

PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN DEMI KEPENTINGAN UMUM DI INDONESIA BERDASARKAN PANCASILA

Putri Lestari

Universitas Esa Unggul, Jakarta

Email Corresponding: lestrputri@gmail.com

Received: 1 Maret 2020

Accepted: 20 Maret 2020

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum di Indonesia berdasarkan Pancasila. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum yang berdasarkan Pancasila adalah dengan menjunjung tinggi asas-asas dasar diantaranya kemanusiaan dan keadilan. Selain itu, pemberian ganti rugi akibat pengadaan tanah harus dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mufakat demi terciptanya keadilan berdasarkan Pancasila sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang kehilangan hak atas tanahnya.

Kata Kunci:
*Pengadaan Tanah;
Pembangunan;
Kepentingan Umum;
Ganti Rugi;
Pancasila.*

artikel dengan akses terbuka dibawah lisensi CC BY -4.0



PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Indonesia perlu melaksanakan pembangunan. Pembangunan pada hakikatnya merupakan pekerjaan rumah bagi setiap negara berkembang, seperti halnya Indonesia. Dalam rangka mewujudkan pembangunan tersebut, banyak hal yang diperlukan oleh pemerintah, diantaranya adalah tanah yang luas dan strategis. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka pemerintah melakukan pengadaan tanah.

Dewasa ini, pembangunan fasilitas-fasilitas umum di Indonesia semakin meningkat, seperti pembangunan jalan tol, rumah sakit, bandara, stasiun kereta api dan lain sebagainya. Adapun berdirinya fasilitas-fasilitas tersebut adalah buah

hasil dari perbuatan hukum pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah demi mewujudkan pembangunan nasional sebagai cita-cita bangsa Indonesia.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah dalam rangka memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.¹ Hal ini menunjukkan bahwa proses pengadaan tanah tidaklah sederhana, karena berkaitan langsung dengan hak-hak pihak tertentu (masyarakat) atas tanah.

Pada hakikatnya, hukum nasional mengakui dan menghormati hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat, serta memberikan jaminan kepastian hukum dengan dibentuk dan ditegakkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1960). Pembentukan UU No. 5 Tahun 1960 adalah untuk mewujudkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa *"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."*

Berdasarkan Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1960 mengatur bahwa *"Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial"*. Ketentuan ini menjadi dasar bahwa kepemilikan atas tanah seseorang demi hukum harus dilepaskan apabila sewaktu-waktu tanah yang dimilikinya hendak dialih-fungsikan dan atau dilakukan pembangunan dalam rangka pelaksanaan fungsi sosial. Inilah yang menjadi cikal bakal pemerintah dalam melakukan pengadaan tanah selain dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dengan catatan bahwa pengadaan tanah tersebut dilakukan sesuai prosedur sebagaimana diatur dalam Undang-undang.

Perihal pengadaan tanah di Indonesia secara khusus telah diatur sejak tahun 1975 (lima belas tahun sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1960), yakni dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah (selanjutnya disebut Permendagri No. 15 Tahun 1975). Hingga saat ini, peraturan pelaksana tersebut telah beberapa kali mengalami pencabutan dan perubahan, antara lain:

1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Keppres No. 55 Tahun 1993).
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹Maria S. W. Sumardjono. (2008). *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas, hlm. 280.

Pada tahun 2012, Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU No. 2 Tahun 2012). Undang-undang ini diharapkan dapat menjamin hak masing-masing pihak dalam proses pengadaan tanah, yakni pemerintah dan masyarakat. Adapun peraturan pelaksana dari UU No. 2 Tahun 2012 adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres No. 148 Tahun 2015)

Dalam penjelasan umum UU No. 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, berkelanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Prinsip-prinsip pengadaan tanah sebagaimana tertuang dalam penjelasan umum UU No. 2 Tahun 2012 harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dengan kata lain, bahwa pelaksanaan pengadaan tanah di Indonesia tidak boleh keluar dari koridor Pancasila. Hal ini untuk menjamin keadilan bagi masing-masing pihak. Lebih lanjut, selain pembangunan yang sesuai dengan nilai-nilai yang ditegaskan dalam Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, semua peraturan-peraturan lain yang mengatur pengadaan tanah juga harus dilakukan untuk pembangunan demi kepentingan umum atau kepentingan seluruh rakyat Indonesia.

Pengadaan tanah untuk berbagai kepentingan seringkali menimbulkan konflik atau permasalahan dalam pelaksanaannya, hal ini disebabkan oleh kesenjangan antara *das Sollen* sebagaimana tertuang dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, dengan *das Sein* berupa kenyataan yang terjadi di lapangan.² Konflik seringkali terjadi terutama mengenai ganti kerugian. Pada prinsipnya pemberian ganti kerugian sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum harus dilakukan dengan layak dan adil. Namun pada kenyataannya, seringkali

²*Ibid.*, hlm. 100.

pemberian ganti kerugian tersebut dilakukan semena-mena tanpa perhitungan yang seharusnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Dan bahkan tak jarang bahwa dalam pemberian ganti kerugian ini disertai pula dengan paksaan yang membuat pihak yang kehilangan hak atas tanahnya tak berdaya menerima, meskipun tak sesuai harapan serta tidak dapat mengembalikan atau membangun kembali kehidupan baru yang lebih baik untuk mereka.

B. Rumusan Masalah

- a. Pengadaan tanah yang bagaimanakah yang sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila?
- b. Bagaimana prinsip-prinsip pemberian ganti rugi berdasarkan nilai keadilan dalam Pancasila?

METODE

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.³ Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal.⁴ Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepskan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepskan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁵

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum berdasarkan Pancasila, dimana untuk mengkaji permasalahan-permasalahan tersebut digunakan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma yang meliputi asas-asas hukum, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, serta doktrin (ajaran). Adapun penelitian yang demikian merupakan ciri khusus dari penelitian normatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Istilah Pengadaan tanah berarti mengadakan atau menyediakan tanah. Sebelum Keppres No. 55 Tahun 1993 ditetapkan, belum ada definisi yang jelas tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasnya.⁶

³Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. (2003). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 13.

⁴Nurul Qamar, et al. (2017). *Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn), hlm. 49.

⁵Amiruddin & Zainal Asikin. (2006). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 118.

⁶Oloan Sitorus & Dayat Limbong. (2004). *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, hlm. 6.

Kepentingan umum menurut John Salindeho adalah:⁷

“Melingkupi kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.”

Adapun kepentingan dalam arti luas diartikan sebagai *“public benefit”* sedangkan dalam arti sempit diartikan sebagai *“public access”*, atau apabila *public access* tidak dimungkinkan, maka cukup *“if the entire public could use the product of the facility”*.⁸

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 2 Tahun 2012 mengartikan bahwa:

“Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Dari pengertian ketetapan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan menyediakan tanah untuk kepentingan bangsa, negara dan masyarakat luas dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak demi mewujudkan kemakmuran rakyat. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. kepastian;
- e. keterbukaan;
- f. kesepakatan;
- g. keikutsertaan;
- h. kesejahteraan;
- i. keberlanjutan; dan
- j. keselarasan.

Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 3 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa:

“Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.”

Adapun berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa *“Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum”*. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksudkan

⁷John Salindeho. (1988). *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 40.

⁸Maria S. W. Sumardjono. (2008). *Op. Cit.*, hlm. 200.

dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api,
- c. stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- d. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- e. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- f. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- g. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- h. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- i. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- j. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- k. fasilitas keselamatan umum;
- l. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- m. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- n. cagar alam dan cagar budaya;
- o. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
- p. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- q. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- r. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- s. pasar umum dan lapangan parkir umum.

B. Tata Cara Pengadaan Tanah

Sebagaimana telah diketahui bahwa ketentuan hukum yang khusus mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum saat ini adalah UU No. 2 Tahun 2012. Undang-undang ini merupakan produk hukum yang begitu ditunggu-tunggu kehadirannya di Indonesia mengingat ketentuan-ketentuan sebelumnya hanya dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Menteri dan atau Peraturan Presiden saja.

Peraturan Perundang-undangan sebelumnya dianggap belum memenuhi rasa keadilan bagi pihak yang kehilangan tanahnya. UU No. 2 Tahun 2012 diharapkan dapat memenuhi rasa keadilan setiap orang yang tanahnya direlakan atau wajib diserahkan bagi pembangunan. Terhadap Pemerintah yang memerlukan tanah, Peraturan Perundang-undangan sebelumnya dipandang masih menghambat atau kurang efektif untuk memenuhi kelancaran pelaksanaan pembangunan sesuai rencana pembangunan nasional yang dikehendaki.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU No. 2 Tahun 2012 mengartikan bahwa "*Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak*". Pasal ini berbanding lurus dengan Pasal 1 angka 10 UU No. 2 Tahun 2012 yang mengartikan bahwa "*Ganti Kerugian*

adalah penggantian layak dan adil kepada yang berhak dalam proses pengadaan tanah”.

Dari sekian banyak asas pelaksanaan pengadaan tanah berdasarkan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012 dan sebagaimana telah dipaparkan di atas, asas keadilan yang menurut penulis menjadi asas mutlak dan utama yang harus dijunjung tinggi, karena asas ini telah ditegaskan sebanyak dua kali yaitu pada Pasal 1 angka 2 dan angka 10 UU No. 2 Tahun 2012.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 5 UU No. 2 Tahun 2012 mengatur bahwa:

“Pihak yang Berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti Kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Penegasan “kata wajib” dari ketentuan di atas dapat dimaksudkan sebagai wujud keseimbangan hukum dimana ganti kerugian telah dinilai layak dan adil oleh pihak yang berhak menerima ganti rugi tersebut.

Sebagai peraturan perundang-undangan, UU No. 2 Tahun 2012 memiliki peraturan pelaksana yaitu Perpres No. 148 Tahun 2015. Pada Perpres ini setiap instansi yang memerlukan lahan untuk kepentingan umum diberi waktu untuk menyelesaikannya maksimal 583 hari.

Secara garis besar, pengadaan tanah didahului dengan adanya musyawarah yang diawali dengan penyuluhan kepada masyarakat pemegang hak tentang maksud dan tujuan pengadaan tanah yang diadakan oleh Panitia Pengadaan Tanah (PPT) bersama dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan membuka kemungkinan keterlibatan tokoh masyarakat dan pimpinan informal setempat di dalamnya. Menyusul penyuluhan tersebut dilakukan inventarisasi terhadap objek pengadaan tanah oleh PPT, instansi Pemerintah yang memerlukan, dan instansi terkait. Pengumuman hasil inventarisasi ini memberi kesempatan kepada pemegang hak untuk mengajukan keberatan.⁹

Tahap selanjutnya adalah musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Musyawarah dilakukan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak. Apabila dikehendaki, dapat dilakukan secara bergiliran/parsial atau dapat dilakukan antara instansi pemerintah wakil-wakil pemegang hak (dengan surat kuasa). Oleh PPT diberikan penjelasan tentang hal-hal yang harus diperhatikan dalam penerapan ganti kerugian, yang meliputi:¹⁰

1. untuk tanah nilainya didasarkan pada nilai nyata dengan memperhatikan NJOP tahun terakhir;
2. sembilan faktor yang mempengaruhi harga tanah;

⁹Maria S. W. Sumardjono. (2009). *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, hlm. 83.

¹⁰*Ibid.* hlm. 84.

3. nilai taksiran bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang relevan.

Menyusul penjelasan tersebut, pemegang hak atas wakilnya menyampaikan keinginan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan dihadapi oleh Instansi pemerintah yang bersangkutan. Bila pemegang hak menolak tawaran Instansi pemerintah dan setelah dimusyawarahkan tidak tercapai kata sepakat, pemegang hak dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur disertai alasannya. Pemegang hak dianggap berkeberatan terhadap putusan PPT apabila setelah keputusan diberitahukan secara tertulis selama tiga kali, ganti kerugian tidak diambil.¹¹

Dalam tahap ini gubernur meminta pertimbangan PPT dan PPT provinsi, dan mengeluarkan Surat Keputusan (SK), penetapan ganti kerugian berdasarkan usulan PPT provinsi. Bila pemegang hak tetap berkeberatan, instansi pemerintah yang bersangkutan melaporkan pada atasannya yang dapat menyetujui permintaan pemegang hak dan diwujudkan dalam SK Gubernur, untuk menolak keinginan pemegang hak. Dalam hal tidak terjadi apa kata sepakat, maka Gubernur mengajukan usulan pencabutan hak jika terdapat 25% jumlah pemegang hak yang menolak.¹²

C. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum Berdasarkan Pancasila

Bangsa Indonesia sejak kemerdekaannya sepakat untuk menerapkan seluruh nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila sebagai pedoman hidup bangsa Indonesia dalam seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka mencapai tujuan negara.

Pembangunan nasional tak lain merupakan tujuan negara yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini memberikan pengertian bahwa dalam pelaksanaan seluruh aspek-aspek kegiatan dalam pembangunan harus dilakukan berdasarkan amanat-amanat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Termasuk aspek kegiatan di dalamnya adalah mengenai pengadaan tanah.

Pengadaan tanah untuk pembangunan, khususnya dalam rangka membangun kepentingan umum pada hakikatnya harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas berdasarkan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012 dan sebagaimana telah dipaparkan di atas.

Diantara semua asas yang diamanatkan Undang-Undang dalam pelaksanaan pengadaan tanah, asas kemanusiaan dan keadilan merupakan asas pokok sebagai dasar kriteria bahwa pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan adalah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Namun demikian, tidak berarti bahwa asas-asas lain dapat diabaikan. Kesemuanya harus secara bersama-sama ditegakkan dan direalisasikan.

¹¹*Ibid.*

¹²*Ibid.*

Asas kemanusiaan dan keadilan adalah penjelmaan dari nilai-nilai Pancasila khususnya sila ke-2, yang berbunyi “Kemanusiaan yang adil dan beradab”. Makna kemanusiaan yang terkandung dalam sila ke-2 Pancasila merupakan amanat untuk mengembangkan sikap saling mencintai sesama manusia atas dasar kemanusiaan. Dengan adanya peranan ini tentu saja tindakan manusia akan diberikan batasan yang dapat meminimalisir tindakan kejahatan. Selanjutnya, keadilan, juga merupakan amanat untuk menerapkan kehidupan yang berkeadilan dan berkeadaban. Hal ini menjadi makna penting, mengingat pembangunan yang ada harus merata dan dilakukan dengan terus mempertimbangkan jumlah penduduk, wilayah dan sebagainya.

Pengadaan tanah secara kemanusiaan berarti, bahwa dalam pelaksanaannya atau prosesnya tidak didasari dengan paksaan atau tindakan tertentu yang tidak manusiawi. Sebagaimana amanat Undang-undang bahwa harus diawali dengan pertemuan dan musyawarah diantar para pihak. Cara-cara yang dilakukan dan atau ditawarkan harus menunjukkan adanya rasa kasih sayang antara pemerintah dan masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan. Rasa kasih sayang inilah yang kemudian menjadi benteng untuk tidak saling menyakiti atau saling merugikan.

Kemudian, keadilan. Sulit memang ketika kita berbicara tentang keadilan. Rasanya perlu kajian tersendiri mengenai hal tersebut. Tapi dalam konteks ini, keadilan yang dimaksud adalah terwujudnya kepentingan pihak pelaku pembangunan (yang melakukan pengadaan tanah; pemerintah) yang terpenuhi demi terbentuknya pembangunan untuk kepentingan umum dengan tidak mengabaikan hak-hak masyarakat pemegang hak atas tanah, yakni dengan memberikan ganti kerugian yang adil, yang sesuai dengan apa yang menjadi dasar perhitungan dalam Undang-Undang dan atau tidak semena-mena sebagaimana kebanyakan terjadi di Indonesia. Menurut Maria S. W. Sumardjono, ganti kerugian sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil, apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, menjadi lebih miskin dari pada keadaan semula.

Selanjutnya, pengadaan tanah yang berdasarkan Pancasila tak lain juga harus bertumpu pada prinsip-prinsip demokrasi. Kebijakan pengambilalihan tanah yang bertumpu pada prinsip demokrasi dan menjunjung tinggi hak asasi manusia perlu memerhatikan hal-hal berikut:¹³

Pertama, pengambilalihan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat terhadap hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun nonfisik, dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selama-lamanya, tanpa membedakan bahwa mereka yang tergusur tetap tinggal di tempat semula atau pindah ke lokasi lain.

¹³*Ibid.*, hlm. 89 – 91.

Kedua, ganti kerugian yang diberikan harus memperhitungkan:

1. hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah;
2. hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya;
3. bantuan untuk pindah ke lokasi lain, dengan memberikan alternatif lokasi baru yang dilengkapi dengan fasilitas dan pelayanan yang layak;
4. bantuan pemulihan pendapatan agar tercapai keadaan yang setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambil alihan. Besarnya ganti kerugian untuk tanah dan bangunan seyogianya didasarkan pada biaya penggantian nyata. Bila diperlukan dapat diminta jasa penilai independen untuk melakukan taksiran ganti kerugian.

Ketiga, mereka yang terdusur karena pengambilalihan tanah dan harus diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian harus diperluas, mencakup:

1. pemegang hak atas tanah dengan sertifikat;
2. mereka yang menguasai tanah tanpa sertifikat dan bukti kepemilikan lain;
3. penyewa bangunan;
4. penyewa/petani yang akan kehilangan hak sewa atau tanaman hasil usaha mereka pada tanah yang bersangkutan;
5. buruh tani atau tunawisma yang akan kehilangan pekerjaan;
6. pemakai tanah tanpa hak yang akan kehilangan lapangan kerja atau penghasilan; dan
7. masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional yang akan kehilangan tanah dan sumber penghidupannya.

Keempat, untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena penggusuran dan besarnya ganti kerugian, mutlak dilaksanakannya survei dasar dan survei sosial ekonomi.

Kelima, perlu ditetapkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan pengambilan tanah dan permukiman kembali, dengan catatan bahwa keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kegiatan sungguh-sungguh dijamin.

Keenam, cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuhkembangkan dalam hal terjadi permukiman kembali, integrasi dengan masyarakat setempat perlu dipersiapkan semenjak awal untuk menghindarkan hal-hal yang tidak diharapkan oleh kedua belah pihak.

Ketujuh, perlu adanya sarana untuk menampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pengambilalihan tanah dan permukiman kembali, beserta tata cara penyampaian.

D. Pemberian Ganti Rugi dalam Pengadaan Tanah

Masalah ganti kerugian merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak. Dalam setiap pengadaan tanah untuk pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, disamping tidak berdaya, di kalangan masyarakat yang hak atas tanah nya terkena proyek tersebut.¹⁴

Tampaknya sering dilupakan bahwa interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, disamping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, dan bahwa kepentingan perseorangan itu di akui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan masalah ganti kerugian, tampaknya bahwa menemukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum itu tidak mudah.

Ganti kerugian sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil, apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, menjadi lebih miskin dari pada keadaan semula.¹⁵

Adapun yang menjadi dasar hukum penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah adalah Perpres No. 148 Tahun 2015 dimana bahwa ganti kerugian harus dilakukan atas dasar musyawarah.

Istilah ganti rugi dimaksud sebagai pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya haknya tersebut. Masalah ganti kerugian menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Pembebasan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sering kali menjadi proses yang panjang, dan berlarut-larut (*time consuming*) akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 65 ayat (1) Perpres No. 148 Tahun 2015 mengatur bahwa Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah, meliputi:

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

¹⁴*Ibid.*, hlm. 78.

¹⁵*Ibid.*, hlm. 80.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 66 ayat (2) Perpres No. 148 Tahun 2015 mengatur bahwa *“Nilai Ganti Kerugian ... , merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah”*. Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 74 ayat (1) Perpres No. 148 Tahun 2015 mengatur bahwa Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Adapun berdasarkan Pasal 75 ayat (1) Perpres No. 148 Tahun 2015 mengatur bahwa *“Dalam musyawarah ... Pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang”*

Bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga harus menghitung ganti kerugian non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan ke lokasi yang baru. Sepatutnya pemberian ganti kerugian tersebut tidak membawa dampak kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya, melainkan membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan.¹⁶

Di sisi lain, ganti kerugian hanya diberikan kepada orang-orang yang hak atas tanahnya terkena proyek pembangunan. Pada kenyataannya, masyarakat di sekitar proyek tersebut juga terkena dampak, baik yang positif maupun negatif, seperti kehilangan akses hutan, sungai dan sumber mata pencaharian lainnya. Bentuk ganti kerugian komunal harus diperhatikan berdasarkan hukum adat komunitas setempat. Inventarisasi aset saja tidak mencukupi dan diusulkan untuk terlebih dahulu melakukan survei sosial ekonomi yang menyeluruh sebelum pembebasan tanah dilakukan. Perlu juga dikembangkan bentuk ganti kerugian dalam pola kemitraan jangka panjang yang saling menguntungkan antara pemilik modal (swasta) atau pemerintah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah.

Dalam pengadaan tanah, ganti kerugian harusnya didefinisikan sebagai penggantian atas faktor fisik (materiil) dan non fisik (immaterial). Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah sedemikian rupa hingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan tidak mengalami kemunduran dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.

Adapun ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah dapat dibedakan atas:

- a. Ganti kerugian atas faktor fisik (materiil) meliputi penggantian atas tanah hak baik yang bersertipikat dan yang belum bersertipikat, tanah ulayat, tanah wakaf, tanah yang dikuasai tanpa alas hak yang dengan atau tanpa ijin pemilik

¹⁶Maria S. W. Sumardjono. (2008). *Op. Cit.*, hlm. 200.

tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah.

- b. Ganti kerugian atas faktor non-fisik (immateriil) yaitu penggantian atas kehilangan, keuntungan, kenikmatan, manfaat/kepentingan yang sebelumnya diperoleh oleh masyarakat yang terkena pembangunan sebagai akibat kegiatan pembangunan tersebut.

Pemberian ganti kerugian dalam keadaan khusus juga bagian dari ketetapan, dimana berdasarkan Pasal 85 Perpres No. 148 Tahun 2015 mengatur bahwa:

- (1) Ganti Kerugian ..., diberikan maksimal 25 (dua puluh lima) persen dari perkiraan Ganti Kerugian yang didasarkan atas Nilai Jual Objek Pajak tahun sebelumnya.
- (2) Pemberian sisa Ganti Kerugian terhadap Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan setelah ditetapkan hasil penilaian dari Penilai atau nilai yang sudah ditetapkan oleh putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (3) Pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah dilakukan bersamaan dengan diberikannya pemberian sisa Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Apabila musyawarah atas ganti kerugian dari pemerintah oleh masyarakat mengalami hambatan, berdasarkan Pasal 86 ayat (1), (2), dan (3) Perpres No. 148 Tahun 2015 mengatur bahwa:

- (1) Dalam hal terdapat penitipan Ganti Kerugian, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada ketua pengadilan negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- (2) Penitipan Ganti Kerugian diserahkan kepada pengadilan negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- (3) Penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam hal:
 - a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
 - b. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya; atau
 - d. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 1. sedang menjadi Objek perkara di pengadilan;
 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. menjadi jaminan di bank.

E. Dasar Perhitungan Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah

Berdasarkan Pasal 63 Perpres No. 148 Tahun 2015 mengatur bahwa:

- (1) Penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.
- (2) Jasa Penilai atau Penilai Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.
- (3) Pengadaan jasa Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- (4) Pelaksanaan pengadaan Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 64 Perpres No. 148 Tahun 2015 mengatur bahwa *"Dalam hal pemilihan Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 tidak dapat dilaksanakan, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menunjuk Penilai Publik."*

Dari ketetapan di atas jelas tidak memperhitungkan ganti kerugian untuk faktor non-fisik. Adapun perhitungan ganti kerugian faktor fisik sebagai berikut:¹⁷

- a. Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas harga tanah yang didasarkan atas Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan berdasarkan penetapan lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh panitia dan dapat berpedoman pada variabel-variabel seperti lokasi dan letak tanah, Status tanah, Peruntukan tanah, Kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada, Sarana dan prasarana yang tersedia. Faktor lain yang mempengaruhi harga tanah, nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan, nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab dibidang pertanian.
- b. Dasar perhitungan ganti rugi, lembaga/tim penilai harga tanah ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur.

Kesulitan yang dihadapi dalam perhitungan ganti rugi oleh lembaga/tim penilai dan tim panitia pengadaan tanah pemerintah kota dan kabupaten adalah adanya perbedaan harga pasar dan harga yang telah ditetapkan dalam NJOP. Dalam berbagai kasus, sering terjadi harga tanah merupakan hasil musyawarah antara tim panitia pengadaan tanah yang meminta harga lebih tinggi dari NJOP.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pengadaan tanah untuk pembangunan, khususnya dalam rangka membangun kepentingan umum harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas kemanusiaan,

¹⁷Arie S. Hutagalung. (2005). *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pengembalian Hak Indonesia (LPHI), hlm. 166.

keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2012. Diantara semua asas yang diamanatkan, asas kemanusiaan dan keadilan merupakan asas pokok sebagai dasar dari amanat-amanat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, pemberian ganti rugi akibat pengadaan tanah harus dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mufakat demi terciptanya keadilan berdasarkan Pancasila sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang kehilangan hak atas tanahnya.

UNGKAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada jajaran civitas akademika Universitas Esa Unggul yang telah membantu dan mendukung penulis untuk menyelesaikan Jurnal ini sebagai salah satu persyaratan kelulusan studi Magister Ilmu Hukum.

REFERENSI

- Amiruddin & Zainal Asikin. (2006). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Arie S. Hutagalung. (2005). *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pengembalian Hak Indonesia (LPHI).
- Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- John Salindeho. (1988). *Masalah Tanah dalam Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Maria S. W. Sumardjono. (2008). *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas.
- Maria S. W. Sumardjono. (2009). *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Nurul Qamar, et al. (2017). *Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGN).
- Oloan Sitorus & Dayat Limbong. (2004). *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 156.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 94.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 223.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 55.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 366.

Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. (2003). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

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