, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik. Putusan P2T tentang bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian diatur dalam Pasal 40 sampai dengan Pasal 42. Pemilik yang berkeberatan terhadap putusan P2T dapat mengajukan keberatan disertai alasannya kepada Bupati/WaliKkota/Gub/Mendagri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari. Putusan penyelesaian atas keberatan diberikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Bila pernik tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Wali Kota/Gubernur/Mendagri mengajukan usul pencabutan hak atas tanah menurut UU No 20/1961. Berkaitan dengan pembayaran ganti kerugian, ketentuan Pasal 43-47 mengatur yang berhak menerima ganti kerugian adalah:²⁹

- a. Pemegang hak atas tanah;
- b. Nazir untuk tanah wakaf;

²⁸Ibid.

²⁹Pasal 43-47 Peraturan Kepala BPN No 3/2007.



- c. Ganti kerugian tanah untuk HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemegang HGB/HPL;
- d. Ganti kerugian bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah HGB/HP yang diberikan di atas tanah HGB/HPL, diberikan kepada pemilik bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda tersebut.

Ganti kerugian dalam bentuk uang diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal keputusan. Untuk ganti kerugian yang tidak berupa uang, penyerahannya dilakukan dalam jangka waktu yang disepakati para pihak. Ganti kerugian diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah dan/atau bangunan pengganti atau permukiman kembali;
- c. Tanah dan/atau bangunan dan/atau fasilitas lainnya dengan nilai paling kurang sama dengan harta benda wakaf yang dilepaskan;
- d. *Recognise* berupa pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat setempat (untuk tanah ulayat), atau sesuai keputusan pejabat yang berwenang untuk tanah instansi pemerintah atau pemerintah daerah. Penitipan ganti kerugian karena sebabsebab tertentu (Pasal 48), yaitu :³⁰
 - 1) Yang berhak atas ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
 - 2) Tanah, bangunan, tanaman dan atau benda lain terkait dengan tanah sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
 - 3) Sengketa pemilikan yang masih berlangsung dan belum ada penyelesaiannya;
 - 4) Tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sedang dfletakkan seta oleh pihak yang berwenang;
 - 5) Penitipan ganti kerugian dilakukan dengan permohonan penitipan kepada Ketua Pengadilan Negeri.

Perpres maupun Peraturan Kepala BPN No 3/2007 menyebutkan tentang bentuk ganti kerugian berupa permukiman kembali, namun tidak merincinya lebih lanjut. Sebagaimana diketahui, permukiman kembali itu merupakan proses tersendiri yang memerlukan perhatian mengenai berbagai hal, antara lain bahwa pemilihan lokasi permukiman kembali harus merupakan hasil musyawarah dengan pihak yang akan dipindahkan dengan mengikutsertakan masyarakat penerima; lokasi pemindahan harus dilengkapi sarana dan prasarana serta fasilitas umum. Prasarana dan sarana tersebut harus dapat juga dimanfaatkan oleh masyarakat setempat. Demikian juga perpres tidak menyinggung tentang ganti kerugian terhadap faktor nonfisik berupa upaya pemulihan pendapatan (*income restoration*).

Pada perkembangannya dengan adanya Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 konsinyasi seringkali dilakukan dengan tanpa bermusyawarah terlebih dahulu dengan masyarakat. Pada titik inilah terjadi ketidakadilan khususnya bagi masyarakat yang dimana penentuan besaran konsinyasi dan mekanisme pelaksanaan konsinyasi ditentukan sepahak oleh pemerintah. Nawiasky di dalam teorinya menyatakan bahwa hukum selain berlapis-lapis dan berjenjang-

³⁰Pasal 48 Peraturan Kepala BPN No 3/2007.



jenjang, norma-norma hukum juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yakni :³¹

- a. *Staats fundamental norm* (Norma Fundamental Negara);
- b. *Staats grund gesetz* (Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara);
- c. *Formell Gezets* (Undang-undang Formal);
- d. *Verordnung and Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dipahami bahwa dalam norma-norma hukum yang tersusun berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, serta berkelompok-kelompok, menunjukkan suatu garis politik hukum. Hal tersebut dikarenakan norma dasar yang berisi cita-cita sosial dan penilaian etis masyarakat dijabarkan dan dikonkretisasi ke dalam norma-norma hukum yang lebih rendah.

Hal tersebut menunjukkan bahwa adanya suatu tuntutan masyarakat baik itu cita-cita sosial maupun penilaian etis masyarakat ingin diwujudkan dalam suatu kehidupan sosial melalui norma-norma hukum yang diciptakan. Norma-norma hukum yang tersusun berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis tersebut menunjukkan pula adanya suatu garis sinkronisasi antara norma hukum yang lebih tinggi dan norma hukum yang lebih rendah. Hal tersebut dikarenakan norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber, berdasar, dan oleh karenanya tidak boleh bertentangan dengan pada norma hukum yang lebih tinggi.

Bila melihat teori Nawiasky di atas terlihat jelas bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai *Formell Gezets* dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 sebagai *Verordnung and Autonome Satzung* telah bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 *Formell Gezets*, sebagai Pasal 28 D dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai *Staats grund gesetz*, yang mana hal tersebut juga jelas telah berlawanan dengan Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila yang merupakan *Staats fundamental norm*. Sehingga dalam hal persoalan pelaksanaan konsinyasi sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomor 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dimana ada celah terjadinya dominasi pemerintah kepada masyarakat dalam menentukan pelaksanaan konsinyasi termasuk dalam pembangunan untuk kepentingan umum, akan mengakibatkan peluang terjadinya diskriminasi terhadap masyarakat dalam hal ganti kerugian tanah. Berdasarkan persoalan yang ada tersebut terlihat jelas bahwa telah terjadi disharmonisasi dan dissinkronisasi politik hukum terkait ganti kerugian akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan negara. Sehingga, dengan adanya peluang terciptanya sistem konsinyasi yang otoriter dari adanya Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 dan Pasal 73 Perpres Nomor 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, maka konsep konsinyasi atau ganti kerugian tanah yang ada akan jauh menyimpang dari tujuan negara yang tidak lain adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

³¹Eka N.A.M. Sihombing, "Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah", *De Jure*, ISSN 1410-5632 Vol. 16 No. 1, Maret 2016, hlm. 99.



Sejalan dengan hal itu teori Kesejahteraan dan Tanggung Jawab Negara bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterahkan golongan tertentu, namun seluruh rakyat Sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi dinafikan dan pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasi pada angka persentase belaka.

Kesejahteraan rakyat adalah indikator yang sesungguhnya. Sejalan dengan pandangan Keynes tersebut, Cicero menyatakan bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang berlandaskan pada *civil society* yang mana *civil society* adalah manifestasi dari kehidupan masyarakat yang berlandaskan pada nilai agama, moral, etika, dan budaya.³²

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, regulasi pengadaan tanah diatur dalam Keppres maupun Perpres. Namun, kehadiran Keppres maupun Perpres tersebut tidak mampu mengeliminasi ataupun mengurangi berbagai persoalan dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Kehadiran UU Nomor 2 Tahun 2012 pun diharapkan mampu mengurangi bahkan mengeliminasi berbagai persoalan dalam pelaksanaan pengadaan tanah.³³

Menurut peneliti, terdapat beberapa yang menjadi persoalan ganti rugi dalam proses pembebasan tanah yang terjadi selama ini, yaitu:

a. Proses pembebasan tanah yang alot

Banyak warga yang terkena dampak proyek pembangunan sebenarnya tidak rela tanahnya digusur yang disebabkan karena, misalnya tanah tersebut letaknya strategis yang dapat diinvestasi pada masa mendatang, warga sudah lama menetap pada tanah tersebut sehingga sulit untuk melepaskannya, dan nilai ganti rugi yang ditetapkan tidak layak. Penolakan yang dilakukan pemilik tanah didasarkan pada alasan yang kuat bahwa lahan yang hendak dibebaskan demi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan lahan pertanian yang menjadi andalan para petani untuk mata pencaharian. Ganti kerugian yang diberikan tidak memperhitungkan produktivitas tanah pertanian yang hendak dibebaskan. Padahal, lahan pertanian yang dibebaskan merupakan sumber pangan dan mata pencaharian bagi warga pemilik tanah. Namun, ada juga warga yang merelakan tanahnya digusur untuk kepentingan proyek pembangunan. Kerelaan warga pemilik tanah ternyata tidak diimbangi dengan pemberian ganti rugi yang layak dan pembayaran ganti rugi yang diulur-ulur. Pada gilirannya pun proses pembebasan tanah tersendat-sendat dan alot. Warga pemilik tanah berharap bahwa pembayaran ganti rugi segera dilakukan dengan tidak membuat mereka menjadi sengsara. Artinya, besarnya nilai ganti rugi atas tanah yang dibebaskan menjadi penyebab alotnya pembebasan tanah.

b. Nilai ganti kerugian yang tidak adil

Banyak pembangunan proyek untuk kepentingan umum selema ini tidak berjalan mulus dan lancar yang disebabkan proses pembebasan tanah yang berlarut-larut. Pemerintah yang membutuhkan tanah dan warga pemilik lahan tidak mencapai kata sepakat mengenai nilai ganti rugi. warga yang terkena proyek mengeluh bahwa pemerintah tidak

³²Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 135.

³³Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2015), hlm. 220-221.



menepati kesepakatan awal yang semula mengatakan bahwa ganti rugi diberikan sebesar Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) ditambah harga pasar lalu dibagi dua. Nyatanya pemerintah memberikan ganti rugi hanya berdasarkan NJOP. Dalam proses pengadaan tanah ditemukan sejumlah fakta terkait permasalahan ganti rugi, antara lain:

- 1) Penentuan harga secara sepihak dan pemberlakuan secara tidak fair;
- 2) Tidak ada kejelasan mengenai detail harga objek ganti, klasifikasi beserta harga satunya;
- 3) Terjadi pengkaburan proses dan substansi, siapa pembeli dan berapa penawarannya, banyak oknum yang memposisikan diri sebagai tim panitia pembebasan tanah (P2T), serta penyamaan dan pembedaan harga tidak jelas jenis objek gantinya;
- 4) Banyak mekanisme yang tidak melibatkan pemilik tanah entah pada tahapan sosialisasi rencana pembebasan tanah, rekomendasi harga nyata/pasar oleh Tim Appraisal tidak diketahui, musyawarah ganti rugi tanah, termasuk keputusan penetapan harga dasar musyawarah;
- 5) Pembayaran ganti rugi atas tanah yang dibebaskan molor, bahkan, ganti rugi yang hendak diberikan kepada para pemilik tanah masih dititip lewat pengadilan. Pemerintah sering mengulur-ulur waktu pembayaran ganti rugi.

c. Perbedaan cara pandang terhadap tanah

Cara pandang terhadap tanah yang berbeda dari warga terutama masyarakat adat dengan pemerintah juga menjadi persoalan dalam pembebasan/pengadaan tanah. Mereka menilai bahwa dengan menjual tanah berarti melenyapkan jerih payah nenek moyang mereka yang telah berkorban membuka lahan ketika daerah mereka masih menjadi hutan belantara. Selain itu, dalam pikiran masyarakat adat tanah bukanlah barang komoditas yang dapat diperjual-belikan. Atas dasar itulah warga setempat menunjukkan sikap resistensi untuk mempertahankan tanah ketika ada pihak luar, baik itu pemerintah maupun swasta (pengusaha) yang ingin memanfaatkan tanah ulayat dengan klaim demi pembangunan tanpa kesakrelaan warga setempat.

Cara pandang yang berbeda tersebut tentu menimbulkan persoalan karena tidak ada titik temunya. Bila kedua pihak tetap teguh pada cara pandangnya masing-masing tentu tidak akan tercapai suatu kesepakatan. Sehingga ini menjadi kendala dimana masyarakat adat tetap bersikukuh di satu sisi menolak pembangunan dan disisi lain pemerintah tetap menjalankan program pembangunannya.

d. Sosialisasi kurang transparan

Sosialisasi dalam pembebasan tanah juga menjadi salah satu persoalan dalam pembebasan tanah. Mengetahui adanya rencana pembangunan proyek untuk kepentingan umum dan akan dilakukan pembebasan tanah, pemilik tanah pun mengharapkan adanya sosialisasi yang utuh dan transparan tentang rencana pembangunan tersebut. Namun, dalam perkembangannya selama ini, sosialisasi yang utuh dan transparan jauh dari yang diharapkan. Dalam sejumlah proyek pembangunan untuk kepentingan umum, sosialisasi yang diadakan oleh panitia pembebasan tanah hanya melalui pertemuan. Sosialisasi juga tidak transparan dan salah sasaran. Sasaran sosialisasi hanya diutamakan bagi para tokoh dan orang-orang yang berpengaruh di sekitar tempat tersebut, yang belum tentu sebagai pemilik lahan. Para pemilik lahan pada



umumnya memiliki pengetahuan dan tingkat pendidikan yang rendah diabaikan. Pemahaman masyarakat tentang rencana pembangunan proyek untuk kepentingan umum tidak utuh. Sehingga, lahan yang disengketakan sangat kecil bila dibandingkan dengan warga secara umum.

e. Menafikan proses musyawarah

Selain kurangnya sosialisasi, musyawarah yang dilakukan oleh P2T untuk menentukan besarnya ganti rugi atas tanah, tanaman, dan bangunan diatas tanah menyimpang dari apa yang telah diatur. Dalam praktik di lapangan, adakalanya musyawarah diadakan hanya sekali padahal belum ada kata sepakat mengenai besarnya nilai ganti rugi. Dalam musyawarah, tidak semua pemilik lahan hadir dan mereka tidak pernah memberikan kuasa kepada orang lain. Namun, panitia pengadaan/pembebasan tanah mengklaim bahwa rapat itu sudah *quorum*. Keberatan warga atas harga tanah yang ditetapkan sebagai ganti rugi tidak ditindaklanjuti dan dibahas dalam musyawarah. Belum ada proses musyawarah secara mufakat dalam proses pembebasan lahan.

Rekonstruksi Regulasi Ganti Untung Atas Kerugian Pada Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Berkeadilan

Keberadaan Pancasila sebagai dasar negara pada alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat terlihat jelas, Hal ini ditunjukan dengan bunyi dari pada Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:³⁴

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut menjalankan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan /Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Hal ini jelas telah melahirkan konsekwensi bahwa di negara Indonesia Hak Asasi Manusia seluruh golongan masyarakat diakui, dihargai, dan dilindungi. Guna mewujudkan hal itu maka negara Indonesia menganut sistem demokrasi Pancasila yang mana menjadikan hukum sebagai landasannya. Dengan kata lain bahwa Pancasila merupakan penuntun bagi negara ntuk mewujudkan konsep negara hukum yang deemokratis, agamais, serta humanis.

Kedudukan Pancasila sebagai *Philosofische Grondslag* atau oleh Nawiasky disebut dengan Staats fundamental norm sekaligus sebagai rechtsidee atau cita hukum, menimbulkan konsekuensi bahwa pembuatan segala peraturan hukum hingga pelaksanaannya harus sesuai dengan segala nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila sebagaimana telah dijelaskan di atas.

³⁴Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.



Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada dapat pula disimpulkan bahwa Pancasila juga merupakan sumber dari segala sumber politik hukum di Indonesia. Pernyataan tersebut sesuai dengan pandangan dari Mahfud M.D. yang menyatakan bahwa:³⁵ Dari berbagai definisi politik hukum tersebut dapatlah dibuat rumusan sederhana bahwa politikhukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuanbangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara pijakan utama politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional yang harus dibangun dengan pilihan isi dan cara- cara tertentu.

Berdasarkan penjelasan dari Mahfud M. D. di atas dapat dinyatakan bahwa politik hukum pada dasarnya merupakan arah pembangunan hukum yang berpijak pada sistem hukum nasional untuk mencapai tujuan negara atau cita-cita negara dan bangsa. Adapun tujuan negara yang berangkat dari cita-cita masyarakat bangsa telah tersimpulkan di dalam kelima sila Pancasila. Sehingga dengan kata lain penyelenggaraan politik hukum berlandaskan pada kelima sila Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Politik hukum yang berlandaskan pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa artinya politik hukum harus berlandaskan pada nilai moral Ketuhanan. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kemanusian Yang Adil Dan Beradab artinya politik hukum yang ada harus mampu menjamin penghargaan dan perlindungan bagi hak-hak asasi manusia secara non-diskriminatif. Politik hukum harus berlandaskan nilai Persatuan Indonesia artinya politik hukum harus mampu mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan segala ikatan primordialnya masing-masing. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan artinya politik hukum harus mampu menciptakan kekuasaannegara yang berada di bawah kekuasaan rakyat atau dengan kata lain politik hukum harus mampu menciptakan negara yang demokratis dimana kekuasaan terbesar berada di tangan rakyat (demokrasi kerakyatan). Kemudian yang terakhir bahwa politik hukum harus berlandaskan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia artinya politik hukum harus mampu menciptakan masyarakat yang berkeadilan sosial yang mampu menciptakan keadilan bagi kalangan masyarakat lemah baik di sektor sosial maupun pada sektor ekonomi, sehingga tidak terjadi penindasan antara kalangan masyarakat power full dengan masyarakat marginal.

Berbagai nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila tersebut kemudian terkongkritisasi dalam tujuan negara yang tertuang pada Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa:

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan Kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa;

³⁵Mahfud M. D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hlm. 15-16.



d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sehingga jelas juga bahwa politik hukum haruslah berlandaskan pada keempat prinsip yang terkandung di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Berkaitan dengan hal tersebut Mahfud M. D. menyatakan bahwa : Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah "alat" yang berkerja dalam "sistem hukum" tertentu untuk mencapai "tujuan" negara atau "citacita" masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu pembahasan mengenai politik hukum nasional harus didahului dengan penegasan tentang tujuan negara. Berdasarkan pendapat dari Mahfud M. D. tersebut jelaslah bahwa Pancasila merupakan landasan serta sumber dari segala sumber bagi politik hukum nasional. Hal tersebut dikarenakan Pancasila dan serta Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Keastuan Republik Indonesia Tahun 1945 memuat berbagai cita-cita bangsa Indonesia yang merupakan *rechtsidee* yaitu menciptakan negara yang mampu menciptakan keadilan sosial dengan berlandaskan nilai moral Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan melalui demokrasi gotong-royong bukan melalui demokrasi barat. Guna mewujudkan hal tersebut jelas dibutuhkan negara hukum Pancasila.

Menurut Padmo Wahyono negara hukum Pancasila adalah negara hukum yang berakar dari asas kekeluargaan yang dimana kepentingan sosial yang paling utama namun dengan tetap menghargai dan mengakui serta melindungi hak kemanusiaan perorangan. Sejalan dengan pandangan Wahyono tersebut Muhammad Tahir Azhary menambahkan kembali asas kerukunan dalam pemikiran terkait negara hukum Pancasila yang berakar pada asas kekeluargaan. Sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara akan tetap menjunjung tinggi nilai kebersamaan dan kekeluargaan yang mana hal itu membuat kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi satu keastuan yang tidak terpisahkan, sehingga dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara akan mampu terwujud upaya dalam mempertahankan persatuan bangsa dan kesatuan wilayah NKRI.³⁶ Kemudian menurut Philipus M. Hadjon elemen-elemen dari negara hukum Pancasila terdiri dari:³⁷

- a. Keserasian hubungan antara rakyat dan negara yang berlandaskan pada kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antar hak dan kewajiban.

Jelas bahwa negara hukum di Indonesia merupakan negara hukum Pancasila yang selain berlandaskan pada hukum juga berlandaskan pada norma tertinggi yaitu Pancasila. Termasuk didalamnya hukum pertanahan nasional yang seharusnya berlandaskan Pancasila yang bertujuan tidak lain mewujudkan hal-hal sebagaimana yang dinyatakan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Adapun tujuan dari hukum agraria nasional adalah :

³⁶Sarja, *Negara Hukum Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: Thafamedia, 2016), hlm. 67-68.

³⁷Ibid., hlm. 68-69.



- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusun Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas, terlihat jelas bahwasannya tujuan dari berhukum adalah hendak melindungi hak-hak asasi segenap bangsa Indonesia serta hendak menjamin terselenggaranya hukum yang berkeadilan melalui demokratisasi negara Indonesia. Hal tersebut kemudian diwujudkan salah satunya melalui politik hukum terkait pengadaan tanah serta ganti kerugian pada pembangunan guna kepentingan umum.

Rekonstruksi regulasi ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berkeadilan dapat dilakukan pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum maupun Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ketentuan yang diubah ialah Pasal 34, sehingga ketentuannya menjadi:

- a. Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.
- b. Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara.
- c. Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.
- d. Pemerintah berkewajiban melunasi ganti kerugian tanah yang terkena pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum, selambat-lambatnya enam bulan setelah dilakukannya penentuan lokasi.

Kemudian ketentuan yang perlu diubah selanjutnya yaitu ketentuan dalam Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, sehingga menjadi 3) Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat informasi mengenai: a) Maksud dan tujuan rencana pembangunan; b) Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan; c) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah; d) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; e) Informasi tata cara perhitungan besaran ganti kerugian; dan f) Besaran ganti kerugian yang ditentukan oleh pemerintah secara keseluruhan dengan memperhatikan hasil penilaian appraisal dan mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak.

Kemudian yang terakhir adalah Pasal 121 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 yang kemudian menjadi "penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi pemerintah yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai dan mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak.



Meskipun telah ada aturan yang jelas mengenai ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, akan tetapi dalam fakta di lapangan masih ditemui isu-isu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut, antara lain:

- a. Pelaksanaan pembangunan terhambat, karena masalah pengadaan tanah.
- b. Dalam masa Pelaksanaan Konstruksi, dijumpai adanya gugatan permintaan ganti rugi.
- c. Masyarakat mengklaim belum pernah diberi ganti rugi, meskipun secara fisik sudah berupa jalan.
- d. Ketidak sepakatan harga ganti rugi, permintaan pemilik sangat tinggi disbanding penawaran.
- e. Ketidak jelasan Alas Hak atas tanah/tumpang tindih.
- f. Keraguan/ketakutan pelaku pengadaan tanah.

Menurut pengamatan dan analisa penulis, dalam ganti untung atas kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berkeadilan, akan terkait dengan beberapa hal berikut:

a. Fasilitas

Ketika proyek pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dilakukan, pihak yang terkena dampak, termasuk pemilik tanah dan masyarakat sekitar, mungkin mengalami beberapa kerugian terhadap fasilitas yang mereka miliki. Kerugian ini dapat timbul akibat beberapa faktor, antara lain:

- 1) Pemindahan atau penghancuran fasilitas: Dalam proses pengadaan tanah, beberapa fasilitas yang dimiliki oleh pihak yang terkena dampak, seperti rumah, pertanian, bisnis kecil, atau tempat ibadah, mungkin harus dipindahkan atau bahkan dihancurkan. Hal ini dapat menyebabkan ketidakstabilan dan kehilangan tempat yang selama ini digunakan sebagai tempat tinggal atau mata pencaharian.
- 2) Gangguan akses: Proyek pembangunan bisa menyebabkan gangguan pada akses fisik ke fasilitas-fasilitas yang dimiliki oleh pihak yang terkena dampak. Contohnya, pembangunan jalan raya atau jalur kereta api dapat menghalangi akses ke properti atau menyulitkan mobilitas dalam wilayah tersebut.
- 3) Kerusakan lingkungan dan sosial: Pembangunan proyek besar juga dapat menyebabkan kerusakan lingkungan dan sosial. Misalnya, pembangunan bendungan atau pembangkit listrik dapat merusak ekosistem alami atau mempengaruhi keseimbangan sosial dalam masyarakat.
- 4) Hilangnya sumber penghidupan: Bagi beberapa masyarakat, tanah adalah sumber penghidupan utama mereka. Ketika tanah tersebut diambil untuk proyek pembangunan, mereka mungkin kehilangan sumber penghasilan dan mata pencaharian mereka, yang dapat menyebabkan kesulitan ekonomi dan sosial.
- 5) Dampak psikologis: Pengalaman kehilangan fasilitas yang dimiliki dapat menyebabkan dampak psikologis pada pihak yang terkena dampak. Rasa cemas, stres, dan perasaan kehilangan identitas dengan tanah dan tempat tinggal sebelumnya adalah contoh dari dampak psikologis yang mungkin terjadi.



b. Tempat

Kerugian terhadap tempat yang dimiliki oleh pihak yang terkena proyek pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dapat mencakup berbagai aspek. Berikut adalah beberapa contoh kerugian yang mungkin terjadi:

- 1) Kehilangan tempat tinggal: Pemilik tanah atau penduduk setempat yang terkena proyek pengadaan tanah mungkin harus kehilangan tempat tinggal mereka karena tanah mereka diambil untuk pembangunan. Hal ini dapat menyebabkan mereka kehilangan tempat yang telah menjadi rumah mereka selama bertahun-tahun, mengakibatkan ketidakstabilan sosial dan emosional.
- 2) Kehilangan lahan pertanian: Bagi sebagian masyarakat, tanah adalah sumber penghidupan utama, khususnya bagi petani. Pengambilan tanah untuk pembangunan dapat menyebabkan mereka kehilangan lahan pertanian yang telah dikelola dan diandalkan untuk bertani, yang pada gilirannya dapat mempengaruhi mata pencaharian dan kesejahteraan ekonomi mereka.
- 3) Kehilangan fasilitas umum: Masyarakat yang tinggal di sekitar proyek pengadaan tanah juga bisa kehilangan akses terhadap fasilitas umum yang berada di tanah yang diambil. Misalnya, sekolah, puskesmas, atau tempat ibadah yang terdapat di tanah yang akan dibangun bisa mengalami pemindahan atau penghancuran.
- 4) Dampak pada identitas dan budaya: Pengambilan tanah untuk pembangunan juga bisa berdampak pada identitas dan budaya masyarakat yang terkena dampak. Tempat-tempat bersejarah, situs-situs budaya, atau area yang memiliki nilai spiritual bagi masyarakat dapat hilang atau terancam, menyebabkan kehilangan warisan budaya dan historis.
- 5) Dampak lingkungan: Pembangunan proyek besar bisa menyebabkan kerusakan lingkungan, seperti deforestasi, kerusakan ekosistem, atau perubahan pola aliran sungai. Dampak ini dapat mempengaruhi ketersediaan sumber daya alam dan keberlanjutan lingkungan setempat.

c. Tanaman

Kerugian terhadap tanaman yang dimiliki oleh pihak yang terkena proyek pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum bisa menjadi salah satu dampak yang signifikan. Proyek-proyek tersebut mungkin memerlukan penggundulan hutan, penghancuran lahan pertanian, atau perubahan penggunaan lahan yang dapat menyebabkan kerusakan atau kehilangan tanaman yang dimiliki oleh pihak terkena dampak. Berikut adalah beberapa contoh kerugian terhadap tanaman yang mungkin terjadi:

- 1) Penggundulan hutan: Jika proyek pengadaan tanah memerlukan penggundulan hutan, maka tanaman-tanaman yang ada di dalam hutan tersebut akan hilang. Ini bisa termasuk tanaman liar, pohon-pohon produktif, serta flora dan fauna lainnya yang ada di dalam hutan.
- 2) Penghancuran lahan pertanian: Jika lahan pertanian diambil untuk proyek, petani yang memiliki tanaman di lahan tersebut mungkin harus kehilangan hasil panen dan investasi yang telah mereka lakukan untuk bercocok tanam.
- 3) Perubahan penggunaan lahan: Jika lahan yang sebelumnya digunakan untuk kebun atau pertanian diubah menjadi lokasi proyek pembangunan, maka tanaman yang sudah ada di lahan tersebut harus dihancurkan atau dihilangkan.



- 4) Gangguan pada ekosistem: Perubahan penggunaan lahan dan habitat alami dapat menyebabkan gangguan pada ekosistem, termasuk tanaman dan tumbuhan yang ada di wilayah tersebut.
- 5) Kehilangan keanekaragaman hayati: Jika proyek pengadaan tanah menyebabkan hilangnya habitat alami, maka tanaman-tanaman langka atau tumbuhan yang unik dapat terancam punah atau kehilangan tempat hidupnya.

d. Tanah

Kerugian terhadap tanah yang dimiliki oleh pihak yang terkena proyek pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dapat mencakup beberapa aspek yang dapat merugikan pemilik tanah atau masyarakat setempat. Berikut adalah beberapa contoh kerugian terhadap tanah yang mungkin terjadi:

- 1) Kehilangan kepemilikan tanah: Pemilik tanah yang terkena proyek pengadaan tanah mungkin kehilangan hak kepemilikan atas tanah mereka. Tanah mereka bisa diambil oleh pemerintah atau pengembang untuk kepentingan pembangunan fasilitas umum, seperti jalan raya, jembatan, bandara, atau proyek infrastruktur lainnya.
- 2) Kompensasi yang tidak memadai: Meskipun pemilik tanah menerima ganti rugi atas pengambilan tanah mereka, kompensasi yang diberikan mungkin tidak mencerminkan nilai sebenarnya dari tanah tersebut. Akibatnya, pemilik tanah bisa merasa dirugikan karena mereka tidak menerima nilai yang seharusnya sesuai dengan nilai pasar tanah tersebut.
- 3) Kehilangan sumber mata pencaharian: Bagi sebagian masyarakat, tanah adalah sumber utama mata pencaharian. Pengambilan tanah untuk proyek pembangunan dapat menyebabkan mereka kehilangan lahan pertanian, kebun, atau ladang yang telah menjadi sumber penghidupan mereka selama bertahun-tahun.

e. Bangunan

Kerugian terhadap bangunan yang dimiliki oleh pihak yang terkena proyek pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dapat mencakup berbagai aspek dan dapat berdampak signifikan bagi pemilik bangunan dan masyarakat setempat. Berikut adalah beberapa contoh kerugian terhadap bangunan yang mungkin terjadi:

- 1) Penghancuran bangunan: Jika proyek pembangunan membutuhkan lahan di mana bangunan berdiri, bangunan tersebut mungkin harus dihancurkan atau dipindahkan. Hal ini dapat menyebabkan kerugian materiil dan emosional bagi pemilik bangunan dan penduduk setempat yang mungkin telah memiliki ikatan emosional dengan bangunan tersebut.
- 2) Kehilangan tempat tinggal dan usaha: Bagi pemilik bangunan yang digunakan sebagai tempat tinggal atau usaha, penghancuran atau pemindahan bangunan tersebut dapat menyebabkan kehilangan tempat tinggal dan mata pencaharian. Ini dapat mengakibatkan ketidakstabilan ekonomi dan sosial bagi mereka yang terkena dampak.
- 3) Kerugian finansial: Pemilik bangunan yang terkena proyek pembangunan mungkin tidak menerima kompensasi yang cukup untuk kerugian finansial yang dialami karena penghancuran atau pemindahan bangunan mereka. Kompensasi yang tidak memadai dapat menyebabkan kerugian finansial jangka panjang.



f. Lingkungan sosial

Kerugian terhadap lingkungan sosial yang dimiliki oleh pihak yang terkena proyek pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dapat memiliki dampak yang luas dan kompleks. Proyek-proyek tersebut bisa menyebabkan perubahan dalam struktur sosial masyarakat setempat serta menyebabkan dampak negatif pada lingkungan alami. Berikut adalah beberapa contoh kerugian terhadap lingkungan sosial yang mungkin terjadi:

- 1) Pengusiran dan pemindahan paksa: Proyek pengadaan tanah dapat mengakibatkan pengusiran atau pemindahan paksa bagi masyarakat yang tinggal di wilayah yang akan dibangun. Hal ini dapat menyebabkan ketidakstabilan sosial, kehilangan identitas, dan kerusakan hubungan sosial dalam komunitas yang terkena dampak.
- 2) Gangguan pada struktur sosial: Pemindahan atau penghancuran pemukiman dan pemisahan komunitas dapat menyebabkan gangguan pada struktur sosial dan budaya masyarakat setempat. Tradisi, norma, dan kebiasaan sosial bisa terganggu atau hilang.
- 3) Ketidakadilan dan ketegangan sosial: Jika proses pengadaan tanah tidak transparan atau tidak berkeadilan, bisa muncul ketegangan sosial dan ketidakpuasan dari masyarakat yang terkena dampak, terutama jika mereka merasa kompensasi yang diberikan tidak cukup memadai.

PENUTUP

Aturan dan realisasi ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini masih belum berkeadilan, hal ini terlihat dengan adanya persoalan ketidakjelasan lama pelunasan ganti kerugian tanah pasca dilakukannya penentuan lokasi, tidak jelasnya patokan dalam hal penentuan besaran ganti kerugian, serta kurangnya transparansi proses ganti rugi kepada masyarakat terdampak. Kelemahan dalam regulasi penentuan nilai ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia saat ini ialah kelemahan terkait Peraturan Perundang-undangan, dimana dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak memuat secara jelas lama pelunasan ganti kerugian, besaran ganti kerugian, serta keterlibatan masyarakat terkait ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.

Rekonstruksi regulasi ganti kerugian yang menguntungkan pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berkeadilan, dalam tulisan ini Penulis ingin menawarkan kepada para pihak agar memikirkan anggapan baru (paradigma), bahwa ganti rugi yang selama ini menjadi stigma negatif dapat menjadi ganti kerugian yang menguntungkan pemilik tanah yang sudah mengalami kerugian, sehingga masyarakat tidak mengalami kerugian lagi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Erwiningsih, Winahyu. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Teruna Grafika, 2003.
Hartanto, Andy. *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*. Surabaya: Laksbang Justitia, 2015.
Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1982.



- Hutagalung, Arie Sukanti dan Markus Gunawan. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013.
- Limbong, Bernhard. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012.
- Muliawan, Jarot Widya. *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Yogyakarta: Litera Yogyakarta, 2016.
- Rapar, J.H. *Filsafat Politik Aristoteles*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Roestamy, Martin. *Konsep-konsep Hukum Kepemilikan Properti Bagi Asing (Dihubungkan dengan Hukum Pertanahan)*. Bandung: Alumni, 2011.
- _____. *Demokrasi Pertanahan Dalam Negara Hukum Pancasila*. Bogor: Unida Press, 2023.
- Roestamy, Martin dan Abraham Yazdi Martin. *Pengantar Hukum Properti Indonesia: Sebuah Catatan Tentang Refleksitas*. Depok: Rajawali Buana Pusaka, 2021.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Perss, 1986.
- Soemitro, Ronny Hanityo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Soerjono, et. al. *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*. Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Sudiyat, Imam. *Hukum Adat, Sketsa Asas*. Yogyakarta: Liberty, 1978.
- Suharto, Edi. *Kebijakan Sosial: Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabetika, 2007.
- Sumodiningrat, Gunawan. *Mewujudkan Kesejahteraan Bangsa Menanggulangi Kemiskinan dengan Prinsip Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009.
- Syah, Mudakir Iskandar. *Dasar-dasar Pembentukan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Jala Permata, 2007.
- Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: LP3ES, 2006.
- Utrecht. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Bari van Hoeve, 2015.

Artikel, Jurnal

- Elviandri, Khuzdaifah Dimyati, dan Absori. "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia". *Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 2, Juni 2019.
- Khairi, Ilman dan Abraham Yazdi Martin. "Pengembangan Model Asas Droit De Preference Terhadap Kepemilikan Tempat Usaha Pada Pasar Tanah Abang Jakarta". *Jurnal Ilmiah Living Law*, ISSN 2087-4936, Volume, 9 Nomor 2, Oktober 2017.
- Roestamy, Martin. "Model Land Supply for Land Bank to House Application". *Jurnal Bestuur*, Vol. 8, Issue 1, August, 2020.
- Roestamy, Martin dan Abraham Yazdi Martin. "Human Basic Need of Housing Supported by Land Bank Sistem". *IJASOS- International E-Journal of Advances in Social Sciences*, Vol. V, Issue 14, August 2019.
- Suherman, Heri dan Martin Roestamy. "Asas Keseimbangan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dengan Pemberian Ganti Untung". *Jurnal Living Law*, Vol. 10, No. 2, 2018.
- Triono, Doni. "Penilaian Ganti Kerugian Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Standar Penilaian Indonesia 2015". *Substansi*, Vol. 1, No. 2, 2017.



Wijayanto, Danang, Martin Roestamy, dan Endeh Suhartini, "Asas Keadilan Dalam Suplai Makan Tahanan Kepolisian dan Lembaga Pemasyarakatan Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009", *Jurnal Ilmiah Living Law*, Vol. 12, No. 1, Januari 2020.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*. UU Nomor 5 Tahun 1960. LN No. 104 Tahun 1960. TLN No. 2034.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. UU Nomor 2 Tahun 2012. LN No. 22 Tahun 2012. TLN No. 5280.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. PP Nomor 19 Tahun 2021.

Indonesia. *Peraturan Presiden tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Perpres Nomor 148 Tahun 2015.