

DISERTASI
REKONSTRUKSI REGULASI SISTEM PEMBAYARAN
GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH GUNA
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG
BERBASIS NILAI KEADILAN



Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh
Gelar Doktor Ilmu Hukum

Oleh:

Agus Wijayanto
PDIH. 10301900005

PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2023

**LEMBAR PENGESAHAN
UJIAN TERBUKA**

**REKONSTRUKSI SISTEM TRANSPARANSI DALAM
PENGADAAN TANAH DAN GANTI KERUGIAN TANAH GUNA
PEMBANGUNAN KEPENTINGAN UMUM YANG BERBASIS
NILAI KEADILAN**

Oleh

Agus Wijayanto
PDIII. 10301900005

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum.
Disertasi Ini Telah disetujui Oleh Promotor dan Co-Promotor Pada Tanggal Seperti
Tertera Dibawah Ini

Semarang,2023

Promotor

Co-Promotor

Prof.Dr.H.Gunarto,S.H.S.E.,Akt.,M.Hum
NIDN.0605036205

Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum
NIDN.0621057002

Mengetahui
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum
NIDN.0621057002

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Agus Wijayanto, SH.,M.K n
NIM. 10301900010

MOTTO

*Negara Ada Bukan Untuk Pengusa, Karena Negara Sejatinya
Adalah Tangan Rakyat Untuk Menuju Kehidupan Yang
Sejahtera*



PERSEMBAHAN



Disertasi ini Penulis persembahkan kepada:

**Almarhumah Ibunda tercinta Sri Pistari dan Almarhum Ayahanda
tercinta M. Soedarto;**

**Istri tercinta Resti Ega Rustika; dan
Anak-anak ku tersayang;**

**Saudara-Saudara tercinta Meilistiyanto dan keluarga, Apridiyanto dan
keluarga, Dodi Priyanto dan keluarga, Yuli Haryanti dan keluarga serta
Novida Istijanti dan keluarga;**

Keluarga Besar Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI);

Rekan-Rekan Kantor Advokat GAJ & Partner;

**Rekan-Rekan Himpunan Putra-Putri Keluarga Angkatan Darat
(HIPAKAD)**

Bangsa dan Negaraku.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum wr.wb.

Alhamdulillah. Segala puji sanjungan syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadiran Allah SWT., Tuhan yang berkuasa memberi petunjuk kepada siapa saja yang dikehendaki-Nya. Atas berkat rahmat dan karunia-Nya jualah penulis dapat menyelesaikan tugas penyusunan disertasi ini. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurah kepada junjungan kita, Nabi Besar Muhammad SAW., nabi terakhir yang tidak ada nabi sesudah beliau, model terbaik dan yang paling ideal untuk dijadikan panutan dan tuntunan.

Disertasi Dengan Judul **“REKONSTRUKSI REGULASI SISTEM PEMBAYARAN GANTI KERUGIAN TANAH GUNA PEMBANGUNAN KEPENTINGAN UMUM YANG BERBASIS NILAI KEADILAN”**. merupakan disertasi yang bertujuan menemukan suatu kebijakan hukum baru terkait persoalan transparansi informasi pada pengadaan tanah serta ganti kerugian dalam pembangunan untuk kepentingan umum.

Namun betapapun penulis berusaha seteliti dan secermat mungkin dalam penulisan disertasi ini, namun sebagai manusia tidak luput dari kekeliruan. Celah yang terlepas dari kontrol penulis pastilah ada. Oleh karena itu atas segala kekurangan dan kelemahan serta kekeliruan penulisan kata/kalimat dalam disertasi ini penulis mohon maaf. Untuk itu, di samping ungkapan rasa syukur yang tak terhingga kepada Allah SWT., penulis juga mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M.Hum., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung sekaligus Promotor yang dengan penuh ketulusan, kesabaran, dan telah berkenan meluangkan waktu memberikan bimbingan kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan disertasi ini;
2. Dr. Bambang Tri Bawono, SH, MH, sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung yang selalu membantu kelancaran studi penulis;
3. Prof. Hj. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum selaku Kaprodi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang sekaligus Co-

Promotor, yang tidak berhenti membimbing dan membantu penulis hingga tulisan disertasi ini dapat selesai;

4. Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih.,S.H.,M.Hum, selaku Sekertaris Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang, yang telah memberikan dorongan semangat kepada penulis untuk juga menyelesaikan penulisan disertasi ini;
5. Para Penguji Ujian Disertasi dalam Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka, yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya disertasi ini sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
6. Kedua Orang Tua dan Istri serta anak dan Keluarga Penulis;
7. Keluarga Besar Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI);
8. Rekan-Rekan Kantor Hukum GAJ & Partner;
9. Rekan-Rekan Keluarga Besar Himpunan Putra-Putri Angkatan Darat (HIPAKAD);
10. Dosen, yang telah memberikan ilmu yang tiada terhingga bagi diri penulis selama kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
11. Rekan mahasiswa dan admin pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan siapa saja yang telah memberikan bantuannya, baik secara langsung maupun tidak langsung di saat penulis menyusun disertasi ini hingga selesai.

Akhirnya segala kritik dan saran dari pembaca yang sifatnya membangun akan penulis terima demi kesempurnaan disertasi ini. Atas perkenan Allat SWT., akhirnya penulis mampumenyelesaikan disertasi ini.Harapan penulis, mudah-mudahan disertasi ini dapat bermanfaat.Amin.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Agus Wijayanto
PDIH. 10301900005

ABSTRAK

Dewasa ini penerapan ganti kerugian tanah dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum belum berkeadilan, hal ini dikarenakan gantikerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum belum mampu mengakomodasi besaran kerugian masyarakat akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menemukan Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang belum berbasis nilai keadilan. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum saat ini. Untuk menemukan rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang belum berbasis nilai keadilan. Metode di dalam disertasi ini ialah penelitian hukum kualitatif.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat diketahui bahwa pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia 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 keadilan proses ganti rugi kepada masyarakat terdampak. Adapun kelemahan dalam sistem ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan di Indonesia saat ini ialah kelemahan terkait peraturan perundang-undangan yang mana baik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 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. Sehingga perlu dilakukan rekonstruksi hukum baik dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015. Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ketentuan yang diubah ialah Pasal 34 sehingga ketentuannya menjadi 1) 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. 2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. 3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah menetapkan Ganti Kerugian. 4) Pemerintah berkewajiban melunasi ganti kerugian tanah yang terkena pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum, selambat-lambatnya enam bulan setelah dilakukannya penentuan lokasi.”.

Kata Kunci: *Ganti Kerugian, Rekonstruksi, Tanah.*

ABSTRACT

Currently the application of compensation for land in the procurement of land for development for the public interest has not been fair, this is because compensation for land acquisition for development for the public interest has not been able to accommodate the amount of community losses due to land acquisition for development in the public interest.

This study aims to analyze and find out the Regulation of the Compensation Payment System for Land for Development in the Public Interest which is not based on the value of justice. To analyze and find weaknesses in the current Regulations for Payment of Compensation for Land for Development in the Public Interest. To find a reconstruction of the Regulation of the Compensation Payment System for Land for Development in the Public Interest which has not been based on the value of justice. The method in this dissertation is qualitative legal research.

Based on the research conducted, it can be seen that the implementation of compensation for land acquisition for development for the public interest in Indonesia is currently still not fair, this can be seen by the problem of unclear length of time for repayment of compensation for land after the location determination is carried out, unclear benchmarks in terms of determining the amount of compensation, as well as the lack of transparency in the compensation process for affected communities. The weakness in the compensation system for the procurement of land for development for the benefit of Indonesia at this time is a weakness related to laws and regulations where both Law Number 2 of 2012 and Presidential Regulation Number 148 of 2015 do not clearly state the time for payment of compensation, the amount of compensation, as well as community involvement related to compensation in land acquisition for development in the public interest. So it is necessary to carry out legal reconstruction both in Law Number 2 of 2012 and Presidential Regulation Number 148 of 2015. In Law Number 2 of 2012 the provisions that are amended are Article 34 so that the provisions become 1) Compensation Value assessed by the Appraiser as intended in Article 33 is the value at the time of the announcement of the determination of the construction location for the Public Interest as referred to in Article 26. 2) The amount of the Compensation value based on the Appraiser's evaluation results as referred to in paragraph (1) shall be submitted to the Land Agency with an official report. 3) The value of Compensation based on the results of the Appraiser's assessment as referred to in paragraph (2) becomes the basis for deliberations to determine Compensation. 4) The government is obliged to pay compensation for land affected by land acquisition for development in the public interest, no later than six months after the determination of the location.

Keywords: *Compensation, Land, Reconstruction, Transparency.*

RINGKASAN

A. Latar Belakang

Perubahan sosial yang lahir akibat industrialisasi dapat terjadi pada persoalan ganti untung dalam pembangunan sarana dan pra-sarana umum. Adanya ganti untung dalam pembangunan sarana dan pra-sarana umum mengakibatkan para pemilik tanah yang terkenan rencana pembangunan harus berpindah pada suatu tempat dikarenakan lahan tempat tinggalnya harus dijual guna kepentingan pembangunan sarana dan pra-sarana umum. Hal ini menjadi persoalan tersendiri ketika masyarakat tidak memiliki tempat yang sesuai untuk bermukim. Selain itu penduduk suatu tempat yang lahan-lahannya terkena pengadaan tanah guna pembangunan sarana dan pra-sarana tidak selamanya memiliki lahan pengganti pemukiman. Kemudian adanya perpindahan penduduk akibat pengadaan tanah guna pembangunan sarana dan pra-sarana guna kepentingan umum juga akan mengalami transformasi budaya yaitu transformasi pekerjaan yang pada awalnya sebagai petani harus menjadi buruh industri, kemudian yang pada awalnya hidup secara gubuk pada suatu desa karena pembangunan yang mengharuskan pindah ke wilayah pinggiran kota membuat masyarakat yang ada beralih menjadi lebih individual, materialistis, dan berubah menjadi masyarakat patembayan hal ini menjadi semakin eksis di generasi berikutnya. Selanjutnya perpindahan kawasan pemukiman bagi anggota masyarakat yang bersumber daya manusia rendah akan memarjinalkan masyarakat tersebut. Perpindahan penduduk yang merupakan pemilik tanah yang terkena ganti keuntungan guna pengadaan tanah untuk pembangunan sarana dan pra-sarana umum yang padahal guna kepentingan pembangunan industri pada akhirnya akan membuat budaya masyarakat hidup dengan asas *laissez fair, laissez aller* sehingga tujuan utama dari kehidupan menjadi persaingan guna mendapatkan keuntungan ekonomi sebesar-besarnya.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum belum Berbasis Nilai Keadilan ?
2. Apa saja Kelemahan-kelemahan Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum saat ini?
3. Bagaimana Rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berbasis nilai keadilan?

C. Pembahasan

Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum belum berbasis nilai keadilan, Pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia 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 keadilan pada proses ganti rugi kepada masyarakat terdampak. Kelemahan-kelemahan dalam sistem ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan di Indonesia saat ini ialah kelemahan terkait peraturan perundang-undangan (lemahan substansi hukum) yang mana baik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 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. Kelemahan pelaksanaan hukum (struktur hukum) yaitu berupa ketiadaan transparansi terhadap jalannya birokrasi pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum yang sering terjadi di lapangan. Kelemahan berupa pandangan masyarakat terkait memaknai sistem ganti kerugian tanah yang ada (kelemahan kultur hukum). Faktor kultur masyarakat pada dasarnya terdiri dari faktor berupa faktor pengetahuan terkait arti pentingnya fungsi sosial tanah dan faktor kesadaran masyarakat. Sebagian besar masyarakat tidak memahami bahwa tanah yang dimilikinya tidak secara mutlak dapat dimiliki, negara dapat sewaktu-waktu mengambil alih tanah milik masyarakat guna mewujudkan pembangunan negara yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum.

Rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berbasis nilai keadilan, sehingga perlu dilakukan rekonstruksi hukum baik dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021. Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ketentuan yang diubah ialah Pasal 34 sehingga ketentuannya menjadi 1) 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. 2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. 3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah menetapkan Ganti Kerugian. 4) 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 Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga perlu ditambahkan dengan ketentuan yang berbunyi “penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai dengan juga mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak”. Kemudian rekonstruksi pada Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 dengan menambahkan Pasal 14A pada Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 yang menyatakan:

Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada Pasal 14 memuat informasi mengenai:

- 1) Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- 2) Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan;
- 3) Tahapan rencana pengadaan tanah;
- 4) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- 5) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- 6) Informasi tata cara perhitungan besaran ganti kerugian; dan
- 7) Besaran ganti kerugian yang ditentukan oleh pemerintah
- 8) secara keseluruhan.



SUMMARY

A. Background Behind

Social changes born as a result of industrialization can occur in the issue of compensation in the construction of public facilities and infrastructure. The existence of compensation in the construction of public facilities and infrastructure has resulted in landowners who are affected by the development plan having to move to a place because the land where they live must be sold for the benefit of the development of public facilities and infrastructure. This becomes a problem in itself when people do not have a suitable place to live. In addition, residents of a place whose land is subject to land acquisition for the construction of facilities and infrastructure do not always have land for replacement settlements. Then there is population movement due to land acquisition for the construction of facilities and infrastructure for the public interest will also experience a cultural transformation, namely the transformation of jobs that initially as farmers must become industrial workers, then those who initially live in groups in a village due to development which requires moving to the suburbs makes the existing society turn more individual, materialistic, and turn into a *patembayan* society, this will increasingly exist in the next generation. Furthermore, the relocation of residential areas for community members with low human resources will marginalize the community. Resettlement of residents who are land owners who are subject to compensation for benefits in order to acquire land for the construction of public facilities and infrastructure, even though it is for the benefit of industrial development, in the end will make the culture of society live on the principle of *laissez faire, laissez aller* so that the main goal of life becomes competition to get maximum economic profit.

B. Formula Problem

1. Why Regulation Payment System Compensation procurement Land for development for the public interest not yet Value-Based Justice ?
2. What just Regulatory Weaknesses Payment System Procurement Compensation Land for development for the current public interest ?
3. How Reconstruction Regulation Payment System Compensation procurement Land for Development for Public Interest based score justice ?

C. Discussion

Regulation Payment System Compensation procurement Land for Development for Public Interest not yet based score justice , the implementation of compensation for land acquisition for development for the public interest in Indonesia is currently still not fair, this can be seen by the problem of unclear length of time for repayment of compensation for land after the location determination is carried out, unclear benchmarks in terms of determining the amount of compensation, and lack of transparency in the compensation process for affected communities . Weaknesses in the compensation system for land acquisition for development for the benefit of Indonesia today are weaknesses related to statutory

regulations (weaknesses substance law) which is both Law Number 2 of 2012 and Regulations President Number 66 of 2020 does not clearly state the length of time for compensation to be paid, the amount of compensation, and community involvement in compensation for land acquisition for development in the public interest . Weakness implementation law (structure law) ie form absence transparency to the way bureaucracy procurement land To use development for interest common frequently _ happened in the field . Weakness in the form of community views related to interpreting the existing land compensation system (weaknesses in legal culture) . Community cultural factors basically consist of factors in the form of knowledge factors related to the importance of the social function of land and community awareness factors. Most people do not understand that the land they own cannot absolutely be owned, the state can take over community-owned land at any time in order to realize state development aimed at improving the welfare of society in general .

Reconstruction Regulation Payment System Compensation _ procurement Land for Development for Public Interest based score justice , So it is necessary to carry out legal reconstruction both in Law Number 2 of 2012 and Presidential Regulation Number 66 of 20 21 . In Law Number 2 of 2012 the provisions that have been amended are Article 34 so that the provisions become 1) The Compensation Value assessed by the Appraiser as referred to in Article 33 is the value at the time of the announcement of the determination of the construction location for the Public Interest as referred to in Article 26. 2) The amount of the Compensation value based on the results of the Appraiser's assessment as referred to in paragraph (1) shall be submitted to the Land Agency with an official report. 3) The value of Compensation based on the results of the Appraiser's assessment as referred to in paragraph (2) becomes the basis for deliberations to determine Compensation. 4) The government is obliged to pay compensation for land affected by land acquisition for development in the public interest, no later than six months after the determination of the location. Then the provisions of Article 34 of Law Number 2 of 2012 also need to be added with a provision that reads "land valuation in the context of land acquisition as referred to in paragraph (1), paragraph (2), and paragraph (3) Agencies requiring land use valuation services appraisers by also considering the results of deliberations with affected communities". Then reconstruction in Article 14 of the Regulations President Number 66 of 2020 with add Article 14A of the Regulations President Number 66 of 2020 which states:

Notification of the development plan as referred to in Article 14 contains information regarding:

- 1) The aims and objectives of the development plan;
- 2) Land location and required land area;
- 3) Stages of land acquisition plan;
- 4) Estimated period of implementation of land acquisition;
- 5) Estimation of the period of construction implementation;

- 6) Information on procedures for calculating the amount of compensation; and
- 7) The amount of compensation determined by the government
- 8) overall.



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
MOTTO	iv
PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR.....	vi
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT	ix
RINGKASAN.....	x
SUMMARY.....	xiii
DAFTAR ISI	xvi
DAFTAR ISTILAH.....	xviii
DAFTAR TABEL	xxiii
DAFTAR BAGAN.....	xxiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	14
D. Manfaat Penelitian	15
E. Kerangka Konseptual	16
F. Kerangka Teoritik	48
G. Kerangka Pemikiran.....	48
H. Metode Penelitian.....	50
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	52
A. Sejarah Hukum Pertanahan Di Indonesia.....	52
B. Hak-Hak atas Tanah dalam Hukum Pertanahan	77
C. Berakhirnya Hak Kepemilikan Tanah dalam Hukum Positif.....	79
D. Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pengaturannya dalam Hukum Positif.....	81
E. Pencabutan Hak Atas Tanah dan Perlindungan Hukumnya dalam Hukum Positif	87
F. Hubungan Antara Fungsi sosial Tanah, Kepentingan Umum, Dan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah.....	90
G. Tinjauan tentang Perbedaan Antara Ganti Kerugian dan Ganti Untung.....	95
BAB III REGULASI SISTEM PEMBAYARAN GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH GUNA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN.....	97
BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI SISTEM PEMBAYARAN GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH GUNA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SAAT INI	175
BAB V REKONSTRUKSI REGULASI SISTEM PEMBAYARAN GANTI	

KERUGIAN PENGADAAN TANAH GUNA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM BERBASIS NILAI KEADILAN.....	198
BAB VI PENUTUP.....	241
A. Simpulan	241
B. Saran.....	244
C. Implikasi Ilmiah	244
DAFTAR PUSTAKA.....	247



DAFTAR ISTILAH

	<p>Suatu usaha dalam mengamati secara detail pada suatu hal atau benda dengan cara menguraikan komponen-komponen pembentuknya atau menyusun komponen tersebut untuk dikaji lebih lanjut.</p>
Anglo-Saxon	<p>Negara-negara maritim kepulauan yang terletak di Eropa. Sebutan ini dapat disederhanakan, Anglo-Saxon merupakan negara-negara yang termasuk Britania Raya dan negara-negara lainnya di Kepulauan Britania.</p>
Atribut	<p>Spesifikasi yang mendefinisikan properti suatu objek, elemen, atau <i>file</i>. Ini juga dapat merujuk atau menetapkan nilai spesifik untuk contoh yang diberikan tersebut.</p>
Bumiputra	<p>Bumiputera atau Bumiputra merupakan kata bahasa Melayu, berasal dari kata bahasa Sanskerta Bhumi putra yang dapat diterjemahkan sebagai putra bumi atau anak tanah (bhumi = bumi, putra = anak).</p>
Burgerlijkrecht	<p>Hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan antara sesama manusia, antar satu orang dengan orang yang lain dengan menitikberatkan pada kepentingan perorangan. Hukum privat merupakan hukum yang mengatur tentang hubungan antara individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.</p>
Burgerlijk Wetboek	<p>Hukum perdata di Indonesia pada dasarnya bersumber pada Hukum Napoleon berdasarkan Staatsblaad No-mor 23 Tahun 1847.</p>
Check and balance	<p>Saling mengontrol, menjaga keseimbangan antara lembaga-lembaga negara atau yang biasa kita sebut dengan cabang-cabang kekuasaan negara.</p>

Civil law	Sistem hukum yang diilhami dari hukum Romawi dengan ciri ditulis dalam suatu kumpulan, dikodifikasi, dan tidak dibuat oleh hakim.
Common law	Hukum yang dibangun oleh para juri melalui putusan-putusan pengadilan dan tribunal yang serupa, sebagai kebalikan dari hukum statuta yang diterima melalui proses legislasi atau peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga eksekutif.
Das Solen	Apa yang seharusnya hukum sebagai fakta hukum yang diungkapkan para ahli hukum dalam tataran teoritik (<i>law in the books</i>), yakni hukum dalam bentuk cita-cita bagaimana seharusnya.
Das Sein	Hukum sebagai fakta (yang senyatanya), yaitu hukum yang hidup berkembang dan berproses di masyarakat (<i>law in action</i>).
Distribution of power	Pembagian kekuasaan, yang artinya lembaga negara satu dan lembaga negara lain memiliki kordinasi dan hubungan, seperti contoh bahwa Indonesia adalah negara hukum yang di dalamnya ada lembaga eksekutif legislatif dan yudikatif.
Een en ondeelbaar	Satu dan tidak
Ensiklopedia	Karya referensi atau ringkasan yang menyediakan rangkuman informasi dari semua cabang pengetahuan atau dari bidang tertentu. Ensiklopedia terbagi dalam artikel atau entri yang sering disusun menurut alfabet dan terkadang oleh kategori tematik.
Epistemologis	Teori pengetahuan, yaitu membahas tentang bagaimana cara mendapatkan pengetahuan dari objek yang ingin dipikirkan.

Falsafah	Anggapan, gagasan, dan sikap batin yang paling dasar yang dimiliki oleh orang atau masyarakat; pandangan hidup.
Filosofis	Pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Freies Ermessen	Orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu
Groundnorm	Norma dasar adalah sebuah konsep dalam Teori Hukum Murni yang diciptakan oleh Hans Kelsen, seorang ahli hukum dan filsuf hukum. Kelsen menggunakan istilah ini untuk menunjukkan norma dasar, perintah, atau aturan yang membentuk dasar dari sebuah sistem hukum.
Hak	Segala sesuatu yang harus didapatkan oleh setiap orang yang telah ada sejak lahir bahkan sebelum lahir.
Hukum	Peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah.
Ijtihad	Sebuah usaha yang sungguh-sungguh, yang sebenarnya bisa dilaksanakan oleh siapa saja yang sudah berusaha mencari ilmu untuk memutuskan suatu perkara yang tidak dibahas dalam Al Qur'an maupun Hadist dengan syarat menggunakan akal sehat dan pertimbangan matang.
Kewenangan	Hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan

kekuasaan. Penggunaan ke-wenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi.

Konstruktivisme

Suatu upaya membangun tata susunan hidup yang berbudaya modern. Konstruktivisme merupakan landasan berfikir (filosofi) pembelajaran kontekstual, yaitu bahwa pengetahuan dibangun oleh manusia sedikit demi sedikit, yang hasilnya diperluas melalui konteks yang terbatas dan tidak secara tiba-tiba.

Legal culture

Komponen yang berkaitan dengan nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang baik sehingga dianut dan apa yang dianggap buruk sehingga harus dihindari.

Legal substance

Komponen yang berkaitan dengan isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun hukum acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan.

Legal structure

Komponen yang mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem hukum yang berupa lembaga-lembaga formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajibannya serta sumber daya manusia yang terlibat di dalamnya.

Legislasi

Dalam arti sempit merupakan proses dan produk pembuatan undang-undang (*the creation of general legal norm by special organ*), dan regulasi (*regulations or ordinances*). Legislasi dalam arti luas termasuk pula pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan-peraturan lain yang mendapat delegasian kewenangan dari undang-undang

(delegation of rule making power by the laws).



DAFTAR TABEL

Tabel I : Orisinalitas Penelitian	48
Tabel II : Perbandingan Negara	201
Tabel III: Konfigurasi Sub-Sub Sistem Berdasarkan Teori Siberetik Parsons.....	221
Tabel IV: Rekonstruksi Nilai dan Sosiologis	226
Tabel V : Rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berbasis nilai Keadilan.....	208



DAFTAR BAGAN

Bagan I: Bekerjanya Kekuatan-Kekuatan Personal Dan Sosial	32
Bagan II: Lingkaran Problematika Penegakan Hukum di Indonesia.....	192



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya negara Indonesia adalah merupakan negara demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, hal tersebut dapat dengan jelas terlihat di dalam amanat Pancasila dan juga di dalam amanat alinea keempat pembukaan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pada Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945 dinyatakan dengan tegas bahwa:

...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ...

Guna mewujudkan tujuan negara tersebut maka perlu adanya pembangunan negara yang meliputi segala bidang kehidupan masyarakat terutama di bidang infrastruktur. Kemajuan infrastruktur diharapkan akan mampu mempermudah terwujudnya segala kebutuhan masyarakat di segala kehidupan masyarakat. Sehingga pemenuhan hak-hak dasar kemanusiaan masyarakat akan mampu terwujud dengan adil sebagaimana yang dikehendaki oleh negara hukum Indonesia.

Dalam perkembangannya pembangunan di Indonesia semakin hari semakin meningkat, hal ini dikarenakan pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka memenuhi amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, ini sudah tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan akan sarana dan prasarana pendukung

(infrastruktur) dalam segala bidang dan sektor. Pembangunan tersebut sebenarnya merupakan suatu proses perubahan yang direncanakan dan dikehendaki.

Proses pembangunan dilaksanakan dengan memanfaatkan segala potensi yang dimiliki yaitu kondisi geografis, sumber daya modal dan sumber kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat,¹ melalui suatu langkah pemanfaatan potensi yang menyeluruh sehingga semua kebutuhan pembangunan terpenuhi, dengan tetap memperhatikan terciptanya kondisi kesejahteraan dan keamanan bagi masyarakat.²

Pada dasarnya segala macam pembangunan tidak dapat terlepas akan arti penting dari tanah. Tanah merupakan sarana atau media penunjang berbagai macam kebutuhan manusia, hal ini ditunjukkan dengan kedudukan tanah sebagai media kegiatan ekonomi dan pemenuhan kebutuhan manusia lainnya seperti pemukiman, bahkan lebih dari hal tersebut, bahkan setelah meninggal manusia juga masih membutuhkan tanah guna menguburkan jenazah yang telah meninggal dunia. Walaupun memiliki fungsi yang sangat penting tanah dalam perkembangan kehidupan masyarakat terus mengalami pengurangan luasan. Hal tersebut dikarenakan jumlah masyarakat yang semakin meningkat dan tidak diimbangi dengan jumlah pengadaan lahan yang memadai. Motivasi penguasaan lahan guna kepentingan akan kekayaan yang terkandung di dalamnya serta fungsi vital dari

¹Andik Dwi Tantono, 2007, *Pelaksanaan Ganti Kerugian Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol*, Skripsi, Fakultas Hukum, UMM, Hal. 1

²Achmad Wibrata, *Masalah Kebijakan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan InfraStruktur*, Jurnal Ekonomi Dan Kebijakan Publik, Vol. 2, No. 2 Tahun 2011, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Diakses Pada jurnal.dpr.go.id

tanah DALAM perkembangannya terus berkembang saat ini. Hal tersebut dapat terlihat dalam persoalan liberalisasi ekonomi nasional yang melanda saat ini.³

Adapun liberalisasi perekonomian nasional melalui sarana hukum di era globalisasi mengakibatkan terbatasnya peran dan kemampuan negara dalam pengelolaan SDA. Terbatasnya peran dan kemampuan negara tersebut mengakibatkan pembangunan ekonomi justru memihak pada kepentingan swasta dan tidak digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Keadaan tersebut berujung pada permasalahan kemiskinan dan kesenjangan ekonomi yang terjadi di Indonesia dewasa ini. Oleh sebab itu pembangunan nasional di tengah-tengah berbagai macam konflik kepentingan di atas konflik agraria tidaklah mudah, terutama terkait pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti kerugian tanah guna pembangunan sosial.⁴

Dengan pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 8 Januari 2015 lalu, telah menandatangani Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Dalam Perpres ini

³Urip Santoso, *Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal Perspektif, Vol. 21, No. 3 Tahun 2016, Universitas Airlangga, Diakses Pada Academia.edu, Pada 12 Mei 2019.

⁴Hardianto Djanggih, *Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan ntuk Kepentingan Umum*, Research Law Journal Vol. 12, Diakses Pada journal.unnes.ac.id, pada 12 Mei 2019.

disebutkan, RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden hasil Pemilihan Umum tahun 2014.

Perpres ini dituangkan dengan jelas pembangunan lima tahun ke depan juga harus makin mengarah kepada kondisi peningkatan kesejahteraan berkelanjutan, warganya berkepribadian dan berjiwa gotong royong, dan masyarakatnya memiliki keharmonisan antarkelompok sosial, dan postur perekonomian makin mencerminkan pertumbuhan yang berkualitas, yakni bersifat inklusif, berbasis luas, berlandaskan keunggulan sumber daya manusia serta kemampuan iptek sambil bergerak menuju kepada keseimbangan antarsektor ekonomi dan antarwilayah, serta makin mencerminkan keharmonisan antara manusia dan lingkungan. Antara lain kebijakan tersebut yaitu melakukan akselerasi peningkatan daya saing dan pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam menghadapi era pasar bebas. Akselerasi tersebut, antara lain mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional seperti sektor infrastruktur.

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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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. Hal tersebut

sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum.

Persoalan terkait Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum dapat terlihat dengan jelas salah satunya dalam kasus pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang. Pemerintah melalui Panitia Pelelangan Pengesahan Jalan Tol (PPPJT) resmi menunjuk Konsorsium PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Waskita Toll Road serta PT Bangun Tjipta Sarana sebagai pemenang lelang perusahaan Jalan Tol Batang-Semarang. Lelang diikuti oleh lima Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Mereka adalah PT Bangun Tjipta Sarana, PT Pembangunan perumahan (Persero) Tbk, Konsorsium Plus Expressway International Bhd, PT Nusa Raya Cipta Tbk dan PT Saratoga Investama Sedaya, Konsorsium China Harbour Indonesia dan PT Lancar Jaya Mandiri Abadi, serta Konsorsium PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Waskita Toll Road. Proyek Jalan Tol Batang-Semarang sepanjang 75,7 kilometer yang merupakan bagian dari Tol Trans Jawa.⁵

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:⁶

⁵<https://properti.kompas.com/read/2016/03/23/191811421/Inilah.Pemenang.Lelang.Jalan.Tol.Batang-Semarang>, 23 Maret 2016, 19.18

⁶*Ibid.*

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; dan
 - 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.

Di tahun 2012 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diharapkan akan menjamin hak masing-masing pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. Undang-Undang ini dinilai lebih demokratis karena lebih terukur, adanya perencanaan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Disamping itu jangka waktunya juga disiapkan karena masing-masing tahapan mempunyai durasi.

Undang-Undang ini memperbolehkan Pemerintah untuk mengambil alih tanah untuk memfasilitasi pembangunan proyek-proyek infrastruktur baru. Hal ini menunjang investasi di Indonesia karena selama ini para investor cukup meragukan

kemajuan proyek-proyek infrastruktur yang telah dijalankan. Dengan demikian Undang-Undang ini bertujuan untuk menghapus hambatan terbesar dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.⁷

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditegaskan bahwa tanah wajib tersedia bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa Pemerintah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum. Tak hanya itu, pendanaannya pun dijamin oleh Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga menjamin bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Adapun ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah: penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian dimaksud diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 33, Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi :

1. tanah;
2. ruang atas tanah dan bawah tanah;
3. bangunan;

⁷The Globe Journal, *Undang-Undang Pengadaan Tanah Bara Efektif 2012*, 27 Desember 2012, diunduh pada tanggal 4 Mei 2018.

4. tanaman;
5. benda yang berkaitan dengan tanah;
6. kerugian lain yang dapat dinilai

Adapun bentuk ganti kerugian menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2

Tahun 2012 yang dapat diberikan berupa :

1. Uang,
2. Tanah Pengganti,
3. Pemukiman Pengganti,
4. Kepemilikan Saham, dan
5. Bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Adapun empat tahapan yang harus dilalui dalam proses pembebasan lahan untuk infrastruktur. Pertama, pihak perencana proyek harus secara rinci memberikan data lokasi yang akan digunakan kepada Pemerintah Provinsi. Kedua, melakukan konsultasi publik. Ketiga, penetapan lokasi. Keempat, Kementerian ATR/BPN melakukan pengadaan tanah yang dilakukan dengan melakukan penilaian, musyawarah hingga pelepasan.

Dalam rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pengadaan tanah dari tahap perencanaan sampai dengan tahap penyerahan hasil, keterlibatan masyarakat menjadi unsur yang penting. Dalam tahap persiapan pengadaan tanah, hasil konsultasi publik menentukan apakah lokasi yang direncanakan bisa dieksekusi atau instansi harus menentukan lokasi lain.

Pembebasan lahan untuk proyek infrastruktur menjadi salah satu masalah krusial yang sangat menentukan realisasi proyek. Menurut temuan tim waskita jalan tol Jawa Tengah, pemerintah Indonesia pada tahun 2005 telah menawarkan 100 proyek infrastruktur untuk pengembangan sektor swasta kepada berbagai perusahaan konstruksi di kawasan ASEAN. Namun perkembangannya selama ini cukup terhambat karena berbagai sengketa pengambilalihan tanah, yang seringkali penyelesaiannya memakan waktu sampai 5 (lima) tahun. Dengan Undang-Undang yang baru ini proses pengambilalihan tanah diharapkan dapat dipercepat dan dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari 9 (sembilan) bulan.⁸

Sehingga dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 perihal pengambilalihan tanah tidak akan memakan proses yang panjang, karena Undang-Undang ini mengatur jangka waktu untuk mengambil alih tanah untuk kepentingan umum, yaitu lebih kurang 178 (seratus tujuh puluh delapan) hari kerja, bila proses pengambilalihan tanah berjalan lancar, dan lebih kurang 1.213 (seribu dua ratus tiga belas) hari kerja, bila ada keberatan dari pihak yang memiliki tanah yang dibeli.

Namun demikian dalam upaya pemerintah terkait pengadaan tanah, tidak jarang terjadi sengketa antara pemerintah dengan masyarakat. Terutama dalam hal tidak tercapainya kesepakatan terkait gantikerugian bagi masyarakat terdampak. Dalam hal tidak adanya kesepakatan ini, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengantisipasi masalah yang bisa menghambat pelaksanaan pembangunan dengan

⁸Sutardi, *Perkembangan Pelaksanaan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Di Indonesia*, Wawancara Pribadi Dengan Humas Waskita Jalan Tol Di Jawa Tengah, Pada 14 April 2019.

upaya konsinyasi. Konsinyasi atau ganti kerugian dari Pemerintah yang dititipkan ke pengadilan negeri setempat, diatur di dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.⁹

Atas dasar berbagai uraian di atas, terlihat bahwa negara memiliki kewenangan untuk menguasai dan melakukan pengelolaan tanah secara luas. Disisi lain, kebutuhan akan adanya perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan diperlukan secara aman dan mantap bagi setiap warga negara.¹⁰ Penguasaan yang mantap berarti ditinjau dari aspek waktu dan atau lamanya seseorang dapat mempunyai dan/atau menguasai tanah sesuai dengan kewenangan dari hak atas tanah tersebut, sedangkan penguasaan secara aman berarti si pemegang hak atas tanah dilindungi dari gangguan baik dari sesama warga negara dalam bentuk misalnya penguasaan secara illegal ataupun dari penguasa.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk 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 tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.¹¹ Namun demikian, dalam upaya Pemerintah untuk pengadaan tanah tidak jarang terjadi sengketa antara pemerintah dengan masyarakat atau dengan pihak swasta.

⁹ Hukum Online, Rabu 1 Juni 2016

¹⁰ Arie S. Hutagalung, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, (Diklat DDN: Jakarta, 2001), hlm. 1.

¹¹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 280.

Terhadap banyaknya kasus pertanahan yang terjadi di masyarakat, maka sangatlah perlu dicari cara penyelesaian yang sangat menguntungkan bagi kedua belah pihak. Untuk itu penyelesaian sengketa perdata yang berkenaan dengan tanah diluar lembaga peradilan menjadi ideal bagi penyelesaian sengketa tanah. Karena bila di tempuh melalui jalur hukum atau lembaga peradilan, acapkali tidak cuma menyangkut aspek hukum, hak-hak penguasaan, kalkulasi ekonomi, tetapi tidak sedikit yang menyentuh sisi sosio kultural. Penyelesaian melalui lembaga pengadilan yang lebih berpola menang kalah seringkali justru memicu konflik-konflik non hukum yang berkepanjangan. Apalagi jika masalah-masalah hukum yang diangkat hanya berfokus pada satu sebab saja. Munculnya ketidakpuasan terhadap putusan pengadilan yang berakumulasi dengan berbagai aspek masalah pertanahan yang tidak terselesaikan melalui pengadilan, ternyata dapat berkembang sampai kekerasan fisik. Masalah tanah dilihat dari segi yuridisnya saja merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Kesamaan terhadap konsep sangat diperlukan agar terdapat kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang solid dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan.

Pada perkembangannya industrialisasi yang menuntut negara ntuk terus melakukan pembangunan sarana dan pra-sarana penunjang kemajuan ekonomi telah jauh membawa paradigma baru dalam budaya penggunaan tanah. Yusriyadi menyatakan bahwa:¹²

¹²Yusriyadi, *Industrialisasi Dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publhising, Yogyakarta, 2010, hlm. 62

Bagaimanapun juga “developmentalisme” atau “pembangunanisme” selalu berpijak pada sifatnya yang etatis sehingga sering kali mengenyampingkan kalangan marjinal pemilik tanah seperti petani kecil guna kepentingan pembangunan industrialisasi.

Sejalan dengan penjelasan Yusriyadi terkait paradigma industrialisasi yang berdampak pada penguasaan tanah kaum marjinal. Raymond Aron menyatakan dengan jelas bahwa:¹³

industrialisasi memiliki enam ciri yaitu:

1. Merupakan rasionalisasi proses kerja;
2. Penemuan-penemuan di bidang ilmu alam yang dikembangkan dalam proses kerja sehingga memungkinkan dan melahirkan kemampuan dalam menguasai dan memanfaatkan sumber kekayaan alam;
3. Lahirnya industri di era industrialisasi telah merubah bentuk masyarakat yang pada awalnya petani menjadi buruh pabrik;
4. Peralihan bentuk profesi masyarakat sebagaimana dijelaskan di poin tiga pada akhirnya melahirkan pertentangan antara kalangan buruh yang merupakan kaum proletar dengan kalangan pemilik modal;
5. Adanya proses kerja dalam era industrialisasi mengakibatkan adanya kekayaan bagi kalangan bermodal dan juga kemiskinan bagi kalangan marjinal yang tidak bermodal;
6. Proses kerja dalam industrialisasi melahirkan liberalisasi ekonomi, sosial-budaya, politik, dan hukum yang berpijak pada asas *laissez fair, laissez aller* yang menghendaki adanya persaingan bebas tanpa campur tangan pemerintah yang tidak jarang menimbulkan marginalisasi bagi kaum lemah.

Perubahan sosial yang lahir akibat industrialisasi sebagaimana telah dijelaskan di atas juga terjadi pada persoalan ganti untung dalam pembangunan sarana dan pra-sarana umum. Adanya ganti untung dalam pembangunan sarana dan pra-sarana umum mengakibatkan para pemilik tanah yang terkenan rencana pembangnan harus berpindah pada suatu tempat dikarenakan lahan tempat

¹³*Ibid*, hlm. 62-64.

tinggalnya harus dijual guna kepentingan pembangunan sarana dan pra-sarana umum. Hal ini menjadi persoalan tersendiri ketika masyarakat tidak memiliki tempat yang sesuai untuk bermukim. Selain itu penduduk suatu tempat yang lahan-lahannya terkena pengadaan tanah guna pembangunan sarana dan pra-sarana tidak selamanya memiliki lahan pengganti pemukiman. Kemudian adanya perpindahan penduduk akibat pengadaan tanah guna pembangunan sarana dan pra-sarana guna kepentingan umum juga akan mengalami transformasi budaya yaitu transformasi pekerjaan yang pada awalnya sebagai petani harus menjadi buruh industri, kemudian yang pada awalnya hidup secara guyup pada suatu desa karena pembangunan yang mengharuskan pindah ke wilayah pinggiran kota membuat masyarakat yang ada beralih menjadi lebih individual, materialistis, dan berubah menjadi masyarakat patembayan hal ini menjadi semakin eksis di generasi berikutnya.

Selanjutnya perpindahan kawasan pemukiman bagi anggota masyarakat yang bersumber daya manusia rendah akan memarjinalkan masyarakat tersebut. Perpindahan penduduk yang merupakan pemilik tanah yang terkena ganti keuntungan guna pengadaan tanah untuk pembangunan sarana dan pra-sarana umum yang padahal guna kepentingan pembangunan industri pada akhirnya akan membuat budaya masyarakat hidup dengan asas *laissez fair, laissez aller* sehingga tujuan utama dari kehidupan menjadi persaingan guna mendapatkan keuntungan ekonomi sebesar-besarnya. Magnis Suseno menyatakan bahwa “secara sederhana

tujuan dari kapitalisme ekonomi adalah uang dan penguasaan pasar demi kepentingan sendiri.”¹⁴

Berkaitan dengan berbagai macam penjelasan di atas maka perlu dilakukan pembahasan lebih lanjut terkait “Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan”.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum belum Berbasis Nilai Keadilan?
2. Apa saja Kelemahan-kelemahan Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum saat ini?
3. Bagaimana Rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian disertasi ini ialah:

Penelitian ini mempunyai beberapa tujuan sebagai berikut :

¹⁴*Ibid*, hlm. 118

1. Untuk menganalisis dan menemukan persoalan apa saja yang ada pada Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang belum berbasis nilai keadilan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum saat ini.
3. Untuk menemukan rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang belum berbasis nilai keadilan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik pada tataran teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menemukan teori baru di dalam ilmu hukum khususnya dalam pengayakan konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan rekonstruksi pelaksanaan implementasi nilai keadilan dan nilai kepastian hukum pada pelaksanaan kebijakan Pengadaan Tanah Dan Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi sebagai data permulaan yang bisa digunakan sebagai tindak lanjut di dalam bidang kajian yang sama.

- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi untuk pembuatan Undang-undang yang berhubungan dengan rekontruksi implementasi nilai keadilan dan nilai kepastian hukum pada pelaksanaan kebijakan Pengadaan Tanah Dan Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi terhadap masyarakat yang berhubungan dengan permasalahan penemuan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan implementasi nilai keadilan dan nilai kepastian hukum pada pelaksanaan kebijakan Pengadaan Tanah Dan Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum.

E. Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritik, Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Konseptual

a. Pengertian Keadilan Menurut Islam

Adil atau *Ar;al-adl* merupakan salah satu sifat yang harus dimiliki setiap insan yang pada dasarnya merupakan jalan dalam mewujudkan kebenaran kepada siapa pun di dunia, sekalipun juga akan merugikan dirinya sendiri.¹⁵ Sementara itu secara etimologi *al-adl* memiliki arti tidak berat sebelah atau tidak memihak, *al-adl* juga memiliki hubungan erat dengan *al-musawah*. Kemudian menurut terminologi keadilan menurut islam ialah mempersamakan sesuatu dengan hal yang lainnya

¹⁵Anonim, *Ensiklopedia Hukum Islam*, Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1996, hlm. 50.

baik secara nilai maupun secara ukuran sehingga tidak berat sebelah atau berpihak anantara satu dengan yang lainnya. Selanjutnya adil juga memiliki makna berpihak kepada kebenaran.¹⁶

Pada dasarnya Allah SWT disebut sebagai “Yang Maha Adil dan Bijaksana terhadap hamba-Nya, artinya bahwa segala perbuatan manusia tidak akan mempengaruhi keadilan Allah SWT, baik dan buruknya perbuatan manusia justru akan menerima balannya sendiri-sendiri. Hal ini dapat terlihat dalam Quran Surat 41 Ayat 46 yang menyatakan bahwa “barangsiapa yang mengerjakan amal yang saleh maka pahalanya untuk dirinya dan barang siapa yang mengerjakan perbuatan jahat, maka dosanya untuk dirinya sendiri, dan tidak sekali-kali Rabb-mu menganiaya hamba-hamba-Nya”.¹⁷

Sementara itu *Jumhur Ulama* sepakat menyatakan bahwa seluruh sahabat Nabi SAW adalah adil dan tidak perlu dibahas keadilan para sahabat Nabi SAW yang dapat dilihat dalam periwayatan Hadist.¹⁸ Hal ini dapat dilihat dalam kisah Umar bin Khattab:¹⁹

- a. Pada zaman Rasulullah maupun pada zaman Khalifah Abu Bakar, talak tiga dapat diucapkan sekaligus sehingga dianggap

¹⁶*Ibid*, hlm. 51.

¹⁷Tohaputra Ahmad, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya*, CV. As Syifa, Semarang, 2000, hlm. 185.

¹⁸*Ibid*, hlm. 1072

¹⁹Mohammad Daud AM., *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1993, hlm. 157.

talak satu, sementara di era Umar talak tiga harus diucapkan secara bertahap;

- b. Pada zaman Rasulullah pemberian zakat juga diberikan kepada *Muallaf* pada era Umar hal tersebut dihapuskan; dan
- c. Pada era Umar hukuman portong tangan bagi pencuri sebagaimana diamanatkan dalam Surat Al-Maidah Ayat 38 tidak dilaksanakan Umar bagi kalangan fakir miskin.

b. Pengertian Rekonstruksi

Sebelum mendefinisikan rekonstruksi, terlebih dahulu akan dijelaskan pengertian konstruksi, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.²⁰ Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.²¹ Jadi, makna konstruksi dapat diartikan

²⁰ Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, (Jakarta: PT Balai Pustaka, 2007)

²¹ Suwandi, Sarwiji, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, (Yogyakarta: Media Perkasa, 2008)

sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).²²

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Dari beberapa uraian diatas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja.

Rekonstruksi berasal dari kata “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi memiliki pengertian pengembalian seperti semula atau penyusunan (penggambaran) kembali. Berdasar uraian diatas, konsep rekonstruksi yang dimaksud adalah melakukan pembaharuan terhadap konstruksi suatu sistem atau bentuk.

- c. Pengertian Ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum

²² Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1996)

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut: “Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut”

Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.²³ Ketentuan Pasal 1 angka 2 mendefinisikan pengadaan tanah yaitu “pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak” Beberapa

²³Maria SW Sumardjono, *Tinjauan Yuridis Kepres No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dan Pelaksanaannya*, Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik, Vo. 1, No. 1 Tahun 2015, hlm. 78-87, Universitas Gadjah Mada, Diakses Melalui journal.ugm.ac.id.

pendapat para sarjana mengenai pengadaan tanah dikutip sebagai perbandingan, antara lain:

1) Boedi Harsono

Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya.

2) Gunanegara

Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, pengadaan tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara;
- 2) Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum;
- 3) Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan;
- 4) Disertai ganti kerugian yang adil dan layak.

d. Bentuk Ganti Kerugian

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 74, bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham;
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Sedangkan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Luasnya Kurang Dari Satu Hektar menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 59 ayat :

- (1) Bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian pengadaan tanah secara langsung ditetapkan berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik.
- (2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan di sekitar lokasi.

Sebagaimana mana tersebut maka penuliskan menguraikan pendapat John Salindeho mengenai pengertian harga dasar dan harga umum setempat atas tanah yang terkena pembebasan hak atas tanah. Karena dikatakan Harga dasar atau NJOP maka harus menjadi dasar

untuk menentukan hargatanah/uang ganti kerugian untuk tanah. Sedangkan harga umum setempat diartikan suatu harga tanah yang terdapat secara umum dalam rangka transaksi tanah di suatu tempat.²⁴ Boleh dikata harga umum yaitu setempat atau harga pasaran adalah hasil rata-rata harga penjualan pada suatu waktu tertentu, sedangkan tempat berarti suatu wilayah/lokasi didalam suatu kabupaten/kota dapat saja bervariasi menurut keadaan tanah, harga dasar yang tumbuh dari dan berakar pada harga umum setempat, ditinjau harga umum tahun berjalan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu kiranya dikemukakan pendapat Boedi Harsono yaitu bahwa hak milik atas tanah yang diperlukan itu dilepaskan oleh pemiliknya setelah ia menerima uang ganti kerugian dari pihak yang mengadakan pembebasan, ganti kerugian tersebut sudah barang tentu sama dengan harga tanah sebenarnya.²⁵ Jadi jelas bahwa pengertian uang ganti itu sama dengan harga tanah.

Dari uraian tersebut yang menjadi substansi ganti kerugian harus didasarkan diantaranya:

- a. didasarkan pada produk hukum putusan yang bersifat mengatur;

²⁴Ter Haar, dikutip dari John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan (Jakarta, Sinar Grafika 1987), Hlm 62

²⁵ Boedi Harsono, dikutip dari John salindeho, Op cit, Hlm 66

- b. ganti kerugian baru dapat dibayarkan setelah diperoleh hasil keputusan final musyawarah;
- c. mencakup bidang tanah, bangunan serta tanaman yang dihitung berdasarkan tolok- ukur yang telah disepakati;
- d. wujud ganti kerugian: uang dan/atau tanah pengganti dan/atau pemukiman kembali, gabungan atau bentuk lain yang disepakati para pihak.
- e. Penjelasan Terkait Kepentingan Umum

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 batasannya.²⁶

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikentalkan mengenai pengertian kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh Karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat

²⁶ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hlm. 6

dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.²⁷

Sedangkan Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum kepentingan umum adalah kepentingan Bangsa, Negara dan Masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

f. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Sebelum berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Pelaksanaan pengadaan tanah menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dalam pengadaan tanah dikenal istilah pembebasan tanah, yang berarti melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat

²⁷Boedi Harsono, Op Cit, Hlm 1

diantara pemegang atau penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti kerugian. Sedangkan di dalam Pasal 1 butir 2 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa: “Pelepasan atau penyerahan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.

Kemudian untuk musyawarah itu diatur dalam butir ke 5 (lima) yang menyatakan bahwa: “Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar, dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas sikap kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian”.

Setelah berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 istilah tersebut berubah menjadi pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Oleh karena itu, segi-segi hukum materilnya pelaksanaan pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah, yaitu Hukum Perdata.

Dengan perkataan lain bahwa keabsahan atau ketidakabsahan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah ditentukan ada tidaknya kesepakatan diantara kedua belah pihak yang berarti sah tidaknya perbuatan hukum yang bersangkutan, berlaku

antara lain syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata.²⁸

Perbedaannya hanya terdapat pada segi-segi intern administrasinya yaitu pembebasan tanah pada umumnya berdasarkan pada Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, sedangkan pelepasan atau penyerahan hak-hak atas tanah berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.²⁹

Secara hukum kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, yaitu sebagai peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang didalamnya mengatur mengenai ketentuan-ketentuan mengenai tata cara untuk memperoleh tanah dan pejabat yang berwenang dalam hal tersebut. Menurut Boedi Harsono, oleh karena Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan suatu peraturan intern-administrasi, maka tidak mengikat pihak yang mempunyai tanah meskipun ada rumusan yang memberi kesan demikian, dan karena bukan undang-undang, maka tidak dapat dipaksakan berlakunya pada pihak yang mempunyai tanah.

Oleh karena tidak dapat dipaksakan, maka sebagai konsekuensi dari keputusan administrasi negara yang dimaksud untuk menyelesaikan ketidaksediaan pemegang hak atas tanah terhadap

²⁸ Boedi Harsono, *Aspek-Aspek Yuridis Penyediaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Nasional* (Makalah: 1990), Hlm. 4.

²⁹ Oloan Sitoros dan Dayat Limbong, *Op cit*, Hlm. 19.

besarnya ganti kerugian bukan merupakan keputusan yang bersifat akhir atau final. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang menyatakan bahwa “apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah, dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda di atasnya”.

Selain itu Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya yaitu Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang memiliki kekurangan atau kelemahan khususnya hal-hal yang mengenai pihak-pihak yang boleh melakukan pembebasan tanah, dasar perhitungan ganti kerugian yang didasarkan pada harga dasar, tidak adanya penyelesaian akhir apabila terjadi sengketa dalam pembebasan tanah, khususnya mengenai tidak tercapainya kesepakatan tentang pemberian ganti kerugian.

Oleh sebab itu kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 sebagai dasar hukum formal dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang pada waktu berlakunya Permendagri Nomor 15 tahun 1975 disebut

pembebasan tanah. Namun, seiring berjalannya waktu Keppres Nomor 55 tahun 1993 kemudian digantikan dengan Peraturan baru dengan tujuan mencari jalan untuk meminimalisir potensi konflik yang mungkin timbul dalam implementasi pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum dan perubahan pertama Perpres Nomor 40 Tahun 2014 dan perubahan kedua Perpres Nomor 99 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

2. Kerangka Teoritik

a. *Grand Theory:*

Teori Keadilan

Teori John Rawls digunakan untuk memaknai nilai keadilan dalam penelitian ini. Rawls pada dasarnya melihat keadilan masyarakat lebih pada aspek bentuk pendistribusian keadilan dalam masyarakat. Keadilan diterjemahkan sebagai *fairness* dimana prinsip tersebut dikembangkan dari prinsip utilitarian. Teori tersebut diadopsi dari prinsip maksimin, yaitu proses pemaksimalan dari sebuah hal

yang minimum dalam suatu masyarakat yang dilakukan oleh setiap individu yang berada pada posisi awal di mana pada posisi tersebut belum terdapat tawar-menawar akan peran dan status seorang anggota masyarakat. Prinsip ini berusaha menjawab sejauh mungkin tentang pemaksimalan suatu hal yang minimum yang berkaitan erat dengan keuntungan kalangan masyarakat bawah yang lemah.³⁰

Berdasarkan Teori Keadilan John Rawls terdapat dua tujuan utama yang hendak disampaikan yakni: *Pertama*, teori ini mau mengartikulasikan sederet prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan kondisi tertentu seseorang secara khusus untuk mendapatkan keadilan dilihat dari tindakan sosial yang dilakukan seseorang. *Kedua*, konsep keadilan distributif pada dasarnya dikembangkan dari konsep utilitarianisme dengan memberikan batasan yang lebih sesuai terhadap individu. Bahwa keadilan dipandang sebagai cara yang lebih tepat dan etis untuk memberikan keuntungan bagi individu sesuai dengan keputusan moral etis.³¹

Pola pemberian konsep keadilan menurut Rawls harus diinisiasi berdasarkan posisi asli (baca:sifat asli) seseorang bukan karena status dan kedudukannya di ruang sosial. Cara untuk memperoleh sifat asli tersebut, seseorang harus mencapai posisi aslinya yang disebut dengan

³⁰ John Rawls, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, hlm.12-40.

³¹ John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University, London, 1973, hlm.50-57.

kerudung ketidaktahuan (*veil of ignorance*). Kondisi *veil of ignorance* tersebut bermaksud mendudukan seseorang dalam kondisi yang sama satu dengan lainnya sebagai anggota masyarakat dalam kondisi ketidaktahuan. Sehingga dengan situasi demikian, orang lain tidak mengetahui keuntungan terhadap pemberian sesuatu kepada seseorang yang telah mencapai titik “kerudung ketidaktahuan”.³²

Lebih lanjut, dalam kondisi “kerudung ketidaktahuan” masyarakat bertugas untuk membagikan hal-hal utama yang ingin dimiliki oleh setiap orang (*primary good*). *Primary good* merupakan kebutuhan dasar manusia sebagai hak yang harus dipenuhi. Dengan demikian cara masyarakat untuk membagikan hak adalah dengan menerapkan prinsip keadilan yang terdiri dari: a) kebebasan untuk berperan dalam kehidupan politik; b) kebebasan untuk berbicara; c) kebebasan untuk berkeyakinan; d) kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri; e) kebebasan dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang; f) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.³³

Pada kesimpulannya, keadilan John Rawls berusaha menempatkan hak setiap individu sebagaimana mestinya dengan cara melepaskan atribut kedudukan yang dimiliki dalam struktur sosial. Sehingga pendistribusian hak dilakukan secara sama rata.

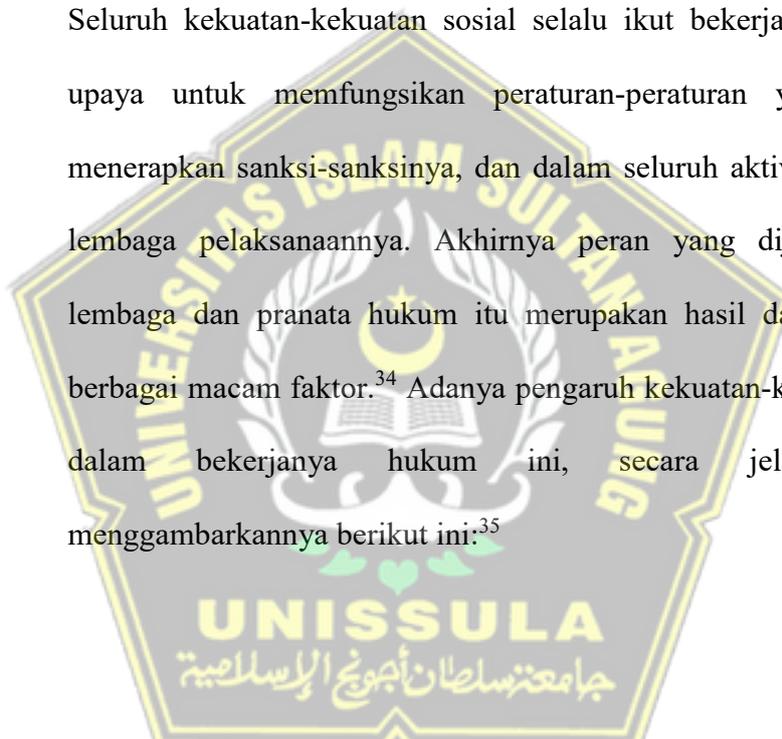
³² John Rawls yang disarikan oleh Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs Volume 9 No.2 Juli-Desember 2013, hlm.42.

³³ *Ibid.*, hlm.43.

b. *Middle Ranged Theory:*

Teori Bekerjanya Hukum di Masyarakat Chambliss dan Seidman

Teori ini menyatakan bahwa tindakan apa pun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Akhirnya peran yang dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.³⁴ Adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum ini, secara jelas Seidman menggambarannya berikut ini:³⁵



³⁴ William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, UNDIP Press, Semarang, 2011, hlm. 10.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 11.



**Bagan I:
Bekerjanya Kekuatan-Kekuatan Personal Dan Sosial**

c. *Applied Theory:*

Teori *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen* Hans Nawiasky

Dalam *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*, ia juga

berpendapat bahwa selain berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma-norma hukum juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yakni:³⁶

³⁶ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Cetakan 2, Einseideln / Zurich / Köln, Benziger, 1948, hlm. 31.

- a) *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b) *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara);
- c) *Formell Gezets* (Undang-undang Formal);
- d) *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & 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.

3. Kerangka Pemikiran

Pancasila mengamanatkan setiap bangsa Indonesia untuk senantiasa menjunjung tinggi nilai keseimbangan yang diingikan nilai Ketuhanan, untuk itulah nilai kemanusiaan juga diwajibkan oleh Pancasila untuk diwujudkan dalam setiap aspek kehidupan di negara ini, hal ini untuk mewujudkan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat di Indonesia. Amant Pancasila ini kemudian terealisasikan secara nyata lagi dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan konstitusi negara Indonesia. Termasuk didalamnya terkait pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan kepentingan umum.

Pada dasarnya teknis dalam mewujudkan nilai keadilan Pancasila dalam ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan tanah serta ganti kerugian Untuk Pembangunan Kepentingan Umum. Namun pada kenyataannya ganti kerugian hanya berfokus pada penggantian uang, sementara ekosistem sosial-budaya, mata pencaharian atau ekonomi, serta peralihan konsep psikologi masyarakat yang tanahnya terkena rencana pembangunan kepentingan umum tidak diperhatikan, hal ini dapat mengakibatkan hilangnya mata pencaharian masyarakat yang pada awalnya merupakan petani, bergersnya budaya masyarakat yang mengarah pada model masyarakat

industri yang pada akhirnya akan memarjinalkan masyarakat yang masih bersumber daya tradisional dan dapat berdampak pada kemiskinan. Pada hal menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dapat diberikan berupa:

1. Uang,
2. Tanah Pengganti,
3. Pemukiman Pengganti,
4. Kepemilikan Saham, dan
5. Bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Berangkat dari persoalan tersebut maka di dalam penelitian disertasi ini akan dibahas lebih lanjut permasalahan berupa:

1. Mengapa pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum belum berkeadilan?
2. Kelemahan-kelemahan apasajakah timbul dalam pelaksanaan kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum?
3. Bagaimanakah rekonstruksi kebijakan Pengadaan tanah serta ganti Kerugian Tanah Guna Pembangunan Kepentingan Umum yang berbasis nilai keadilan?

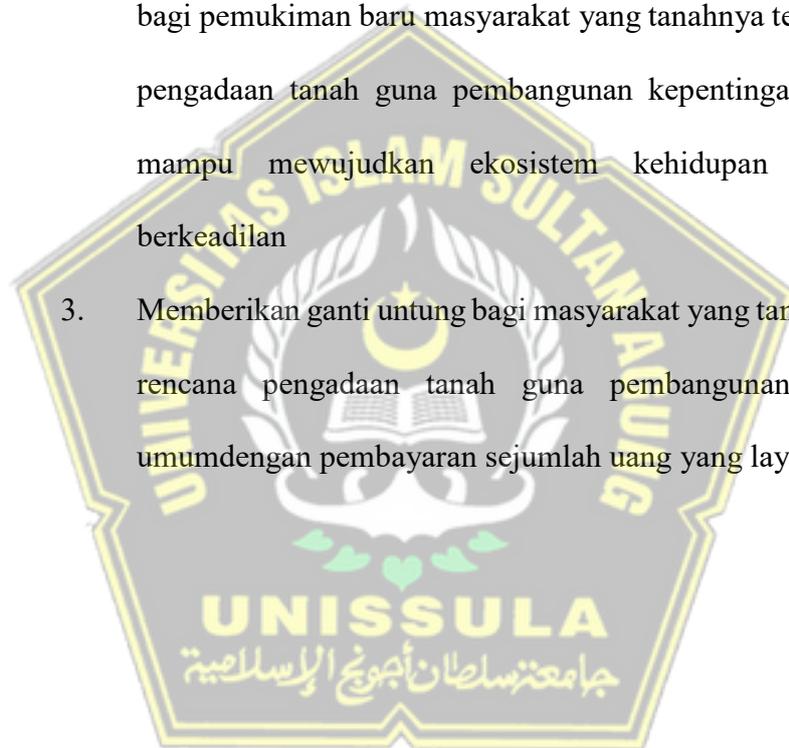
Adapun dalam membahas ketiga rumusan masalah ini menggunakan penelitian yuridis sosiologis yang melihat persoalan

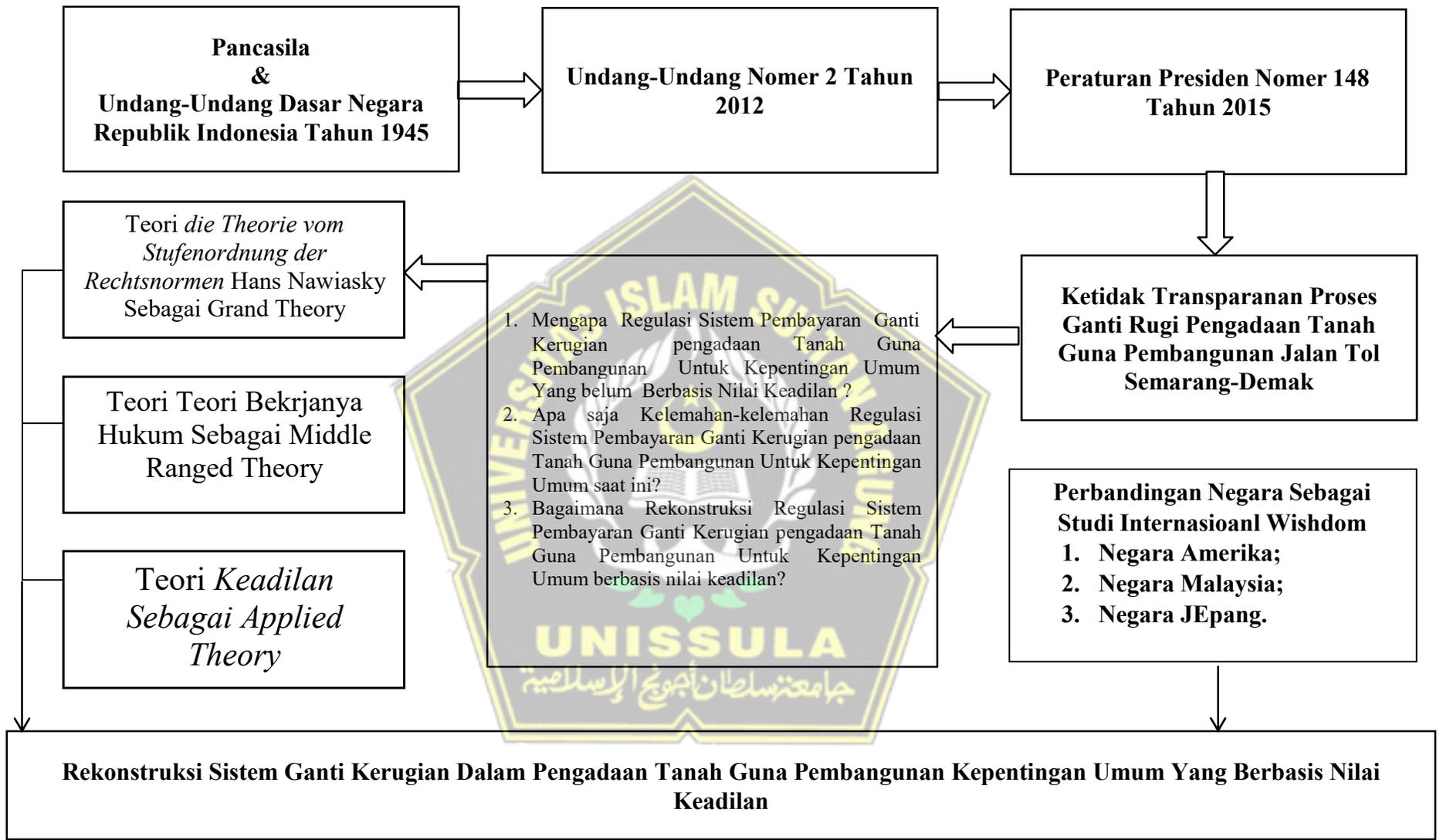
hukum dari aspek legal gap yaitu kelemahan peraturan perundang-undangan juga melihat dari aspek empirical gap atau melihat dari aspek pelaksanaan hukum di masyarakat. Sementara itu *grand theory* yang digunakan untuk membahas rumusan masalah pertama yaitu menggunakan teori keadilan untuk melihat sejauh mana keadilan dalam pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan umum saat ini. Kemudian *middle ranged theory* yang digunakan dalam membahas rumusan masalah kedua pada disertasi ini adalah teori bekerjanya hukum, teori ini digunakan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan umum sehingga belum berkeadilan. Sementara *applied theory* yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah ketiga dalam disertasi ini ialah teori hukum progresif.

Selain menggunakan teori untuk menganalisis rumusan masalah, disertasi ini juga menggunakan perbandingan hukum pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan umum dengan sistem hukum di negara amerika, Malaysia, dan Jepang. Setelah melakukan pengolahan data dengan menggunakan pisau analisis berupa teori dan perbandingan sistem hukum dengan negara lain, selanjutnya dilakukan rekonstruksi konsep ganti kerugian dalam pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum menjadi ganti untung dalam pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum yang

berkeadilan baik berkeadilan progresif, Pancasila, maupun secara Islam, dengan jalan berupa:

1. Menyiapkan lahan pengganti bagi masyarakat yang tanahnya terkena rencana pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum;
2. Menjamin adanya pengadaan sarana dan pra-sarana yang layak bagi pemukiman baru masyarakat yang tanahnya terkena rencana pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum agar mampu mewujudkan ekosistem kehidupan sosial yang berkeadilan
3. Memberikan ganti untung bagi masyarakat yang tanahnya terkena rencana pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum dengan pembayaran sejumlah uang yang layak.





F. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan suatu sistem filosofis ‘payung’ yang meliputi ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu. Masing-masingnya terdiri dari serangkaian “*belief* dasar” atau *world view* yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan (dengan “*belief* dasar” atau *world view* dari ontologi, epistemologi, dan metodologi paradigma lainnya). Lebih dari sekedar kumpulan teori, paradigma dengan demikian mencakup berbagai komponen praktek-praktek ilmiah di dalam sejumlah bidang kajian yang terspesialisasi. Paradigma diantaranya, bertugas untuk menggariskan tolok ukur, mendefinisikan standar ketepatan yang dibutuhkan, menetapkan metodologi mana yang akan dipilih untuk diterapkan, atau cara bagaimana hasil penelitian akan diinterpretasi.³⁷

Paradikma yang mendasari penelitian ini adalah paradikma konstruktivisme.³⁸ Menurut pandangan paradikma ini, realitas hanya ada dalam konteks suatu kerangka kerja mental (konstruk) untuk berpikir tentang relitas tersebut, karena itu bersifat majemuk dan beragam.³⁹ Berdasarkan pemikiran dari paradikma tersebut, maka aspek ontologi yang dikaji dalam penelitian ini adalah

³⁷ Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma Suatu Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 4.

³⁸ Rahkmat Bowo Suharto, *Rekontruksi Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Menuju Keberlanjutan Ekologi (Ringkasan Disertasi)*, Universitas Diponegoro, 2011, hal. 24.

³⁹*Ibid*, hal 25.

realitas tentang pelaksanaan ganti kerugian dalam pengadaan tanah guna pembangunan sarana dan pra-sarana kepentingan umum yang belum berkeadilan.

2. Jenis Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum kualitatif ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu suatu pendekatan dengan mencari informasi melalui wawancara secara langsung dengan informan secara empiris terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data sekunder yang terdapat pada studi kepustakaan melalui langkah teoritik.⁴⁰

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian secara kualitatif yaitu penelitian hukum dengan media wawancara secara empiris bersama beberapa informan, wawancara tersebut bertujuan untuk menggali lebih dalam mengenai apa yang ingin peneliti ketahui dengan menggali lebih dalam informasi dari narasumber yang ada dengan pertukaran dialektikal antara peneliti dan informan.

⁴⁰*Ibid*, hlm. 7

4. Sumber Dan Jenis Data Penelitian

Untuk memperoleh data yang akurat dan objektif, maka dalam penelitian ini dilakukan 2 (dua) cara pengumpulan data, yaitu data primer dan data sekunder. Data-data tersebut dapat diperoleh melalui:⁴¹

a. Data Primer

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara mendalam yakni suatu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada pihak informan. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi atau keterangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Dalam hal penyusunan kebijakan di terkait ganti kerugian akibat pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Batang maka setidaknya terdapat beberapa pihak yang akan dijadikan informan antara lain : Badan Pertanahan Nasional Semarang dan Batang, serta Demak Badan Perencanaan Daerah Semarang dan Batang serta Demak, Kalangan Akademisi, serta Lembaga Swadaya Masyarakat yang konsen dalam

⁴¹Soerjono, Soekanto dan Siti, Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, (Jakarta : Rajawali Press, 1985), hlm. 35

persoalan pengadaan tanah guna kepentingan umum, dan masyarakat terdampak.

b. Data Sekunder

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh dari literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian tersebut seperti buku, peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen dari instansi yang bersangkutan. Studi kepustakaan/data sekunder terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Landasan yuridis yang berkaitan dengan persoalan pengadaan tanah pada dasarnya terangkum dalam peraturan perundang-undangan yang terbagi dalam beberapa tingkatan. Adapun bahan hukum yang dimaksud yaitu :

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria; dan
- (3) Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Guna Kepentingan Umum.
- (4) Peraturan Presiden Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;

- (5) Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 Tentang Pelaksanaan Ganti kerugian Pada Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
 - (6) Peraturan Presiden Nomer 56 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
 - (7) Peraturan Presiden Nomer 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.
- 2) Bahan Hukum Sekunder
 - a) Kepustakaan, buku serta literatur;
 - b) Karya Ilmiah;
 - c) Referensi-Referensi yang relevan.
 - 3) Bahan Hukum Tersier
 - a) Kamus hukum; dan
 - b) Ensiklopedia;
 - c) Pendapat para ahli.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka untuk mendapatkan data yang tepat dalam penelitian ini, metode yang tepat dalam pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.

a. Studi Kepustakaan.

Studi dokumen atau studi pustaka merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum, karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan – bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dari setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab hal tersebut sangat berpengaruh terhadap hasil penelitian. Kegiatan ini dalam rangka untuk mendapatkan konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat, penemuan-penemuan atau instrumen aturan sebagai piranti hukum yang berlaku dan berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

b. Studi observasi

Pengamatan atau observasi merupakan alat pengumpulan data yang tertua. Observasi ini dilakukan dalam rangka untuk merumuskan nilai-nilai

yang dianggap berlaku di dalam masyarakat. Observasi di dalam penelitian dalam rangka untuk memperoleh gambaran kenyataan yang sebenarnya.

c. Studi wawancara/*interview*

Wawancara yang dilakukan dalam kegiatan penelitian dilakukan dengan sistem sistematis dan runtut serta memiliki nilai validitas dan reliabilitas. Wawancara ini dilakukan dengan cara tatap muka kepada responden dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan permasalahan yang diteliti terkait pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum. Wawancara ini dilakukan dalam untuk mendapatkan informasi secara langsung dari informan serta jawabannya dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan. Untuk memperoleh data yang *realibel* atau *validitas data* maka wawancara dilakukan dengan prinsip *unstructured interview*, *overted interview*, dan *viewing one another as peers*.

6. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul dianalisis untuk mendapat kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang telah terkumpul diedit, diolah, dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Dalam analisis data, penulis menggunakan metode

kualitatif artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual.

Metode analisis data yang diperlukan dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap. Analisis data artinya menguraikan data secara bermutu dalam kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga memudahkan pemahaman hasil analisis. Komprehensif artinya analisis data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian. Lengkap artinya tidak ada bagian yang terlupakan, semuanya sudah masuk dalam analisis.

Analisis data seperti ini akan menghasilkan produk penelitian hukum yang sempurna.⁴² Rumusan masalah dan tujuan penelitian merupakan lingkup dan kendali analisis secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap, sedangkan fokus kajian hukum tertulis secara spesifik merupakan lingkup bidang ilmu dalam penelitian hukum secara kualitatif. Metode kualitatif yaitu analisis yang didasarkan dengan tulisan-tulisan yang dikaitkan dengan perundang-undangan yang berlaku maupun pendapat ahli sebagai bahan perbandingan teori dan kenyataan dalam praktik lapangan sehingga akan dihasilkan data yang benar-benar melukiskan obyek atau permasalahan yang diteliti. Data yang terkumpul

⁴² Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 127

kemudian disajikan dalam bentuk laporan tertulis yang logis dan sistematis, lengkap dengan pengambilan kesimpulan atas penelitian yang dilakukan.⁴³

G. Orisinalitas Penelitian

Tabel I: Orisinalitas Penelitian

No	Judul Disertasi Sejenis	Penyusun Disertasi	Hasil Penelitian Disertasi	Perbedaan Penelitian Disertasi Promovendus
1	Penerapan Prinsip Partisipatif Dan Keadilan Sosial Dalam Pengaturan Dan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Fifik WiryaniSH, MHum, Dari Universitas Gadjah Mada, lulus pada 2016.	Penelitian disertasi ini membahas formulasi peraturan terkait ganti kerugian dalam pengadaan tanah guna pembangunan sarana dan pra-sarana kepentingan umum yang selama ini masih sedikit dalam melibatkan partisipasi masyarakat dalam	Penelitian disertasi promovendus membahas rekonstruksi garti untung guna kepentingan umum baik dari aspek sosiologi hukum, budaya sosial, psikologi sosial, maupun normatif hukum.

⁴³ Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Remaja Rosdakarya : Bandung, 2007), hlm. 2

			pengambilan keputusan sehingga mengakibatkan ketidakadilan.	
2	Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Di Kota Tangerang	Nur Muhammad Al Faruq, lulus dari Universitas Diponegoro, pada 2019.	Penelitian disertasi ini membahas upaya untuk mewujudkan keadilan dalam pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan guna pembangunan kepentingan umum di Kota Tangerang.	Penelitian disertasi promovendus membahas rekonstruksi garti untung guna kepentingan umum baik dari aspek sosiologi hukum, budaya sosial, psikologi sosial, maupun normatif hukum.
3	Aspek Hukum Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan Jalan Dan Oprit	Herry SH, MH, lulus dari UNLAM, pada 2011.	Penelitian disertasi ini membahas mekanisme ganti kerugian tanah guna pembangunan Jalan dan Oprit Jembatan	Penelitian disertasi promovendus membahas rekonstruksi garti untung guna kepentingan umum baik dari aspek sosiologi hukum, budaya sosial, psikologi sosial, maupun

Jembatan RK. Ilir Kota Banjarmasin.		RK. Ilir Kota Banjarmasin yang belum berkeadilan.	normatif hukum yang dilakukan di Jawa Tengah.
--	--	---	--

H. Sistematika Penulisan Penelitian

Disertasi terdiri dari enam bab, yang terdiri dari

BAB I : Pendahuluan. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Latar Belakang; Rumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Manfaat Penelitian; Orisinalitas Penelitian; Kerangka Konseptual; Kerangka Teoritik; dan Metode Penelitian.

BAB II : Tinjauan pustaka yang digunakan untuk menganalisis permasalahan. Adapun sub-sub pembahasan yang akan dibahas dalam bab ini ialah terkait penjelasan mengenai 1) Pengertian ganti kerugian; 2) Pengertian pengadaan tanah; 3) Pengertian kepentingan umum; 4) Pengertian keadilan; 5) Pengertian perlindungan hukum; dan 6) Penjelasan terkait Penemuan Hukum.

BAB III : Berisi pembahasan mengenai ganti kerugian dalam pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum saat ini;

BAB IV : berisi pembahasan mengenai kelemahan-kelemahan dalam ganti kerugian terkait pengadaan tanah dan ganti kerugian tanah guna pembangunan kepentingan umum saat ini.

BAB V : Berisi pembahasan rekonstruksi regulasi ganti kerugian dalam pengadaan tanah dan ganti kerugian tanah guna pembangunan kepentingan umum yang berbasis nilai keadilan.

BABVI : Penutup. Dalam bab ini akan diuraikan simpulan dan saran serta implikasi kajian disertasi secara teoritis dan praktis sebagai landasan dalam implementasi konsep ganti keuntungan dalam pengadaan tanah guna kepentingan umum pada masa akan datang.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. SEJARAH HUKUM TANAH DI INDONESIA

Kata agraria berasal dari bahasa latin “*ager*” yang berarti tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Bahkan sebutan agrarian laws dalam Black’s Law Dictionary seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan melakukan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.⁴⁴ Adapun pengertian agraria menurut Andi Hamzah, Subekti, dan R. Tjitrosoedibio adalah masalah atau urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.⁴⁵

Sementara dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, biasa disebut UUPA, tidak memberikan penjelasan langsung mengenai agraria. Namun dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa yang menjadi ruang lingkup agraria adalah bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa agraria memiliki cakupan yang lebih luas dari sekedar tanah atau tanah pertanian seperti pengertian dari bahasa latin dan KBBI.

⁴⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Jakarta: Djambatan, cetakan ke-11 (edisi revisi), 2007, hlm. 5.

⁴⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 1.

Penjelasan agraria dalam UUPA memiliki makna yang sama dengan maksud agraria pada kamus hukum. Dengan pemakaian sebutan agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur tentang hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria yang terdiri atas hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan, serta hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.⁴⁶

Hukum agraria berkembang sesuai perjalanan sejarahnya. Sejarah merupakan bukti dari sebuah perkembangan karena yang terjadi pada masa kini merupakan hasil dari yang telah dilalui pada masa lalu. Begitupun dengan hukum agraria, pengaturan yang ada saat ini merupakan hasil dari sejarah perubahan-perubahan pengaturannya. Hampir semua unsur dalam kehidupan hukum negara ini merupakan hasil dari akulturasi budaya dan kebiasaan yang dibawa oleh bangsa-bangsa lain yang pernah masuk dan mendirikan pemerintahan di Indonesia. Pengaturan agraria sendiri telah melewati beberapa periode yang memberi pengaruh sangat besar pada ketentuan hukum agraria yang ada saat ini. Dalam sejarahnya, pengaturan agraria yang sangat erat dengan urusan pertanahan ini mengalami perkembangan yang diawali dengan pengaturan buatan penjajah yang menguasai sebagian besar wilayah tanah Indonesia

⁴⁶ Boedi Harsono, *Op, Cit*, hlm. 8.

(pra kemerdekaan), serta terus berkembang seiring bangsa Indonesia bebas dari penjajahan dan mulai membuat sendiri hukum agraria (pasca kemerdekaan).

1. Periode Pra Kemerdekaan

Perkembangan hukum agraria sudah dimulai sejak zaman kerajaan, di mana tanah bukanlah benda yang diperdagangkan karena masih melimpahnya tanah-tanah yang belum dimiliki. Masyarakat pada masa kerajaan menjalani kehidupannya berdasarkan ketentuan raja. Sebagai pemimpin tertinggi dalam sebuah wilayah, raja berdaulat penuh atas semua hal yang ada dalam wilayah yuridiksinya. Begitupun dalam pengurusan tanah, raja telah menentukan batas dan bagian masing-masing bagi rakyatnya. Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal-awal kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah ke dalam beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana.⁴⁷

Masa kejayaan kerajaan-kerajaan mulai terganggu oleh bangsa Belanda yang berdatangan ke Indonesia sekitar abad 17 dengan alasan untuk berdagang dan mengembangkan perusahaan dagangnya. Sejarah hukum agraria kolonial pun diawali oleh perkumpulan dagang yang disebut *Vereenigde Oost-Indische*

⁴⁷ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria (Jaksel), Sajogyo Institute (Bogor), AKATIGA Badnung), Edisi Baru, 2009, hlm. 66.

Compagnie (VOC) antara tahun 1602-1799,⁴⁸ mereka diberikan hak untuk berdagang sendiri di Indonesia dari Pemerintah negeri Belanda (Staten General), yang sejak tahun 1602 itu VOC mendapat hak untuk mendirikan benteng-benteng serta membuat perjanjian dengan raja-raja Indonesia.⁴⁹

VOC mulai menaklukkan raja-raja dari kerajaan-kerajaan kecil dengan cara mengharuskan menandatangani perjanjian (tractaat) bahwa mereka (raja dan rakyatnya) harus tunduk dan patuh kepada VOC dengan sistem perdagangan *Verpelichte Leverantie* dan *Contingenten*, yaitu menyerahkan hasil bumi dengan harga yang sudah dipatok atau ditentukan dan hasil bumi yang diserahkan dipandang sebagai pajak tanah.⁵⁰ Kemudian hukum perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek*) mulai diberlakukan untuk seluruh wilayah kekuasaan VOC, penekanan raktek penegakkannya adalah pada perolehan tanah untuk hubungan keagrariaan bagi pengumpulan hasil bumi untuk dijual di pasaran Eropa.⁵¹

Dengan hukum barat itu, maka hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia tidak dipedulikan. Namun rakyat Indonesia masih dibiarkan untuk hidup menurut hukum adat dan kebiasaannya.⁵²

⁴⁸ Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, *Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama, 2007, hlm. 9.

⁴⁹ Supomo dan Djoksutono, *Sedjarah Politik Hukum Adat 1609-1848*, Jakarta: Djambatan, Cetakan ke-4, 1955, hlm. 1.

⁵⁰ Muchsin dkk, *Op, Cit*, hlm. 10.

⁵¹ Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm. 37.

⁵² Muchsin dkk, *Op, Cit*, hlm. 10.

Seluruh lahan di daerah kerajaan yang berada di bawah kekuasaan VOC itu diklaim menjadi milik VOC sehingga bebas digunakannya, termasuk untuk dijual kepada pihak selain masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk kegiatan penjualan tanah itu dilakukan melalui Lembaga Tanah Partikelir sejak tahun 1621, dengan dominasi pembeli dari pedagang kaya orang Arab dan Cina, namun tidak ada surat bukti jual beli karena pada masa itu belum ada pejabat notaris. Maka tanah partikelir itu dicatat dalam catatan „eigendom“ milik Belanda.⁵³

Situasi tersebut berjalan cukup lama, sehingga membuat rakyat Indonesia kehilangan hak-haknya sendiri atas tanah dan semakin miskin karena eksploitasi yang dilakukan VOC terhadap hasil pertanian rakyat. Kemudian pada tahun 1799, VOC terpaksa dibubarkan karena kerap kali berperang, kas kosong dan banyak hutang, serta banyak pesaing dari Inggris dan Perancis. Setahun kemudian, daerah dan hutang-hutang VOC diserahkan kepada Bataafsche Republiek, serta Indonesia sebagai tanah jajahan dijadikan bagian dari wilayah Negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan (*Nederlands Indie* – Hindia Belanda).⁵⁴

Setelah bangkrutnya VOC pada awal abad ke-19, kekuasaan pemerintah Belanda dipatahkan oleh balatentara Inggris dan pada tahun 1811 Belanda harus menyerahkan Pulau Jawa kepada Inggris. Kemudian di bawah pemerintahan

⁵³Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm. 37.

⁵⁴Muchsinn dkk., *Op.Cit.*, hlm. 11.

Raffles dibentuklah sebuah panitia dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria, dan atas hasil penyelidikan itu Raffles berkesimpulan bahwa semua tanah adalah milik raja atau pemerintah Inggris (teori Domein). Raffles mewujudkan pemikiran tentang pajak yang dikenal dengan nama *Landrent* (pajak tanah). Landrent tidak langsung dibebankan kepada para petani pemilik tanah, para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani. Berdasarkan ketentuannya itu, penduduk pribumi hanya dianggap menumpang dan dibebani tanggung jawab untuk membayar pajak dalam pemakaian tanah raja atau pemerintah Inggris. Kemudian dengan dibentuknya perjanjian pada 13 Agustus 1814 antara Inggris dan Belanda, maka semua jajahan Belanda yang diwaktu peperangan terakhir diduduki oleh Inggris akan dikembalikan kepada Belanda. Memasuki masa pemerintahan Van den Bosch, pada tahun 1830 diterapkan sebuah sistem tanam paksa (*Cultuurstelsel*), yakni dengan pemiadaan pembayaran pajak dari para petani di desa namun digantikan dengan kewajiban menanam 1/5 tanahnya dengan tanaman seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah (untuk di ekspor ke Eropa). Hasil pertanian tersebut diserahkan kepada pemerintah Belanda secara

cuma-cuma, tanpa ada imbalan apapun. Kondisi ini semakin mengerdilkan hak agraria rakyat Indonesia sebagai pemilik asli tanah Indonesia.⁵⁵

Rakyat Indonesia benar-benar dijadikan budak untuk memperkaya Belanda. Begitu banyak hasil kekayaan alam Indonesia dikeruk secara sia-sia karena para petani tidak mendapatkan imbalan atas hasil tanaman yang diberikannya pada Belanda. Sistem ini mendatangkan kritik habis-habisan, antara.⁵⁶ lain oleh Edouward Douwes Dekker (Multatuli), lalu akhirnya sebagai jawabannya dikeluarkan kebijakan Regerings Reglement yang dalam Pasal 64 dinyatakan bahwa Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah kecuali tanah sempit bagi perluasan kota dan industri dan boleh menyewakan tanah berdasarkan Ordonnantie (peraturan) kecuali tanah hak ulayat.

Kebijakan itu digunakan untuk membina tata hukum kolonial dalam mengontrol kekuasaan dan kewenangan raja dan aparat eksekutif atas daerah jajahan. Dalam Hukum Pertanahan Belanda di Indonesia, pelaksanaannya dimulai secara sah sejak tahun 1848 ketika diberlakukannya Undang-Undang Hukum Perdata Belanda (Nederlands Burgelijk Wetboek-BW) yang baru dan di Indonesia disebut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (KUHP). Kodifikasi hukum berlangsung untuk pertama kali, BW berlaku khusus untuk golongan Eropa, kemudian berlaku juga untuk golongan Timur Asing (sejak

⁵⁵ *Loc, cit.*

⁵⁶ *Loc, cit.*

tahun 1855), sedangkan untuk golongan Bumiputera berlaku hukum masing-masing (yakni hukum adat).

Mengenai pengaturan hukum adat terkait urusan keagrariaan, Ter Haar dan para muridnya yang belajar di Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta (yang pada waktu itu bernama Rechtshogeschool te Batavia) mulai bekerja di lapangan untuk mencatat kaidah-kaidah sosial (adat) komunitas-komunitas dengan sanksi-sanksi. Van Vollenhoven telah menjelaskan sifat atau ciri khusus sebagai tandatanda pengenal Hukum Islam Pertanahan dan Keagrariaan Adat Indonesia, yaitu:⁵⁷

- a. Masyarakat hukum dengan pimpinan dan warganya dapat dengan bebas menggunakan dan mengusahakan semua tanah hutan belukar yang belum dikuasai seseorang dalam lingkungan masyarakat hukum untuk membukanya, mendirikan perkampungan atau desa, berburu, mengumpulkan hasil hutan, menggembala dan merumput;
- b. Orang asing hanya dapat melakukan hal-hal yang disebutkan sebelumnya setelah mendapatkan izin dari masyarakat hukum, karena setiap pelanggarannya dinyatakan sebagai suatu pelanggaran adat yang disebut “maling utan”;

⁵⁷ *Loc. cit.*

- c. Setiap orang asing, tetapi kadang-kadang terhadap warga masyarakat hukum pun, diharuskan membayarkan uang pemasukan, untuk dapat memungut dan menikmati hasil tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat;
- d. Masyarakat hukum adat bertanggung jawab atas setiap pelanggaran hukum yang terjadi dalam wilayah masyarakat hukum adat;
- e. Masyarakat hukum adat tetap berhak menguasai dan mengawasi tanah-tanah pertanian dalam lingkungan masyarakat hukumnya; dan
- f. Tanah masyarakat hukum adat tidak boleh dijual lepaskan kepada pihak lain untuk selama-lamanya.

Berkat perjuangan Van Vollenhoven dan Ter Haar serta para penerusnya, pada zaman Hindia Belanda itu hukum negara yang diterapkan (oleh badan-badan yudisial pemerintah kolonial) menjadi tidak – atau tidak banyak – menyimpang dari hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Dalam praktiknya, pelanggaran demi pelanggaran hukum dilakukan oleh pemerintah Belanda. Pemerintah acapkali mencabut hak milik tanah seseorang tanpa didasarkan ketentuan hukum karena penduduk pribumi tidak ditentukan sebagai pihak yang berhak atas hak milik dan ganti kerugian atas tanah. Kemudian dengan semakin berkembangnya dominan ide liberalisme di bidang hukum, lahirlah Regeelings Reglement (RR) pada tahun 1854 yang dimaksudkan untuk

membatasi dan mengontrol kekuasaan eksekutif yang berada di tangan para administrator kolonial.

Menurut ayat (3) dari Pasal 62 RR menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum. Dalam hal ini tidak termasuk tanah-tanah yang dibuka oleh orang-orang Bumiputera, atau yang termasuk lingkungan suatu desa, baik sebagai tempat penggembalaan umum, maupun dengan sifat lain. Tujuan gerakan kaum liberal dalam bidang agraria ini adalah agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (eigendom) untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan, serta agar dengan asas domein pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (erfpacht). Sebagai upaya untuk memperbesar keuntungan para pengusaha dan pedagang Belanda dari kekayaan alam Indonesia, akhirnya pada 9 April 1870 pemerintah Belanda meloloskan Undang-Undang Agraria yang selanjutnya dikenal sebagai Agrarische Wet yang diberlakukan untuk Jawa dan Madura serta untuk seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda setelah lima tahun pembentukannya.⁵⁸ Agrarische Wet Staatsblad 1870 No. 55 berisi tiga pasal yang termaktub dalam Artikel 62 RR 1854 dan tambahan lima pasal baru. Selain itu, ada juga Agrarische

⁵⁸ Cornelis van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya (De Indonesier en Zijn Ground)*, Yogyakarta: STPN Press, 2013, hlm. 16.

Reglement (peraturan agraria) yang diterbitkan untuk mengatur hak milik pribumi di wilayah luar Jawa dan Madura.⁵⁹

Pada ayat (4) Agrarische Wet 1870 disebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak erfpacht selama 75 tahun. Kemudian perihal ketentuan pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu yang penting adalah Agrarisch Besluit (keputusan agraria) yang hanya berlaku di Jawa dan Madura, yang diundangkan dalam Staatsblad 1870 No. 118, di mana dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa "...semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (eigendom), adalah hak domein negara." Domein negara artinya milik mutlak negara, biasa dikenal dengan Domein Verklaring.⁶⁰

Rakyat Indonesia benar-benar berada pada masa ketidakadilan dengan terampas kemerdekaan dan haknya atas tanah mereka sendiri. Masa kolonial telah memperbudak rakyat sekaligus negara Indonesia untuk melayani kebutuhan orang-orang Belanda memperkaya diri dari hasil pertanian dan perkebunan Indonesia. Beberapa abad penjajahan kolonial itu telah menjadi bagian dari perjalanan hukum agraria yang sangat merugikan rakyat Indonesia. Memasuki masa Perang Dunia II antara blok barat dan blok timur, kedudukan Belanda mulai tergeser dan Indonesia jatuh di bawah kekuasaan penjajahan Jepang. Sejak tahun 1942 Jepang mengambil alih seluruh kekuasaan pemerintahan

⁵⁹ Cornelis van Vollenhoven, *Op. Cit.*, hlm. 168.

⁶⁰ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke-5, 2012, hlm. 48-49

kolonial. Pemerintahan Jepang mengeluarkan kebijakan yang mentolerir dan mendorong rakyat untuk menggarap tanah-tanah perkebunan dan tanah terlantar yang menimbulkan persepsi bahwa rakyat bisa memperoleh kembali tanah mereka yang dulu digusur oleh pemerintah kolonial Belanda. Namun tetap saja para petani penghasil padi dikenakan kewajiban menyerahkan hasil produksinya kepada pemerintah sebagai semacam pajak.⁶¹

2. Periode Pasca Kemerdekaan

Dalam bidang keagrariaan selama masa penjajahan terdapat dualisme hukum agraria yang berlaku yakni berdasarkan hukum adat yang melahirkan tanah hak milik adat, tanah ulayat, tanah yayasan, tanah golongan dan sebagainya, serta berdasarkan hukum barat (kolonial) yang melahirkan tanah hak eigendom (hak milik), tanah hak opstal, tanah hak erfpacht, tanah hak gebruik (hak pakai), dan sebagainya. Terlepas dari penjajahan Jepang (1945), Indonesia mendapatkan kemerdekaannya. Para pemimpin bangsa mulai memikirkan untuk melakukan pembangunan hukum baru yang terlepas dari ketidakadilan hukum kolonial termasuk hukum agraria kolonial.

Pengaturan hukum agraria menjadi salah satu hal yang difokuskan untuk diubah dalam upaya memperbaiki tatanan pengaturan hak agraria masyarakat Indonesia dari ketidakadilan hukum kolonial. Beberapa peraturan yang

⁶¹ A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke-2 1988, hlm. 27.

dihasilkan antara lain terdapat Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang

Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, dan Undang-Undang No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria. Pemerintah Indonesia pun membentuk panitia Agraria yang mengalami beberapa kali pergantian, yakni Panitia Yogya (1948), Panitia Agraria Jakarta (1951), Panitia Suwahyo (1955), Rancangan Soenarjo (1958), dan Rancangan Soedjarwo (1960).

Pembentukan panitia tersebut diusung untuk menghasilkan sebuah hukum agraria yang berjiwa keindonesiaan. Setelah melalui proses selama 12 tahun, akhirnya terbitlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (biasa disebut UUPA) yang disahkan dan diundangkan sebagai induk dari hukum agraria Indonesia. Dengan berlakunya UUPA, berarti telah dicabut segala peraturan hukum agraria kolonial yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu:⁶²

⁶² *Loc. cit.*

- a. "Agrarische Wet" (Staatsblad 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie" (Staatsblad 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
- b. "Domienverklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit " (Staatsblad 1870 No. 118); "Algemene Domienverklaring" tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A; "Domienverklaring untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f; "Domeinverklaring untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;
- c. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No. 29 (Staatsblad 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
- d. Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini;"Domienverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No.58.

Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam

pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Sebagai implementasi dari ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara sebagai penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA telah ditentukan bahwa hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah memberi wewenang untuk:

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

Adapun tujuan dalam pembentukan UUPA ini dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3), yakni bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan

Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Untuk menunjukkan kepemihakan terhadap rakyat dalam pengaturan UUPA ini, dapat dilihat dalam Pasal 11 dan 13. Dari berbagai ketentuan dasar tersebut, selanjutnya UUPA juga menentukan mengenai hak-hak masyarakat atas tanah yang dapat dibedakan menjadi:

- a. Hak milik (Pasal 20-27)
 - b. Hak guna usaha (Pasal 28-34)
 - c. Hak guna bangunan (Pasal 35-40)
 - d. Hak pakai (Pasal 41-43)
 - e. Hak sewa untuk bangunan (Pasal 44-45)
 - f. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (Pasal 46)
 - g. Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (Pasal 53) yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian
 - h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara
- Selain hak-hak yang disebutkan tersebut, terdapat hak-hak atas bagian lain

dari tanah yakni terdiri dari hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan (Pasal 47) serta hak guna ruang angkasa (Pasal 48). Dengan pemberlakuan UUPA tersebut pemerintah mulai menata pembagian dan penguasaan struktur kepemilikan tanah Indonesia karena selama masa kolonial pola kepemilikan

masyarakat atas tanah sangat tidak adil dan tidak teratur. Untuk menjalankan suatu redistribusi kepemilikan tanah, pemerintah membuat sebuah Undang-Undang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang disebut sebagai Undang-Undang Landreform Indonesia. Sejak program ini berjalan pemerintah berhasil mendistribusikan sekitar 800.000 hektar tanah kepada 850.000 kepala keluarga. Mengingat kekhususan dari perkara-perkara yang terkait dengan program tersebut, pemerintah Soekarno membentuk badan peradilan tersendiri yaitu Pengadilan Landreform dengan dasar pembentukan Undang-Undang No.21 Tahun 1964. Namun kegiatan landreform ini tidak berlangsung lama seiring bergantinya pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto pada tahun 1965. Bahkan Pengadilan Landreform pun akhirnya dihapuskan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform. Pemerintah baru ini mempunyai kebijakan yang sama sekali lain, sehingga untuk jangka waktu yang cukup lama UUPA masuk peti es, sedangkan kebutuhan agraria di sektor lain mendesak, maka lahirlah pada masa awal orde baru berbagai undang-undang pokok lain yang kemudian membuat tumpang tindih dan rancunya masalah pertanahan.⁶³

⁶³ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria (Jaksel), Sajogyo Institute (Bogor), AKATIGA (Badnung), Edisi Baru, 2009, hlm. 86-87.

Kemudian untuk menarik minat para investor, pemerintah mulai membuat beberapa regulasi untuk membuka peluang eksplorasi tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Sebagai langkah awal untuk memikat investor asing, tahun 1967 Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UU PMA) diberlakukan, selanjutnya lahir Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketnetuan Pokok Pertambangan serta berbagai undang-undang sektoral lain tentang minyakgas dan pengairan. Kebijakan pemerintah orde baru ini lebih fokus hanya kepada pembangunan dengan penguasaan tanah secara besar-besaran oleh negara untuk dieksplorasi dan dieksploitasi oleh para investor yang bermodal besar, namun hak-hak dari masyarakat atas tanah jadi terlupakan. Ternyata undang-undang tersebut tidak menjadikan UUPA sebagai basisnya, regulasi-regulasi ini pun tumpang tindih dan inkonsisten satu sama lain. Selanjutnya dengan makin rumitnya masalah pertanahan dan makin besarnya keperluan akan ketertiban di dalam pengelolaan pertanahan, makin dirasakan keperluan akan adanya peraturan pelaksanaan UUPA yang menerapkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak-hak atas tanah. Sebagai hak atas tanah yang masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu (hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai), hak-hak tersebut memerlukan kejelasan mengenai beberapa hal antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan dan

kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya. Kejelasan itu sangat diperlukan untuk memberikan beberapa kepastian hukum, baik kepada pemegang hak, kepada pemerintah sebagai pelaksana UUPA, maupun kepada pihak ketiga

Beberapa peraturan pun mulai dibentuk untuk mengatur pelaksanaan perundang-undangan tentang pertanahan sebagai objek dasar agraria seperti Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Perolehan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, dan sebagainya. Perjalanan UUPA selanjutnya terus diiringi dengan penerbitan perundang-undangan yang merupakan perluasan dari urusan keagrariaan di Indonesia, antara lain:

- a. Terkait pertanahan.
 - 1) Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya,

- 2) Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas tanah dan Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah,
 - 3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan,
 - 4) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- b. Terkait pertanian
- Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,
- c. Terkait perkebunan
- Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan,
- d. Terkait perikanan
- 1) Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia,
 - 2) Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan,
- e. Terkait pertambangan
- 1) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan,

- 2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi,
 - 3) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,
- f. Terkait kehutanan
- Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
- g. Terkait pembangunan
- a. Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman,
 - b. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil,
 - c. Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Begitu beragam hukum yang menjadi cakupan dari hukum agraria. Setiap pengaturan tersebut harus saling berkesinambungan karena pengaturan yang satu akan mempengaruhi pengaturan yang lainnya disebabkan kesamaan objek dasar pengaturan, yaitu tanah. Harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Untuk itu, pengembangan suatu bidang hukum (yang dikatakan netral sekalipun) juga akan berpengaruh kepada bidang-bidang hukum lainnya. Misalnya, peraturan di bidang penanaman modal mempunyai keterkaitan dengan masalah hukum pertanahan, yang di

Indonesia belum dapat disebut sebagai bidang yang netral. Meskipun hukum agraria tidak hanya membahas tanah, tapi umumnya perihal agraria ini lebih sering ditekankan pada unsur pertanahannya. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai tempat berpijak di bumi ini menjadi kebutuhan dasar dalam kehidupan manusia sebagai makhluk hidup. Setiap kegiatan sehari-hari selalu dilakukan di atas tanah, baik dengan menempatkannya untuk bangunan dan jalanan sampai dengan mengolahnya untuk menghasilkan sesuatu yang bermanfaat. Pada kondisi tersebut, hukum agraria memiliki peran dalam pengaturan pelaksanaan norma-norma hukum pertanahan, tentang penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai benda tidak tetap yang melahirkan hak perorangan untuk menikmati hasil tanah baik oleh masyarakat maupun orang pribadi, maka haknya pun disebut hak agraria. Di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya, seperti pernyataan seorang pakar:⁶⁴

Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditopang oleh tanah, tetapi dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanahnya.

⁶⁴ Gunawan Wiradi, *Op, Cit*, hlm. 3.

Pembicaraan mengenai hukum agraria ini tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan hukum tanah dan hukum terkait benda-benda lain yang melekat bersama tanah (air, sumber daya alam, dan ruang angkasa). Walaupun banyak unsur pertanahan dalam agraria, namun cakupan hukum agraria sendiri sangat luas jika dibatasi hanya pada pertanahan. Pengaturan hukum agraria ini harus selalu dilihat secara menyeluruh, yakni mencakup urusan kepemilikan, penggunaan, atau penguasaan atas tanah dan segala sesuatu yang berada di atas tanah maupun yang terkandung di dalamnya.

Kedudukan tanah tersebut menjadi fokus terbesar yang akan sangat berpengaruh dalam hukum agraria karena ruang lingkup hukum agraria melekat dengan unsur tanah. Hukum tanah dan hukum agraria pun akan berjalan beriringan karena memiliki objek pengaturan yang sama (tanah), maka pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah perlu menjadi perhatian besar dalam pengaturan hukum agraria. Tanah memiliki hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu.⁶⁵

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak perseorangan atas tanah; meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).

⁶⁵ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994, hlm. 195.

Berdasarkan pembagian hak tersebut, diperlukan sebuah wujud pengaturan yang akan menjadi pedoman dalam menggunakan hak-hak penguasaan atas tanah. Lalu hadirilah hukum tanah yang merupakan keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan yang kongkrit dengan tanah.

Sebagai bagian dari hukum agraria, pengaturan hukum tanah harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dari hukum agraria. Sebagaimana ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan hukum tanah yang tidak tertulis bersumber pada hukum adat tentang tanah dari yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkap.

Hukum tanah yang dalam UUPA menganut konsep pemisahan hak atas tanah menggunakan asas hukum adat yaitu asas pemisahan horizontal, di mana tanah terpisah dari segala sesuatu yang melekat pada tanah, atau pemilik atas tanah terlepas dari benda yang terdapat di atas tanah, sehingga pemilik hak atas tanah berbeda dengan pemilik hak atas benda tersebut. Selanjutnya, Imam Sudyat menjelaskan asas pemisahan horizontal dalam hukum adat ini terlihat jelas dalam hak numpang yang menunjukkan bahwa dalam menumpang itu orang tidak ada sangkut pautnya dengan tanah tersebut, bahwa orang itu tinggal dalam rumah di atas tanah, terlepas dari tanah meskipun ia

mempunyai rumah di situ, terlihat pula bahwa pohon-pohon dapat dijual dan digadaikan tersendiri terlepas dari tanahnya.⁶⁶

Sayangnya, Maria S.W. Sumardjono menyebut UUPA mengalami degradasi. Pelbagai undang-undang sektoral di bidang sumber daya alam yang berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tapi tanpa merujuk UUPA. Menurut Maria, sudah banyak terbit peraturan pelaksana UUPA namun dua masalah mendasar masih tersisa, yakni belum tersedia cetak biru (blue print) kebijakan pertanahan yang komprehensif dan arah serta strategi penyempurnaan UUPA belum jelas.⁶⁷

Hal itulah yang menjadi faktor pemacu timbulnya konflik agraria di asyarakat Indonesia. Oleh karena itu, perkembangan hukum agraria di Indonesia harus selalu diperhatikan dan diperbaiki untuk mencapai keadilan atas hak agraria bagi seluruh masyarakat Indonesia, sekaligus dalam rangka mewujudkan “reforma agraria” yang merupakan amanat dari TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Dengan demikian, kepastian hukum atas hak agraria setiap warga masyarakat Indonesia dapat diwujudkan dalam rangka menuju kesejahteraan rakyat Indonesia.

⁶⁶Urip Santoso, *Op, Cit*, hlm. 11.

⁶⁷Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat feodalisme dan kolonialisme, menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata
[.http://skpm.fema.ipb.ac.id/spd/?p=428](http://skpm.fema.ipb.ac.id/spd/?p=428) (diakses pada tanggal 15 Juni 2020)

B. HAK-HAK ATAS TANAH DALAM HUKUM PERTANAHAN

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menguraikan bahwa:

Atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Macam-macam hak atas tanah dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut hasil hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UUPA berisi tentang hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu:
 - 1) Hak Gadai;
 - 2) Hak Usaha Bagi Hasil;
 - 3) Hak Menumpang;

4) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pengelompokan hak-hak atas tanah dalam dua kelompok, yaitu hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder:

1. Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.
2. Hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber dari hak pihak lain, antara lain : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa.⁶⁸

Macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah dan instansi pemerintah apapun yang boleh mempunyai hak tersebut adalah sebagai berikut:

a. Hak Milik

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 hak milik dapat diberikan kepada bank milik pemerintah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk perusahaan perkebunan, perikanan dan peternakan.

⁶⁸ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 1.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk mendirikan bangunan gedung.

d. Hak Pakai

Hak Pakai untuk Instansi Pemerintah ada dua macam yaitu:

- 1) Hak pakai yang berlaku terus-menerus selama dipergunakan, dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah Otonom, jika tanahnya dipakai sendiri.
- 2) Hak Pakai selama jangka waktu 25 tahun, dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD, jika tanahnya dipakai sendiri untuk penggunaan non pertanian dan tidak untuk mendirikan bangunan gedung.

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara, BUMN, Pemerintah Daerah Otonom dan BUMD, jika tanah asetynya itu dimaksudkan selain untuk dipergunakan sendiri.

C. BERAKHIRNYA HAK KEPEMILIKAN TANAH DALAM HUKUM POSITIF

Hapusnya hak milik atas tanah menurut hukum positif diatur di dalam Pasal 18, Pasal 21 ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 27 UUPA No. 5 Tahun 1960 dan Pasal 3 dan 4 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Pasal 18 UUPA menyatakan dengan tegas 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.

Kemudian Pasal 21 ayat (3) UUPA dengan jelas juga menyatakan bahwa:

Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undangundang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Selanjutnya Pasal 26 ayat (2) UUPA dengan tegas juga menyatakan bahwa:

Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatanperbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Kemudian Pasal 27 UUPA dengan sangat jelas juga menyatakan bahwa:

Hak milik hapus bila :

- a. tanahnya jatuh kepada Negara :
 1. karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18;
 2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 3. karena diterlantarkan;

4. karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan pasal 26 ayat (2).
- b. tanahnya musnah.

Pasal 3 dan 4 PP No. 36/1998 mengatur mengenai kriteria tanah terlantar yaitu;

- (1) tanah yang tidak dimanfaatkan dan/atau dipelihara dengan baik.
- (2) tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat atau tujuan dari pemberian haknya tersebut.

D. PENCABUTAN HAK ATAS TANAH DAN PENGATURANNYA DALAM HUKUM POSITIF

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut:

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut”

Pada tahun 2012 pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum. Ketentuan Pasal 1 angka 2 mendefinisikan pengadaan tanah yaitu “pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”

Beberapa pendapat para sarjana mengenai pengadaan tanah dikutip sebagai perbandingan, antara lain:

3) Boedi Harsono

“Perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan, dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya, melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukannya”.

4) Gunanegara

“Proses pelepasan hak atas kepemilikan orang atas tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya yang dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum”.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, pengadaan tanah terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

- 5) Perbuatan hukum berupa pelepasan hak atas tanah menjadi tanah negara;
- 6) Pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum;
- 7) Perbuatan hukum didasarkan pada musyawarah dan kesukarelaan;
- 8) Disertai ganti kerugian yang adil dan layak.

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 batasannya.⁶⁹

Pembangunan pertanahan tidak lepas dari pemahaman tentang kepentingan umum. menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikentalkan mengenai pengertian kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh Karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.⁷⁰

Sedangkan Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum kepentingan umum adalah kepentingan

⁶⁹ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hlm. 6

⁷⁰ Boedi Harsono, Op Cit, Hlm 1

Bangsa, Negara dan Masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Sebelum berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993, tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Pelaksanaan pengadaan tanah menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 dalam pengadaan tanah dikenal istilah pembebasan tanah, yang berarti melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang atau penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti kerugian. Sedangkan di dalam Pasal 1 butir 2 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa: “Pelepasan atau penyerahan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.

Kemudian untuk musyawarah itu diatur dalam butir ke 5 (lima) yang menyatakan bahwa: “Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar, dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas sikap kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian”.

Setelah berlakunya Keppres Nomor 55 Tahun 1993 istilah tersebut berubah menjadi pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah. Oleh karena itu, segi-segi

hukum materiilnya pelaksanaan pelepasan hak atau pelepasan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah, yaitu Hukum Perdata.

Dengan perkataan lain bahwa keabsahan atau ketidakabsahan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah ditentukan ada tidaknya kesepakatan diantara kedua belah pihak yang berarti sah tidaknya perbuatan hukum yang bersangkutan, berlaku antara lain syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata.⁷¹

Perbedaannya hanya terdapat pada segi-segi intern administrasinya yaitu pembebasan tanah pada umumnya berdasarkan pada Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, sedangkan pelepasan atau penyerahan hak-hak atas tanah berdasarkan Keppres Nomor 55 Tahun 1993.⁷²

Secara hukum kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, yaitu sebagai peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang didalamnya mengatur mengenai ketentuan-ketentuan mengenai tata cara untuk memperoleh tanah dan pejabat yang berwenang dalam hal tersebut. Menurut Boedi Harsono, oleh karena Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan suatu peraturan intern-administrasi, maka tidak mengikat pihak yang mempunyai tanah meskipun ada rumusan yang memberi kesan demikian,

⁷¹ Boedi Harsono, *Aspek-Aspek Yuridis Penyediaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Nasional* (Makalah: 1990), Hlm. 4.

⁷² Oloan Sitoros dan Dayat Limbong, *Op cit*, Hlm. 19.

dan karena bukan undang-undang, maka tidak dapat dipaksakan berlakunya pada pihak yang mempunyai tanah.

Oleh karena tidak dapat dipaksakan, maka sebagai konsekuensi dari keputusan administrasi negara yang dimaksud untuk menyelesaikan ketidaksediaan pemegang hak atas tanah terhadap besarnya ganti kerugian bukan merupakan merupakan keputusan yang bersifat akhir atau final. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 21 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang menyatakan bahwa “apabila upaya penyelesaian yang dit empuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 tidak diterima oleh pemegang hak atas tanah, dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat 1 mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dn Benda-benda di atasnya”.

Selain itu Keppres Nomor 55 Tahun 1993 merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya yaitu Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 yang memiliki kekurangan atau kelemahan khususnya hal-hal yang mengenai pihak-pihak yang boleh melakukan pembebasan tanah, dasar perhitungan ganti kerugian yang didasarkan pada harga dasar, tidak adanya penyelesaian akhir apabila terjadi sengketa dalam pembebasan tanah, khususnya mengenai tidak tercapainya kesepakatan tentang pemberian ganti kerugian.

Oleh sebab itu kedudukan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 sama dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 sebagai dasar hukum formal dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang pada waktu berlakunya Permendagri Nomor 15 tahun 1975 disebut pembebasan tanah. Namun, seiring berjalannya waktu Keppres Nomor 55 tahun 1993 kemudian digantikan dengan Peraturan baru dengan tujuan mencari jalan untuk meminimalisir potensi konflik yang mungkin timbul dalam implementasi pengadaan tanah menurut Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum dan perubahan pertama Perpres Nomor 40 Tahun 2014 dan perubahan kedua Perpres Nomor 99 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

E. PENCABUTAN HAK ATAS TANAH DAN PERLINDUNGAN HUKUMNYA DALAM HUKUM POSITIF

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 74, bentuk ganti kerugian dapat berupa:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham;
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Sedangkan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Luasnya Kurang Dari Satu Hektar menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 59 ayat :

- (1) Bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian pengadaan tanah secara langsung ditetapkan berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik.
- (2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berpedoman pada NJOP atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan di sekitar lokasi.

Sebagaimana mana tersebut maka penuliskan menguraikan pendapat John Salindeho mengenai pengertian harga dasar dan harga umum setempat atas tanah yang terkena pembebasan hak atas tanah.

Karena dikatakan Harga dasar atau NJOP maka harus menjadi dasar untuk menentukan hargatanah/uang ganti kerugian untuk tanah. Sedangkan harga umum setempat diartikan suatu harga tanah yang terdapat secara umum dalam rangka

transaksi tanah di suatu tempat.⁷³ Boleh dikata harga umum yaitu setempat atau harga pasaran adalah hasil rata-rata harga penjualan pada suatu waktu tertentu, sedangkan tempat berarti suatu wilayah/lokasi didalam suatu kabupaten/kota dapat saja bervariasi menurut keadaan tanah, harga dasar yang tumbuh dari dan berakar pada harga umum setempat, ditinjau harga umum tahun berjalan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu kiranya dikemukakan pendapat Boedi Harsono yaitu bahwa hak milik atas tanah yang diperlukan itu dilepaskan oleh pemiliknya setelah ia menerima uang ganti kerugian dari pihak yang mengadakan pembebasan, ganti kerugian tersebut sudah barang tentu sama dengan harga tanah sebenarnya.⁷⁴ Jadi jelas bahwa pengertian uang ganti itu sama dengan harga tanah.

Dari uraian tersebut yang menjadi substansi ganti kerugian harus didasarkan diantaranya:

- a. didasarkan pada produk hukum putusan yang bersifat mengatur;
- b. ganti kerugian baru dapat dibayarkan setelah diperoleh hasil keputusan final musyawarah;
- c. mencakup bidang tanah, bangunan serta tanaman yang dihitung berdasarkan tolok-ukur yang telah disepakati;

⁷³Ter Haar, dikutip dari John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan (Jakarta, Sinar Grafika 1987), Hlm 62

⁷⁴ Boedi Harsono, dikutip dari John salindeho, Op cit, Hlm 66

- d. wujud ganti kerugian: uang dan/atau tanah pengganti dan/atau pemukiman kembali, gabungan atau bentuk lain yang disepakati para pihak.

F. Hubungan Antara Fungsi sosial Tanah, Kepentingan Umum, Dan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah

1. Pengertian Fungsi Sosial Tanah

Pengertian mengenai fungsi sosial tanah diatur secara jelas dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia dengan tegas menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Adapun maksud dari Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia ialah hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, hal ini dikarenakan tanah yang dimaksudkan selain dimiliki secara pribadi juga dipergunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara secara luas. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan

akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Walaupun UUPA mengatur mengenai fungsi sosial tanah dalam hak atas tanah namun Undang-Undang Pokok Agraria juga memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia yang menyatakan bahwa:

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Sehingga untuk mewujudkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia tersebut diatur ketentuan terkait ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia yang dengan tegas 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.

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia tersebut jelas menunjukkan bahwa hak atas tanah seseorang dapat dicabut dengan syarat adanya ganti kerugian oleh pemerintah terhadap pihak yang dicabut hak milik atas tanahnya.

2. Pengertian Kepentingan Umum

Pengertian kepentingan umum atas tanah tidak disebutkan dengan jelas di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia, kepentingan umum atas tanah diatur secara jelas di dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa “kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Walau pun pengertian dari kepentingan umum tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia, namun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia

mengatur beberapa ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan umum, adapun ketentuan-ketentuan yang dimaksudkan ialah:

Pasal 7

Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Pasal 18

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.

3. Hubungan Antara Fungsi Sosial Tanah, Kepentingan Umum, Dan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah

Pada perkembangannya baik ketentuan terkait fungsi sosial tanah maupun kepentingan umum atas tanah lahir dari adanya amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Hal ini mengamanatkan akan adanya keseimbangan antara hak milik privat atas tanah dengan fungsi sosial tanah, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 secara jelas menginginkan adanya kepemilikan tanah yang diakui karena adanya hak asasi akan milik masyarakat Indonesia yang juga tidak melepaskan diri dari adanya kewajiban sbagai warga negara untuk memberikan tanahnya guna pembangunan kepentingan umum dengan juga tidak melalikan kerugian dari adanya pencabutan tanah untuk kepentingan umum tersebut. Sehingga lahirlah Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia sebagaimana

telah dijelaskan di atas. Guna mewujudkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik Indonesia tersebut kemudian diatur secara khusus mengenai ketentuan pencabutan hak atas tanah akibat adanya kebutuhan kepentingan umum, ketentuan tersebut diatur di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya, ketentuan ini kemudian ditindak lanjuti dengan adanya ketentuan khusus mengenai ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sehingga jelas bahwa adanya hak konstitusional akan tanah sebagaimana diatur pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 telah melahirkan pula adanya fungsi sosial atas tanah, fungsi sosial tanah tersebut kemudian melahirkan adanya sistem pencabutan hak atas tanah guna kepentingan umum, pencabutan hak atas tanah guna kepentingan umum karena adanya fungsi sosial tanah tersebut kemudian melahirkan sistem ganti kerugian tanah dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum sebagai upaya mewujudkan pembangunan nasional dan pembangunan kesejahteraan masyarakat yang dalam hal ini diamanatkan secara khusus keagrariaan melalui Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Presiden Republik

Indonesia dan secara konstitusional diamanatkan sebagaimana dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

G. Tinjauan tentang Perbedaan Antara Ganti Kerugian dan Ganti Untung

Ganti rugi dalam lapangan hukum perdata adalah pemberian prestasi yang setimpal akibat suatu perbuatan yang menyebabkan kerugian diderita oleh salah satu pihak yang melakukan kesepakatan/konsensus.⁷⁵ Peraturan pencabutan hak pada masa pemerintahan Hindia Belanda, (*onteigenings ordonantie/Staatsblad 1920-574*) pada hoofdstuk IV, menggunakan istilah pengganti kerugian (*schadeloostelling*) yang maknanya hampir sama dengan *schadevergoeding*. Pengganti kerugian diberikan terhadap kerugian (*schade*), dan biaya yang dikeluarkan (*processkosten*) yang dialami pemilik tanah. Makna ganti rugi menurut kamus umum bahasa Indonesia dikatakan uang untuk memulihkan kerugian orang. Adapun pengertian ganti kerugian oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 ayat (10), yaitu:⁷⁶ “Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.”⁷⁷

⁷⁵Abuyazid Bustomi, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, *Solusi*, Volume 16 Nomor 3, 2018, hlm. 250.

⁷⁶Mohammad Mulyadi, Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Jakarta Utara, *Aspirasi*, Vol. 8 No. 2, hlm. 147.

⁷⁷Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Peraturan Gubernur No. 250 Tahun 2009 tentang Panitia Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Tatanusa, Jakarta, 2008, hlm. 172

Sementara ganti untung adalah Maksud dari ganti untung adalah nilai pembebasan lahan pun bisa dihitung di atas nilai pasar karena memasukkan berbagai faktor, seperti lama tinggal, faktor sosial, hingga keterikatan emosi dengan lahan yang dibebaskan.⁷⁸ Antara ganti rugi dan ganti untung memiliki perbedaan yaitu:⁷⁹

Aspek Perbedaan	Ganti Kerugian	Ganti Untung
Kedudukan para pihak	Para pihak berada dalam kedudukan yang tidak seimbang/sama (pihak yang dirugikan lebih rendah karena harus menuntut dan kalau tidak ada kesepakatan atau dalam putusan penggugat kalah maka kerugian tetap ada).	Para pihak berada dalam kedudukan yang seimbang karena masing-masing bebas menentukan isi kesepakatan.
Penyebab terjadinya	Terjadi karena ada perbuatan yang melawan hukum atau wanprestasi. Ada sengketa, ada pihak yang dirugikan.	Terjadi karena adanya kebutuhan akan tanah dari investor / perusahaan atau pemerintah. Tidak ada sengketa. Tidak ada pihak yang dirugikan.
Kerugian yang diganti	Yang diganti adalah kerugian yang dialami / timbul baik materiil atau immaterial.	Yang diberikan adalah keuntungan yang diharapkan dari nilai ekonomis tanah tersebut.
Pengaruh hakim	Sangat bergantung pada putusan pihak ketiga atau hakim.	Diserahkan pada kedua belah pihak untuk menentukan kesepakatan dan apabila tidak tercapai kesepakatan, maka tidak dianggap sebagai sengketa dan tidak terjadi peristiwa hukum.
Peluang adanya pengaruh intervensi dari pihak lain	Peluang intervensi pihak lain sangat besar.	Peluang intervensi pihak lain kecil.

⁷⁸<https://mediaindonesia.com/nusantara/435510/pembebasan-lahan-kini-tak-lagi-ganti-rugi-tapi-ganti-untung>, diakses pada 12 Januari 2023.

⁷⁹ Erika, Kritik Dan Solusi Terhadap Sistem Ganti Rugi Dalam Pembebasan Lahan Untuk Kegiatan Investasi Di Indonesia, *Forum Ilmu Sosial*, Vol. 41 No. 1, 2014, hlm. 74-75.

BAB III

**REGULASI SISTEM PEMBAYARAN GANTI KERUGIAN PENGADAAN
TANAH GUNA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG
BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN**

A. Sejarah Perkembangan Sistem Pengadaan Tanah Di Indonesia

Politik hukum ganti kerugian di Indonesia dalam perkembangannya mengalami berbagai macam perubahan mendasar yang sejalan dengan perubahan nilai-nilai hukum di Indonesia.

Hal ini dapat terlihat dalam periodisasi perkembangan politik hukum pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia.

Berikut akan di bahas lebih dahulu terkait periodisasi perkembangan politik hukum pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia:

1. Periode Penjajahan Belanda

**a. Periodisasi Ketentuan Pengaturan Terkait Kepentingan Umum
Dalam Hukum Agraria Di Indonesia**

Persoalan agrarian di masa kolonialisme Belanda sangatlah dilematis, hal ini dikarenakan pemerintahan kolonial yang sejak awal

memang berniat melakukan monopoli terhadap kekuasaan tanah di tanah air.

Hal itu juga dapat terlihat dalam persoalan pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum di masa pemerintahan kolonial Belanda. Pada perkembangannya perihal perodesasi politik hukum agraria di masa pemerintahan Belanda dimulai sejak 1602 pada masa V.O.C., namun demikian yang berkaitan dengan perodesasi pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum dimulai pasca pemerintahan V.O.C. berikut akan dibahas lebih lanjut.

1) Periode Pemerintahan Du Bus De Gisignies

Pada masa penjajahan du Bus de Gisignies di tahun 1826 hingga 1830, terkait kedudukan tanah-tanah milik masyarakat kecil dikuasai oleh pemerintahan kolonial Belanda, dimana kaum masyarakat kecil yang hendak menggunakan tanah-tanah tersebut harus membayarkan sejumlah uang pajak tanah yang dinamai dengan *landrante* yang dimana uang pembayaran sewa tanah tersebut dinamai dengan *pacht*. Pada masa tersebut tidak terjadi pemisahan antara fungsi tanah untuk kepentingan umum dengan guna kepentingan pihak swasta. Hal ini yang mengakibatkan persoalan pengadaan tanah serta ganti

kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum diatur secara sepihak dan otoritarian oleh pemerintahan du Bus de Gisignies.⁸⁰

2) Periode Pemerintahan Van Den Bosch

Kemudian pasca pemerintahan pemerintahan du Bus de Gisignies, Belanda menghadapi masa sulit akibat dampak dari perang Eropa dan serangan pasukan Diponegoro. Hal ini memaksa van den Bosch untuk mencari cara guna membiayai kerugian pemerintahan Belanda di tahun 1930.⁸¹

Pada akhirnya van den Bosch membuat formulasi kebijakan yang diperuntukan guna memperbudak masyarakat local guna memenuhi pasokan tanaman komoditi ekspor guna meningkatkan kebutuhan logistik pemerintah Negara Belanda pasca perang Eropa dan perang Diponegoro. Adapun kebijakan tersebut dinamai dengan “*Cultuurstelsel*” atau yang lebih dikenal dengan sistem tanam paksa.⁸²

Pada perkembangannya *Cultuurstelsel* tidak dapat berjalan dengan langgeng, pasca adanya perdebatan terkait fungsi dan kedudukan tanah, dimana satu kalangan menganggap bahwa tidak perlu

⁸⁰ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 1-3.

⁸¹*Ibid*, hlm. 3-4.

⁸²*Ibid*, hlm. 4.

adanya pemisahan antara fungsi tanah guna kepentingan umum dan negara atau yang dinamai dengan *bestuur* dengan kepentingan akan tanah dari kalangan pedagang swasta. Sementara di kelompok lain menganggap bahwa peruntukan fungsi tanah haruslah berdasarkan keputusan pemerintah kolonial Belanda. Terkait kelompok kedua ini dianut oleh Dendels.⁸³

Pada masa ini sama halnya dengan pemerintahan du Bus de Gisignies dimana tidak terjadi pemisahan antara fungsi tanah untuk kepentingan umum dengan kepentingan kalangan swasta akan tanah. Akibatnya perihal persoalan pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum diatur oleh pemerintahan kala itu secara otoriter dan feodal.

3) Periode Lahirnya *Agrarische Wet*

Pasca berakhirnya masa tanam paksa di Indonesia, penderitaan masyarakat pribumi belum berakhir. Pada abad ke-19 dengan lahirnya masa industrialisasi yang membuka pintu lebar bagi dominasi kaum pengusaha terhadap hukum termasuk hukum pertanahan di negara jajahan, telah mengakibatkan penderitaan baru bagi masyarakat pribumi.⁸⁴

⁸³*Ibid*, hlm. 5.

⁸⁴*Ibid*, hlm. 5.

Dominasi kalangan kapitalis pemodal besar tersebut di Indonesia kala itu dapat terlihat dengan lahirnya *Agrarische Wet* yang diundangkan dengan adanya *Staatblad* 1870 Nomor 55 pada 9 April 1870. Berbeda dengan periode *Cultuurstelsel* dimana antara kepentingan umum akan tanah sertra kepentingan swasta akan tanah digabungkan dan berada di bawah pengaturan pemerintahan kolonial Belanda, Hal tersebut memberikan jalan bagi pihak swasta untuk menguasai tanah guna kepentingan usaha swasta melalui hak *erfpacht*. Hak *erfpacht* dimiliki selama 75 tahun.⁸⁵

Pada masa ini prinsip dasar dari kepentingan umum mengalami perubahan mendasar. Hal tersebut terlihat dalam perubahan ketentuan Pasal 62 *Regerings Reglement* Tahun 1854 yang diubah dengan ketentuan dalam Pasal 51 *Indische Staatsregeling*. Pada pasal tersebut dinyatakan bahwa:⁸⁶

- a) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah;
- b) Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukan untuk perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan dagang;

⁸⁵*Loc, cit.*

⁸⁶*Ibid*, hlm. 6.

- c) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah-tanah yang ada melalui pengaturan dalam *ordonnantie*. Tidak termasuk yang dapat disewakan adalah tanah-tanah milik pribumi hasil pembukaan lahan hutan, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa;
- d) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian-pemberian tanah yang dapat melanggar hak pribumi;
- e) Gubernur Jenderal tidak diperbolehkan mengambil tanah-tanah milik pribumi asalkan tanah tersebut merupakan hasil pembukaan lahan hutan dan digunakan untuk kepentingan pribadi, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa. Kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 133 atau untuk penanaman tanaman-tanaman komoditi yang diperintahkan oleh penguasa melalui pengaturan yang jelas dan dengan ganti kerugian yang layak;
- f) Tanah yang dimiliki oleh masyarakat dengan hak pakai dengan turun-temurun atas permohonan pemiliknya yang sah dapat

diberikan kepadanya dengan hak *eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan *ordonnantie* dan dicantumkan dalam surat *eigendom* miliknya, yaitu yang mengenai kewajiban terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjual kepada orang pribumi.

Berdasarkan berbagai macam pernyataan di atas dapatlah diketahui bahwa pada Pasal 51 *Indische Staatsregeling* telah diatur ketentuan terkait pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum telah diatur pada waktu itu. Hal tersebut terlihat pada poin e Pasal 51 *Indische Staatsregeling* yang menyatakan bahwa:⁸⁷

Gubernur Jenderla tidak diperbolehkan mengambil tanah-tanah milik pribumi asalkan tanah tersebut merupakan hasil pembukaan lahan hutan dan digunakan untuk kepentingan pribadi, demikian pula terhadap tanah-tanah tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa. Kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 133 atau untuk penanaman tanaman-tanaman komoditi yang diperintahkan oleh penguasa melalui pengaturan yang jelas dan dengan ganti kerugian yang layak.

⁸⁷*Loc, cit.*

4) Periode Lahirnya *Domein Verklaring*

Pada dasarnya *domein verklaring* didasari atas adanya asas *L' état c'est Moi* yang berarti negara adalah saya yang berlaku pada saat sebelum adanya revolusi Eropa. Asas ini membuat tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh seseorang dapat dikuasai secara langsung oleh penguasa. Hal tersebut juga terjadi di Indonesia, adanya penguasaan tanah oleh Raja-Raja sebelum datangnya Pemerintahan Kolonial Belanda di kala itu telah menunjukkan eksistensi asas *L' état c'est Moi* di kala itu.

Sesat setelah penguasaan pemerintahan Belanda di Nusantara membuat penguasaan tanah oleh Raja-Raja di Tanah Nusantra secara otomatis dikuasai oleh pemerintahan Belanda yang datang dengan tujuan untuk menguasai SDA dan SDM di tanah air saat itu. Pengaturan terkait *domein verklaring* tertuang secara jelas dalam *Agrarische Besluit*. Dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* berbunyi bahwa:

Dengan tidak mengurangi dua ketentuan dalam *Agrarische Wet* bahwa segala pemberian tanah tidak boleh mendesak hak rakyat atas tanah, dan pencabutan hanya diperbolehkan untuk kebudayaan, pertanian, pemerintahan dengan diberi ganti kerugian maka tetap merupakan suatu asas bahwa semua tanah merupakan domein negara, kecuali tanah-tanah yang oleh orang lain dihaki dengan *eigendom* atau *agrarische eigendom*.

Berdasarkan ketentuan di atas terlihat bahwa Pasal 1 *Agrarische Besluit* menetapkan dengan tegas bahwa terhadap tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya secara perorangan maka secara otomatis merupakan *domein* pemerintah Kolonial Belanda.

Kemudian terkait kepentingan umum dalam *Agrarische Besluit* diatur dalam beberapa Pasal yaitu:

- a) Pasal 3 yang diubah dengan adanya Stb. 1972 Nomor 116 yang menyatakan bahwa “jika dijalankan menurut ketentuan mengenai pencabutan hak milik maka besaran ganti kerugian ditetapkan oleh Pengadilan Negeri setempat apabila tidak tercapai persetujuan tentang ganti kerugian”;
- b) Pasal 9, menegaskan bahwa “dalam hal yang khusus, Gubernur Jenderal dapat menetapkan persil-persil yang lain”. lebih lanjut dinyatakan kembali bahwa dalam *erfpacht* tidak termasuk:
 - (1) Tanah dimana terdapat hak orang lain bila yang berkepentingan tidak suka melepas haknya itu;
 - (2) Tanah yang dianggap keramat oleh orang asli;
 - (3) Tanah yang harus dikecualikan untuk pasar umum atau diperuntukan untuk pekerjaan umum;

- (4) Hutan jati dan hutan kayu lainnya, sepanjang dalam penguasaan yang teratur.
- c) Kemudian pada Pasal 17 yang diubah dengan Stb. 1972 Nomor 116 menyatakan bahwa atas permintaan penyewa oleh Gubernur Jenderal diganti dengan pemberian hak *erfpacht*, asal perubahan itu menguntungkan negeri dan selanjutnya tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Terhadap tanah yang dimaksudkan tersebut tidak diadakan pembebanan uang *pacht* atau *verponding*.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat bahwa perihal pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia telah diatur dengan jelas sebagaimana tertuang dalam Pasal 1, Pasal 3, Pasal 9, dan Pasal 17 *Agrarische Besluit*, termasuk dalam hal konsinyasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 *Agrarische Besluit*.

b. Perkembangan Perodesasi Politik Pengadaan tanah serta ganti kerugian Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia

1) Periode Goevernements Besluit Dan Onteigeningsordonnantie

Perihal pengaturan tentang pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum di negeri Indonesiapertama kali di atur dalam *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernur atau Keputusan Pemerintah Belanda Nomor 7 dengan Nomor *Bijblad* 11372 yang dibuat pada 1 Juli 1927.⁸⁸

Adapun *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernur atau Keputusan Pemerintah Belanda Nomor 7 dengan Nomor *Bijblad* 11372 tahun 1927 tersebut dibuat guna kepentingan pemerintahan kolonial Belanda dalam pembangunan Gedung dinas pemerintahan Belanda di kala itu.

Selain *Goevernements Besluit* atau Keputusan Gubernur atau Keputusan Pemerintah Belanda Nomor 7 dengan Nomor *Bijblad* 11372, pemerintahan Belanda juga membuat *Goevernements Besluit*

⁸⁸ Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Amtara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 2016, hlm. 41.

atau Keputusan Gubernur atau Keputusan Pemerintah Belanda dengan Nomor *Bijblad* 12746 yang dibuat pada 8 Januari 1932.⁸⁹

Lahirnya *Governements Besluit* atau Keputusan Gubernur atau Keputusan Pemerintah Belanda dengan Nomor *Bijblad* 12746 yang dibuat pada 8 Januari 1932 tersebut memungkinkan pemerintahan kolonial Belanda untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang dimiliki masyarakat di masa itu dengan dasar kesepakatan kedua belah pihak yang mana tujuan dari *Governements Besluit* atau Keputusan Gubernur atau Keputusan Pemerintah Belanda dengan Nomor *Bijblad* 12746 yang dibuat pada 8 Januari 1932 tersebut ialah untuk pembangunan guna kepentingan pemerintah kolonial Belanda.⁹⁰

Pada dasarnya kedua peraturan tersebut dapat berjalan dengan landasan adanya persetujuan antara pemerintah Kolonial Belanda yang berwenang mencabut hak atas tanah dan benda-benda lainnya guna kepentingan umum dengan masyarakat selaku pihak pemilik tanah dan benda-benda yang akan dilakukan pencabutan haknya.

Ketika terjadi keberatan dan ketidaksepakatan salah satu pihak dalam perjanjian sebagaimana dimaksud dalam kedua ketentuan

⁸⁹*Loc, cit.*

⁹⁰*Loc, cit.*

pengadaan tanah di atas maka petugas yang merupakan pihak yang melaksanakan eksekusi terhadap pencabutan hak atas tanah dan benda-benda guna kepentingan pemerintah dapat mengusulkan kepada pemerintah untuk dilakukan pencabutan hak atau *onteigenen* atas tanah dan benda-benda yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintah atau petugas tersebut juga dapat mengusulkan tindakan-tindakan lainnya.

Pada perkembangannya para petugas tersebut hanya memiliki kewenangan memberikan saran terkait *onteigenen* dan tindakan-tindakan lainnya atas tanah dan benda-benda yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintah kepada eksekutif pemerintahan Kolonial Belanda semata, sementara tindakan yang akan diambil berpulang kepada kewenangan eksekutif, namun demikian tindakan terkait pencabutan hak atas tanah dan benda-benda lainnya dalam hal tidak adanya persetujuan dari pemilik tanah dan benda tersebut harus berdasarkan pada *ordonnantie* atau peraturan perundang-undangan.

Sehingga perlu adanya formulasi terkait hal tersebut, kemudian dibuatlah *onteigeningsordonnantie*. *Onteigeningsordonnantie* pada dasarnya terdiri dari dua bagian yaitu perihal pencabutan hak dalam keadaan biasa dan pencabutan hak dalam keadaan darurat.

- a) *Onteigeningsordonnantie* dalam keadaan biasa yaitu *onteigeningsordonnantie* yang dilakukan tidak dalam keadaan memaksa atau darurat dimana dilakukan dengan jalan departemen yang membutuhkan pencabutan hak guna suatu pekerjaan mengajukan usulan tentang dibutuhkannya pencabutan hak guna suatu pekerjaan dengan disertai penjelasan yang jelas kepada Gubernur Jenderal Pemerintahan Kolonial Belanda;
- b) *Onteigeningsordonnantie* dalam keadaan memaksa atau darurat yaitu *onteigeningsordonnantie* yang dilakukan karena adanya suatu keadaan mendesak yang mengharuskan adanya pencabutan hak guna penggunaan tanah dan benda-benda tertentu oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Pelaksanaan *onteigeningsordonnantie* dalam keadaan mendesak dilakukan dengan mekanisme berupa departemen yang membutuhkan pencabutan hak guna suatu pekerjaan mengajukan usulan tentang dibutuhkannya pencabutan hak guna suatu pekerjaan dengan disertai penjelasan yang jelas kepada Gubernur Jenderal Pemerintahan Kolonial Belanda.

Setelah adanya masukan dari departemen terkait mengenai pencabutan hak maka dibuatlah komisi yang bertugas melakukan pemeriksaan terkait tanah dan benda yang hendak dicabut haknya, para pihak yang keberatan dapat mengajukan keberatannya, namun apabila pihak yang berkebertan tidak dapat menepis adanya alasan fungsi sosial dari tanahnya yang dibutuhkan guna pembangunan untuk kepentingan umum maka dengan haknya akan tanah atau benda dapat dicabut dengan alasan kepentingan umum atau *Verklaring van Algemeen* dengan *onteigeningsordonnantie*. Keputusan akan pencabutan hak tersebut diumumkan secara tertulis melalui *verponding* yang memuat nama-nama pihak yang dicabut haknya, jenis-jenis benda yang di cabut haknya, dan juga nomor *verponding*.

Kemudia apabila dalam hal masih terdapat kebuntuan dalam perundingan antara pemegang hak dan pemerintah selaku pencabut hak dimana masing-masing pihak memiliki dalil hukum yang sama kuatnya, maka pemerintah dapat melakukan gugatan kepada pengadilan dimana objek gugatan itu berada guna memutus terkait pencabutan hak dan besaran ganti kerugaian atas adanya pencabutan hak tersebut.

Apabila pemerintah tidak mampu membuktikan adanya *Verklaring van Algemeen* objek yang akan dicabut hak kepemilikannya maka gugatan pemerintah dapat ditolak atau diputus kalah di pengadilan tingkat pertama. Atas hal tersebut pemerintah dapat mengajukan banding.

Pada tingkat berikutnya hakim ketua menunjuk para ahli dengan jumlah ganjil di bawah hakim komisaris yang juga ditunjuk oleh haki kepala yang menangani gugatan pencabutan hak tersebut, hal ini dilakukan untuk menentukan besaran ganti kerugian ketika terjadi pencabutan hak atas tanah atau benda-benda yang dibutuhkan guna pembangunan untuk kepentingan umum.

Tindakan upaya di pengadilan sebagaimana yang telah dijelaskan di atas hanya berlaku pada pencabutan hak dalam keadaan biasa. Sementara terkait pencabutan hak atas tanah yang kepemilikannya tidak dapat ditunda dikarenakan adanya penyebab yang mendesak dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 84 *onteigeningsordonnantie*. Pada ketentuan Pasal 84 *onteigeningsordonnantie* tersebut dijelaskan bahwa pencabutan hak atas sebidang tanah guna kepentingan umum dilakukan setelah adanya keputusan dari Gubernur Jenderal.

2) Periode *Stadsvormingsordonnantie* Dan *Stadsvormingsverordening*

Stadsvormingsordonnantie dan *Stadsvormingsverordening*

lahir akibat adanya perluasan kota yang membutuhkan banyaknya alih fungsi dari tanah-tanah yang berada di sekitar perkotaan. *Stadsvormingsordonnantie* lahir dengan adanya Stb. 1948-168, sedangkan *Stadsvormingsverordening* lahir dengan adanya Stb. 1949-40.

Baik *Stadsvormingsordonnantie* maupun *Stadsvormingsverordening* merupakan undang-undang terkait penataan kota yang di dalamnya sebagian besar mengatur terkait pengadaan tanah guna keperluan pembangunan kota di masa Pemerintahan Kolonial Belanda.

Pada *Stadsvormingsordonnantie* Stb. 1948-168 secara jelas memuat terkait ketentuan tentang ganti kerugian ketika terjadinya hak cipta akibat adanya kebutuhan tanah guna pembangunan wilayah perkotaan di masa pemerintahan Kolonial Belanda. Hal tersebut terbagi dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut:⁹¹

⁹¹ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 23-25.

a. Pada Pasal 30 *Stadsvormingsordonnantie* lahir dengan adanya Stb. 1948-168 mengenai ganti kerugian atas tanah akibat adanya ketentuan unsur-unsur perencanaan yang menyebutkan bahwa:

1) Orang-orang yang berhak, berwenang meminta ganti kerugian pada *Haminte* dari kerusakan yang telah dapat diduga sebelumnya yang langsung terjadi karena:

a) Penetapan lingkungan agraria dan alam dalam areal kota;

b) Penetapan lingkungan bangunan, tetapi hanya selama pembangunan-pembangunan itu dengan pekarangan-pekarangan yang terletak dalam lingkungan itu menjadiberkurang harganya dan turunya harga itu lebih dari 10 persen;

c) Penetapan kembali pembagian tanah, tetapi hanya mengenai persil-persil yang ada, juga jika dalam hal itu turnya harga lebih dari 10 persen;

d) Penetapan garis sempadan bangunan, tetapi hanya jika bagian pekarangan yang tidak didirikan bangunan-bangunan melampaui koefisien-

koefisien yang ditentukan dalam peraturan bangunan.

2) Hak untuk mendapat ganti kerugian/kerugian terjadi dalam hal-hal yang dimaksudkan dalam ayat (1) huruf c dan d, sesudah unsur rencana dalam pembangunan baru, pembangunan atau perubahan sebagian atau seluruhnya ataupun hal memperluas telah dilaksanakan dan telah diberikan izin untuk menggunakannya.

3) Jika unsur-unsur rencana ditentukan untuk kepentingan badan-badan pemerintah lain, maka kerugian-kerugian itu harus dibayarkan kepada *haminte*.

b. Pasal 32 mengenai hak untuk menebus tanah-tanah yang diperuntukan untuk pembangunan bangunan umum

1) Jika Dewan telah memperuntukan tanah-tanah tertentu untuk pekerjaan-pekerjaan bangunan umum tetapi peruntukan ini belum dilaksanakan, sedangkan dari bagian terbesar dari tanah-tanah sekelilingnya telah dibangun bangunan-bangunan dan pekerjaan-pekerjaan pemasangan yang penting di sekelilingnya telah selesai, maka orang yang berhak atas tanah itu berwenang untuk

meminta kepada *Haminte* untuk mencabut kembali peruntukan istimewa terhadap tanah tersebut atau membelinya, bila perlu beserta hak-hak yang ada pada tanah tersebut;

2) *Haminte* berwenang memberikan tanah-tanah sebagai pengganti uang;

3) Bila pihak pemilik tanah tidak setuju pada perbuatan *Haminte* tersebut, maka pihak tersebut dapat meminta hukuman untuk *Haminte* kepada hakim berupa:

a) Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) guna pembayaran tanah terkait;

b) Dalam hal sebagaimana dimaksudkan ayat (2) untuk membayar selisih dari harga tanah dengan pembayaran berupa tanah yang ditawarkan (diberikan) sebagai pengganti pembayaran uang;

c) Hak-hak atas tanah tersebut jatuh kepada *Haminte* karena pembayaran, yang juga akan berlaku sebagai pembayaran yang diserahkan kepada hakim. Akan tetapi jika sekiranya harus terjadi penyerahan hak-hak, daripada dibuat akte-akte

umum, maka penyerahan akibat pembalikan nama yang oleh pegawai yang berwenang dilakukan setelah penyerahan turunan keputusan hakim dan tanda pembayaran.

- 4) Berkenaan dengan keputusan hakim ini maka ada kesempatan naik banding

c. Pasal 33, menyatakan:

- 1) Orang yang berhak atas tanah-tanah persil yang telah dibangun atau belum dibangun, berhak meminta agar supaya tanah dan atau hak-hak yang ada pada tanah itu dibeli oleh *Haminte*, jika dan selama penetapan unsur-unsur rencana itu, menurut pertimbangan yang patut, tanah-tanah tersebut tidak baik lagi untuk digunakan bagi bangunan-bangunan yang sesuai dengan peruntukan sebagaimana tersebut dalam aturan-aturan pembentukan kota.

2) Hak ini baru terjadi mengenai:

- a) Tanah-tanah persil yang telah dibangun itu pada ketika bangunan-bangunan yang ada tidak dapat dipelihara atau diperbaiki walaupun dengan

perbaikan, sehingga memungkinkan lagi untuk memberikan jaminan penghasilan normal;

b) Tanah-tanah persil yang tak dibangun pada waktu unsur-unsur rencana dilaksanakan.

d. Pasal 38 mengenai tentang hubungan antara peruntukan dengan penetapan harga, pada ayat 1 berbunyi:

(1) Pada pelaksanaan dari pasal-Pasal 18 ayat (6), Pasal 19 ayat (4), Pasal 32 dan Pasal 33 dan untuk penetapan dari pembayaran ganti kerugian pada pencabutan hak milik, berlaku harga tanah atau hak atas tanah dengan memperhatikan aturan-aturan berikut.

e. Pasal 39 tentang penetapan harga pada pencabutan hak milik dari bagian-bagian tanah persil, pada ayat (1) dan ayat (2) berbunyi:

1) Menyimpang dalam hal ini dari yang telah ditetapkan dalam Pasal-Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Pencabutan Hak Milik, maka pada pencabutan hak milik dari bagian-bagian tanah persil untuk penetapan kerugian yang dideritanya, akan diperbandingkan harga

sebenarnya dari sisa-sisa bagian yang masih ada, sesudah pencabutan hak milik;

- 2) Tetapi jika pencabutan hak milik terjadi untuk suatu pekerjaan yang biayanya juga dapat dibebankan pada yang berhak atas bagian persil yang masih ada dengan pemungutan sumbangan pemasangan atau pemungutan laba, maka diperbandingkan harga sebenarnya untuk seluruhnya sebelum pencabutan hak milik dengan harga yang sebenarnya dari sisa-sisa bagian yang masih ada sesudah pencabutan hak milik dan sesudahnya pelaksanaan pekerjaan yang menyebabkan pencabutan hak milik.

f. Pasal 40 tentang penetapan harga pada perbuatan-perbuatan pemasangan atau pembangunan pada tanah yang hak atas tanahnya dicabut, pada ayat (1) dan (2) berbunyi:

- 1) Jika dari pembebasan dari suatu peraturan pembentukan kota mengenai peruntukan tanah yang telah diberi izin pemasanga atau bangunan, maka hal yang demikian itu akan senantiasa berlaku dengan menentukan syarat-syarat bahwa pada pencabutan hak milik yang berikutnya

atau perwujudan peruntukannya, kelebihan harga dari apa yang telah dibangun atau dipasang atas dasar pembebasan itu, tidak diperhitungkan kerugiannya;

- 2) Dalam hal pembentukan pekerjaan-pekerjaan bangunan yang ada, maka dewan pemerintah *Haminte* dapat memberitahukan kepada pemohon sebelum ada keputusan atas permohonan izin pemasangan atau bangunan itu akan segera dicabut hak miliknya. Jika demikian maka pencabutan hak milik dalam waktu dua tahun tidak akan dibayar kerugiannya lagi lebih dari harga aebelum pemberian izin.

Pada perkembangannya politik hukum pengadaa tanah pada periode perkembangan perkotaan di masa penjajahan kolonial Belanda memiliki berbagai macam persoalan yang antara lain yaitu:

- a. Pada Pasal 30 dimana turunya harga tanah sebesar lebih dari 10 (sepuluh) persen, hal ini menjadi kerugian besar yang harus diderita oleh masyarakat akibat adanya pencabutan hak yang harus disertai dengan pemberian ganti kerugian. Ketentuan Pasal 30 juga mempersulit rakyat dikarenakan turunnya harga sebesar 10 (sepuluh) persen sangat mempersulit kalangan

ekonomi lemah yang sebagian besar pada waktu itu adalah kaum Bumi Putra.

- b. Pasal 32 tidak menjadi aturan pencabutan hak yang adila pada perkembangannya. Pemerintah Belanda memberlakukan ketentuan tersebut karena kepentingannya sendiri bukan kepentingan kaum Bumi Putra. Hal ini terlihat dengan adanya tanah yang telah dibangun telah dijadikan objek dari pada pencabutan hak atas tanah.
 - c. Pasal 33 pada dasarnya tidak berkaitan dengan pencabutan hak karena adanya pembangunan kota namun lebih pada perbuatan melawan hukum;
- 3) Pasal 39 bertentangan dengan ketentuan *Onteigeningsordonnantie*.

2. Periode Pemerintahan Bala Tentara Jepang

Sepeninggal pemerintahan kolonial Belanda pada 9 Maret 1942, Pemerintahan Balatentara Jepang tetap mempertahankan ketentuan-ketentuan hukum peninggalan Belanda yang berdasarkan pada *Gunserei* melalui *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942 yang kala itu berlaku hanya untuk wilayah Jawa dan Madura.⁹²

⁹²Panitia Buku 20 Tahun Indonesia Merdeka Jilid V, Jakarta, (Tanpa Tahun), hlm. 498.

Hal ini ditunjukkan dengan adanya Pasal 3 *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942 yang menyatakan bahwa “semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan yang dulu, tetap diakui untuk sementara waktu asalsaja tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Balatentara Jepang”.⁹³

Ketentuan tersebut juga sejalan dengan ketentuan peralihan dalam *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942 yang berbunyi:⁹⁴

Semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintahan Belanda, masih dinyatakan tetap berlaku selama masa transisi untuk sementara waktu sampai diadakan yang baru oleh Pemerintah Balatentara Jepang dan tidak bertentangan dengan peraturan yang akan dibuat oleh Pemerintah Balatentara Jepang.

Pada dasarnya tujuan dari adanya politik hukum pertanahan di masa pemerintahan Balatentara Jepang tidak berbeda dengan masa Kolonial Belanda, politik hukum pertanahan di masa pemerintahan Balatentara Jepang hanya bertujuan untuk pemenuhan kepentingan Jepang semata. Tanah-tanah partekelir dikuasai guna memenuhi ketersediaan logistik dan anggaran Jepang guna memperkuat kedudukan Jepang di masa perang dunia ke II berlangsung.⁹⁵

Hal itu tidak dapat terlihat oleh bangsa Indonesia pada masa itu, karena tindakan Jepang dalam hal menguasai tanah dan Sumber Daya yang ada di atasnya

⁹³*Loc, cit.*

⁹⁴*Loc, cit.*

⁹⁵*Loc, cit.*

oleh Jepang dengan alasan untuk memperkuat Asia Timur guna melepaskan negara-negara Asia Timur dari penjajahan yang dilakukan oleh negara-negara Blok Barat termasuk Belanda. Janji pemerintahan Balatentara Jepang tersebut jelas sangat menjanjikan bagi Indonesia yang kala itu telah lama menderita akibat penjajahan yang dilakukan oleh Kolonialme Belanda.⁹⁶

Berdasarkan penjelasan terkait korelasi antara politik hukum agraria di masa pemerintahan Balatentara Jepang dengan kebutuhan logistik dan kebutuhan kapital pemerintahan Balatentara Jepang dalam perang dunia ke II, maka terlihat jelas bahwa kehadiran pemerintahan Balatentara Jepang telah mengakibatkan penderitaan rakyat Indonesia terus berlanjut.

Hal itu ditunjukkan dengan adanya konversi tanah adat menjadi tanah dengan hak *eigendom* berdasarkan 100 buah bukti berdasarkan keputusan *Syu Cokan*. Hal ini kemudian berlanjut dengan adanya *Regeeringsomslagvet* yang dibuat pada 17 Oktober 1930 Nomor 30318. Adanya *Regeeringsomslagve* tersebut mengakibatkan peningkatan jumlah transfer hak tanah adat menjadi *eigendom* semakin meningkat, pada tahun 1943 jumlah peralihan hak tanah adat menjadi *eigendom* sejumlah 74 buah, kemudian pada tahun 1944 sejumlah 113 buah, kemudian menambah pada tahun 1945 menjadi 45 buah.⁹⁷Sementara itu

⁹⁶*Loc, cit.*

⁹⁷Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktik*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 222.

terkait tanah-tanah partikelir yang dikuasai oleh pemerintahan Balatentara Jepang ditetapkan dalam Pasal 1 *Regeeringsomslagvet* yang dibuat pada 17 Oktober 1930 Nomor 30318.

3. Periode Setelah Kemerdekaan

Pasca diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Politik hukum terkait pengadaan tanah guna kepentingan umum serta hak milik tanah secara privat memasuki babak baru, hal ini dikarenakan politik hukum agraria yang ada telah dikembangkan dengan meniadakan nafas penjajahan dari peninggalan politik hukum agraria Belanda maupun Jepang. Upaya ini dapat terlihat dalam penguatan fungsi sosial atas tanah di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat tahun 1950 (UUD RIS 1950). Pada UUD RIS 1950 dinyatakan bahwa:⁹⁸

- 1) Seorang pun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena;
- 2) Hak milik itu adalah salah satu fungsi sosial;
- 3) Pencabutan hak milik (*onteigening*) untuk kepentingan umum atas sesuatu benda hak tidak dibolehkan, kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut undang-undang.

Kemudian pasca lahirnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di era kabinet Hatta, Perspektif terkait pengadaan tanah

⁹⁸ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 29-44.

guna kepentingan umum diatur dengan jelas dalam tujuan berekonomi di negara Indonesia pada Pasal 33 UUD 1945, pada politik hukum pertanahan yang baru tersebut adanya dualisme hukum antara hukum pemerintahan dan hukum adat dihapuskan guna satu tujuan yaitu mewujudkan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Adapun upaya pembanguanan politik hukum pertanahan nasional terbaru tersebut ditunjukkan dengan upaya-upaya yang antara lain terdiri dari:⁹⁹

- 1) Usaha agar tiap-tiap petani memiliki sebidang tanah yang dapat menjamin kehidupan yang layak untuk keluarganya, minimal 2 ha tanah untuk tiap-tiap keluarga;
- 2) Perluasan tanah untuk kepentingan petani dengan membagi-bagikan tanah yang merupakan tanah *erpacht*, *Kleinlandbouw*, *Concessie*, *Landsdomein* yang sudah dipergunakan kepada rakyat;
- 3) Pembatasan pemilikan tanah oleh satu orang seluas 2 hingga 10 ha;
- 4) Penghapusan tanah partikelir dengan , dengan memberikan ganti kerugian sepantasnya. Penghapusan tanah-tanah partikelir diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958. Sejak berlakunya undang-undang tersebut seluruh tanah partikelir dan tanah bekas partikelir menjadi tanah milik negara;

⁹⁹*Loc, cit.*

- 5) Adanya Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958, maka dilakukan penguasaan tanah partikelir melalui nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda dengan modal tunggal atau campuran;
- 6) Melakukan kajian dan pembentukan hukum pertanahan baru yang berorientasi pada kepentingan petani dengan menjadikan teis Soepomo terkait restrukturalisasi tanah masyarakat pribumi oleh pengusaha swasta Belanda sebagai kajian.
- 7) Negara melakukan pembelian tanah partikelir walaupun pada kenyataannya hanya sekitar 25 bidang yang terbeli akibat kesulitan keuangan negara pada waktu itu.

4. Periode Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Pada dasarnya restrukturalisasi hukum pertanahan di Indonesia melalui cara pencabutan tanah dan hak-hak yang ada di atasnya mengalami berbagai macam kendala yang pada akhirnya membuat pemerintah melakukan pelepasan dan penyerahan hak atas tanah.

Pada perkembangannya pelepasan dan penyerahan hak atas tanah juga mengalami kendala, yaitu salah satunya berupa adanya akses Korupsi Kolusi dan Nepotisme kalangan birokrat yang mengurus hal tersebut. Hal ini mengakibatkan terlanggarnya fungsi sosial dari tanah yang ada.

Akibat hal tersebut akhirnya pemerintah membuat Undang-Undang Poko Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Undang-Undang Poko Agraria Nomor 5 Tahun 1960 adalah undang-undang yang mengatur asas-asas serta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja mengenai pertanahan, karenanya disebut Undang-Undang Pokok Agraria.

UUPA No. 5 Tahun 1960 pada dasarnya bertujuan mewujudkan harmonisasi antara hak milik pribadi dengan fungsi sosial dari tanah bilamana seseorang harus menyerahkan hak miliknya atas tanah guna pembangunan kepentingan umum, sehingga kehidupan masyarakat akan sejahtera dikarenakan mampu secara adil dan merata menikmati penguasaan terhadap air, ruang angkasa, dan tanah serta kekayaan yang terkandung didalamnya.

Hal tersebut dengan adanya pengakuan hak milik pribadi yang didalamnya juga mengandung fungsi sosial atas tanah. Pengakuan hak milik pribadi tersebut diatur dalam Pasal 9 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), Pasal 21, Pasal 29, Pasal 36, dan Pasal 42, serta Pasal 45 UUPA. Namun demikian hak milik atas tanah secara individu tersebut bersumber pada hak bangsa, hal itu terlihat dalam Pasal 6 UUPA.

Walaupun dalam UUPA konsepsi akan hak milik pribadi dan fungsi sosial dari tanah telah harmonis, namun pada kenyataannya pelaksanaan fungsi sosial pada UUPA memiliki berbagai macam kendala, kendala-kendala tersebut yaitu:

1) Konsep Kepentingan Umum Dalam UUPA Belum Terproyeksikan Dengan Baik Dalam Peraturan-Peraturan Hukum Terkait

UUPA pada dasarnya telah meletakkan sebuah konsepsi dasar bahwa seluruh hal menguasai atas tanah memiliki dimensi fungsi sosial dan kepentingan umum didalamnya. Pada perkembangannya terjadi persoalan konsepsi terkait objek hukum tanah, menurut penafsiran Pasal 6 UUPA bahwa hak menguasai hanya berada pada tanah semata, sementara bila meruntut pada Pasal 5 UUPA maka hak menguasai yang dimaksud justru tidak hanya terikat pada tanah saja namun juga permukaan bumi lainnya, air, ruang angkasa, serta kekayaan yang terkandung didalamnya. Kemudian Pada pemaknaan tanah memiliki fungsi sosial dan hak milik individu, pada dasarnya UUPA hanya menjadi sarana diplomasi antar kedua kepentingan atas tanah tersebut, sehingga tata cara pemecahan terhadap pertentangan antar kepentingan tersebut dikembalikan kepada para pihak. Hal ini menunjukkan adanya konsep dualisme kepentingan pada hukum pertanahan yang diatur dalam UUPA. Hal tersebut jelas membutuhkan keseimbangan dalam pelaksanaan hak penguasaan atas tanah.¹⁰⁰

¹⁰⁰*Ibid*, hlm. 77-84.

2) **Pandangan Masyarakat Tentang Kepentingan Umum**

Pada dasarnya kehidupan suatu komunitas masyarakat bertumpu ada kesepakatan-kesepakatan komunal, termasuk dalam hal fungsi tanah, dalam penggunaan tanah kerap kali hak individu dituntut untuk senantiasa dikesampingkan demi pemenuhan hak masyarakat secara komunal. Hal ini mengakibatkan kerap kali pencabutan hak atas tanah secara individu guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum tidak mendapatkan ganti kerugian berupa uang atau benda-benda bernilai materi lainnya.

Hal-hal tersebut terjadi pada model masyarakat adat dimana dasar menjalin kehidupan sosial adalah kekeluargaan. Namun tidak demikian pada persoalan ganti kerugian tanah guna pembangunan kepentingan umum antara masyarakat dan pemerintah yang lebih bersifat patembayan modern. Adanya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dewasa ini. pengadaan tanah hanya berkaitan dengan pembangunan kemajuan sarana dan prasarana penunjang industrialisasi yang ada.

Keadaan demikian jelas mengakibatkan konsepsi masyarakat tentang fungsi sosial tanah pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum menguntungkan pihak-pihak tertentu dan tidak dapat

dilakukan secara suka rela melainkan harus diimbangi dengan ganti kerugian atas pencabutan hak tanah secara layak. Akibatnya segala pembangunan nasional yang sejatinya untuk kemajuan nusa dan bangsa juga berimbas dalam hal pengadaan tanah guna pembangunan-pembangunan yang ada. Pengadaan tanah yang sesuai dengan strategi dan rencana pembanguan tanah yang berwawasan nusantara yang sejatinya secara jujur melaksanakan amanat pembanguan nasional yaitu kehidupan bangsa dan negara yang maju harus berhadapan dengan paradigma komersialisasi tanah dlam hal pengadaan tanah yang ada. Hal ini terlihat dengan pembayaran ganti kerugian pengadaan tanah yang tidak berdasarkan NJOP melainkan penafsiran secara eksisting di masyarakat.

3) Kerancuan Pemahaman Dalam Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Ganti Kerugiannya

Pada perkembangannya dalam Pasal 18 UUPA pemerintah memiliki kewenangan dalam melakukan pencabutan hak atas tanah dengan dalih guna kepentingan umum. Namun pada kenyataanya hal tersebut banyak dimanfaatkan oleh kalangan birokrat yang memiliki kewenangan tersebut untuk mencari keuntungan melalui pengadaan tanah guna pembangunan industrialisasi yang mengatas namakan kepentingan masyarakat. Hal ini semakin bertambah parah dengan tidak dijelaskan besaran ganti kerugian

sehingga masyarakat yang dicabut haknya guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum tidak memiliki informasi yang jelas terkait besaran ganti kerugian yang dimaksudkan.¹⁰¹

B. Persoalan Ganti Kerugian Tanah Musnah sebagai Masalah Pengadaan tanah serta ganti kerugian Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Saat Ini

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebuah Negara yang memiliki wilayah yang luas dan terletak di garis khatulistiwa berada diantara dua benua dan dua samudra menjadikan bangsa ini memiliki keunggulan karena letak gostrategis diantaranya Indonesia kaya akan sumber daya laut, namun pada kondisi ini juga menjadikan Indonesia rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekuensi yang cukup tinggi. Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana diartikan sebagai berikut: “Bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.” Kategori bencana di Indonesia dikelompokkan menjadi 3, pertama, bencana alam yang merupakan serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, abrasi, kekeringan, angin topan dan tanah longsor. Kedua, bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian

¹⁰¹*Loc, cit.*

peristiwa nonalam yang terjadi bukan disebabkan oleh gejala alam seperti epedemi, wabah penyakit, gagal teknologi dan gagal modernisasi. Ketiga, bencana sosial yang merupakan bencana yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, terror, dan penyimpangan norma agama dan sosial. Setiap wilayah di Indonesia memiliki permasalahan yang beragam dalam hal potensi ancaman bencana baik secara alam maupun non alam, mulai dari kota besar hingga kota kecil maupun daerah pesisir hingga daratan tinggi. Wilayah pulau Jawa bagian utara dihadapkan dengan pontensi bencana banjir, abrasi, dan rob karena bagian utara Pulau Jawa bertopografi landai sehingga banjir dapat dengan mudah sampai ke daratan. Keadaan banjir rob yang bersifat tahunan ini menimbulkan beberapa permasalahan dan kerugian yang dialami oleh warga yang terdampak bencana ini. Keadaan ini menjadikan berkurangnya tanah seiring dengan berjalannya waktu dengan adanya proses alam, tanah yang terkena banjir rob hilang secara alami karena tenggelam oleh air laut.

Pada Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa hak milik dapat hapus apabila tanahnya jatuh kepada Negara baik dikarenakan pencabutan, penyerahan secara sukarela, tanahnya ditelantarkan dan karena tanahnya musnah. Sebidang tanah dapat dikategorikan sebagai tanah musnah meliputi bidang tanah yang sudah berubah dari bentuk asalnya karena peristiwa alam, tidak dapat diidentifikasi lagi, dan tidak dapat difungsikan, digunakan dan

dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Keadaan demikian mengakibatkan hilangnya hak kepemilikan akan suatu tanah. Termasuk dalam hal hak ganti kerugian atas adanya pengadaan tanah guna kepentingan umum. Hal ini terlihat dalam kasus pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Demak. Lokasi Seksi I yang menghubungkan Kaligawe di Semarang dan Sayung di Demak terbentang sepanjang 10,39 kilometer (km) dengan kebutuhan lahan sebesar 366 hektare, terbagi atas 275 hektare lahan di Semarang dan 90,5 hektare di Kabupaten Demak. Berdasarkan laporan dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, setidaknya terdapat 372 bidang tanah musnah atau tanah terendam rob di Seksi I yang akan menjadi laut secara permanen pada tahun 2023. Jumlah tersebut mencakup 205,3 hektare di kawasan Kota Semarang dan 90,3 hektare di kawasan Kabupaten Demak.¹⁰² Akibat adanya Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tersebut pada akhirnya petani tambak serta masyarakat yang lahannya terkena rob juga tidak mendapatkan ganti kerugian.

Keadaan demikian kemudian membuat pemerintah mengeluarkan Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021 tentang Penetapan Tanah Musnah. Pada perkembangannya Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021 tentang Penetapan Tanah Musnah juga memiliki kelemahan, yaitu persoalan terkait rekonstruksi dan/atau rekalmasi lahan musnah yang diatur pada Pasal 15 angka 1, 2, dan 3 Permen ATR/BPN

¹⁰² Wawancara pribadi dengan Faizdin selaku Asisten Lurah Trimulyo, pada 12 Mei 2021.

No 17 Tahun 2021 tentang Penetapan Tanah Musnah. Pasal tersebut menyatakan bahwa:

- 1) Dalam hal Bidang Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) akan digunakan dan/atau akan dilakukan rekonstruksi atau reklamasi oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah atau pihak lain dalam rangka pembangunan untuk kepentingan umum maka:
 - a) pemegang Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah tidak diberikan prioritas untuk melaksanakan rekonstruksi atau reklamasi; dan
 - b) Bidang Tanah ditetapkan sebagai tanah musnah.
- 2) Pemegang Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan bantuan dana kerohiman.
- 3) Pemberian dana kerohiman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Permen tidak sejalan dengan asas hukum tanah nasional, yang mana mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah. Serta tidak mencerminkan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat secara umum, khususnya para pemohon, gugatan para pihak terkait Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 tersebut tercatat dengan Nomor 23 P/HUM/2022.¹⁰³

MA Menyatakan objek sengketa Pasal 15 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan Pasal 66 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan,

¹⁰³<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaed5f7f9b931c0a95bd323330383339.htm>, diakses pada 12 Mei 2022

Hak atas tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Dalam ketentuan Pasal 66 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 secara khusus mengatur tentang Tanah Musnah, sebelum ditetapkan sebagai tanah musnah, pemegang hak pengelolaan dan/atau hak atas tanah diberikan prioritas untuk melakukan rekonstruksi atau reklamasi atas pemanfaatan tanah sedangkan objek sengketa tidak memberikan hak prioritas tersebut. Dalam kenyataannya, sekalipun masyarakat telah diberikan hak untuk melakukan rekonstruksi atau reklamasi lahan musnahnya, namun ganti kerugian juga belum sesuai dengan harapan masyarakat. Hal ini dikarenakan di dalam Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2021 mekanisme transparansi penetapan harga ganti rugi tanah musnah juga belum diatur secara jelas.

C. Ganti Kerugian Tanah Musnah pada Pengadaan tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Saat Ini

Berbagai macam kelemahan di dalam UUPA mengakibatkan perlu dibuatnya suatu formulasi baru terkait pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum. Pada tahun 2012 dibuatlah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah serta ganti kerugian Guna Pembangunan Kepentingan Umum.

Pada dasarnya lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 karena adanya pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 8 Januari 2015 lalu, telah menandatangani Peraturan

Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Dalam Perpres ini disebutkan, RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden hasil Pemilihan Umum tahun 2014.

Dalam Perpres ini pembangunan lima tahun ke depan juga harus makin mengarah kepada kondisi peningkatan kesejahteraan berkelanjutan, warganya berkepribadian dan berjiwa gotong royong, dan masyarakatnya memiliki keharmonisan antarkelompok sosial, dan postur perekonomian makin mencerminkan pertumbuhan yang berkualitas, yakni bersifat inklusif, berbasis luas, berlandaskan keunggulan sumber daya manusia serta kemampuan iptek sambil bergerak menuju kepada keseimbangan antarsektor ekonomi dan antarwilayah, serta makin mencerminkan keharmonisan antara manusia dan lingkungan.

Antara lain kebijakan tersebut yaitu melakukan akselerasi peningkatan daya saing dan pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam menghadapi era pasar bebas. Akselerasi tersebut, antara lain mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional seperti sektor infrastruktur.

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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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.¹⁰⁴

Pemerintah melalui Panitia Pelelangan Pengesahan Jalan Tol (PPPJT) resmi menunjuk Konsorsium PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Waskita Toll Road serta PT Bangun Tjipta Sarana sebagai pemenang lelang perusahaan Jalan Tol Batang-Semarang. Lelang diikuti oleh lima Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Mereka adalah PT Bangun Tjipta Sarana, PT Pembangunan perumahan (Persero) Tbk, Konsorsium Plus Expressway International Bhd, PT Nusa Raya Cipta Tbk dan PT Saratoga Investama Sedaya, Konsorsium China Harbour Indonesia dan PT Lancar Jaya Mandiri Abadi, serta Konsorsium PT Jasa Marga (Persero) Tbk dan PT Waskita Toll Road. Proyek Jalan Tol Batang-Semarang sepanjang 75,7 kilometer yang merupakan bagian dari Tol Trans Jawa.¹⁰⁵

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

¹⁰⁴Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum, penjelasan umum.

¹⁰⁵<https://properti.kompas.com/read/2016/03/23/191811421/Inilah.Pemenang.Lelang.Jalan.Tol.Batang-Semarang>, 23 Maret 2016, 19.18

kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok Pengadaan Tanah sebagai berikut:¹⁰⁶

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; dan
 - 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.

Di tahun 2012 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diharapkan akan menjamin hak masing-masing pihak, baik pemerintah maupun masyarakat. Undang-Undang ini dinilai lebih demokratis karena lebih terukur, adanya

¹⁰⁶*Ibid.*

perencanaan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Disamping itu jangka waktunya juga disiapkan karena masing-masing tahapan mempunyai durasi.

Undang-Undang ini memperbolehkan Pemerintah untuk mengambil alih tanah untuk memfasilitasi pembangunan proyek-proyek infrastruktur baru. Hal ini menunjang investasi di Indonesia karena selama ini para investor cukup meragukan kemajuan proyek-proyek infrastruktur yang telah dijalankan. Dengan demikian Undang-Undang ini bertujuan untuk menghapus hambatan terbesar dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia.¹⁰⁷

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ditegaskan bahwa tanah wajib tersedia bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa Pemerintah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum. Tak hanya itu, pendanaannya pun dijamin oleh Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga menjamin bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Adapun ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah: penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian dimaksud diberikan berdasarkan

¹⁰⁷The Globe Journal, *Undang-Undang Pengadaan Tanah Bara Efektif 2012*, 27 Desember 2012, diunduh pada tanggal 4 Mei 2018.

ketentuan Pasal 33, Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi :

1. tanah;
2. ruang atas tanah dan bawah tanah;
3. bangunan;
4. tanaman;
5. benda yang berkaitan dengan tanah;
6. kerugian lain yang dapat dinilai

Adapun bentuk ganti kerugian menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dapat diberikan berupa :

1. Uang,
2. Tanah Pengganti,
3. Pemukiman Pengganti
4. Kepemilikan Saham,
5. Bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Adapun empat tahapan yang harus dilalui dalam proses pembebasan lahan untuk infrastruktur. Pertama, pihak perencana proyek harus secara rinci memberikan data lokasi yang akan digunakan kepada Pemerintah Provinsi. Kedua, melakukan konsultasi publik. Ketiga, penetapan lokasi. Keempat, Kementerian ATR/BPN melakukan

pengadaan tanah yang dilakukan dengan melakukan penilaian, musyawarah hingga pelepasan.

Dalam rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pengadaan tanah dari tahap perencanaan sampai dengan tahap penyerahan hasil, keterlibatan masyarakat menjadi unsur yang penting. Dalam tahap persiapan pengadaan tanah, hasil konsultasi publik menentukan apakah lokasi yang direncanakan bisa dieksekusi atau instansi harus menentukan lokasi lain.

Pembebasan lahan untuk proyek infrastruktur menjadi salah satu masalah krusial yang sangat menentukan realisasi proyek. Menurut laporan dari *Edge Malaysia* pemerintah Indonesia pada tahun 2005 telah menawarkan 100 proyek infrastruktur untuk pengembangan sektor swasta kepada berbagai perusahaan konstruksi di kawasan ASEAN. Namun perkembangannya selama ini cukup terhambat karena berbagai sengketa pengambilalihan tanah, yang seringkali penyelesaiannya memakan waktu sampai 5 (lima) tahun. Dengan Undang-Undang yang baru ini proses pengambilalihan tanah diharapkan dapat dipercepat dan dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari 9 (sembilan) bulan.¹⁰⁸

Sehingga dengan adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 perihal pengambilalihan tanah tidak akan memakan proses yang panjang, karena Undang-Undang ini mengatur jangka waktu untuk mengambil alih tanah untuk kepentingan

¹⁰⁸Roosdiono & Partners, *Undang-Undang Pertanahan Yang Baru*, diunduh pada tanggal 2 Mei 2019.

umum, yaitu lebih kurang 178 (seratus tujuh puluh delapan) hari kerja, bila proses pengambilalihan tanah berjalan lancar, dan lebih kurang 1.213 (seribu dua ratus tiga belas) hari kerja, bila ada keberatan dari pihak yang memiliki tanah yang dibeli.

Namun demikian dalam upaya pemerintah terkait pengadaan tanah, tidak jarang terjadi sengketa antara pemerintah dengan masyarakat. Terutama dalam hal tidak tercapainya kesepakatan terkait gantikerugian bagi masyarakat terdampak. Dalam hal tidak adanya kesepakatan ini, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengantisipasi masalah yang bisa menghambat pelaksanaan pembangunan dengan upaya konsinyasi. *Konsinyasi* atau ganti kerugian dari Pemerintah yang dititipkan ke pengadilan negeri setempat, diatur di dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.¹⁰⁹

Pada perkembangannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dilaksanakan melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 yang kemudian diubah kembali dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum serta Peraturan Kepala BPN No 5 Tahun 2012. Namun demikian berbagai macam persoalan kerap kali mewarnai ganti kerugian tanah dalam pengadaan tanah guna pembangunan kepentingan umum di berbagai daerah di tanah air.

¹⁰⁹ Hukum Online, Rabu 1 Juni 2016

Atas dasar berbagai uraian di atas, terlihat bahwa negara memiliki kewenangan untuk menguasai dan melakukan pengelolaan tanah secara luas. Disisi lain, kebutuhan akan adanya perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan diperlukan secara aman dan mantap bagi setiap warga negara.¹¹⁰ Penguasaan yang mantap berarti ditinjau dari aspek waktu dan atau lamanya seseorang dapat mempunyai dan/atau menguasai tanah sesuai dengan kewenangan dari hak atas tanah tersebut, sedangkan penguasaan secara aman berarti si pemegang hak atas tanah dilindungi dari gangguan baik dari sesama warga negara dalam bentuk misalnya penguasaan secara illegal ataupun dari penguasa.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah untuk 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 tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.¹¹¹

Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional Trans Jawa dipandang sebagai prioritas mengingat Pulau Jawa merupakan pusat mobilitas dan ekonomi di Indonesia. Pengadaan Jalan Tol itu sendiri dimaksudkan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah

¹¹⁰Arie S. Hutagalung, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, (Diklat DDN: Jakarta, 2001), hlm. 1.

¹¹¹Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 280.

dengan memperhatikan keadilan, yang dapat dicapai dengan membina jaringan jalan yang dananya berasal dari pengguna jalan.

Saat ini Indonesia sudah mengandalkan Jalan Tol sebagai jalur transportasi antar daerah. Sayangnya pembangunan Jalan Tol di Indonesia terbilang lambat dibandingkan dengan Negara-negara tetangga. Terbukti dalam kurun waktu sejak tahun 2010 hingga tahun 2013 total Jalan Tol yang berhasil dibangun pemerintah masih jauh dari target, selama hampir 4 tahun itu, hanya 43,48 km jalan tol yang bisa dibangun oleh pemerintah. Hal tersebut dapat dikaitkan dengan pembebasan tanah disekeliling daerah untuk pembangunan.¹¹²

Dalam mendukung kepastian dan kejelasan investasi Jalan Tol, Pemerintah menyusun dan menetapkan rencana umum jaringan Jalan Tol yang menjadi dasar pengembangan jaringan Jalan Tol dan sebagai acuan bagi investor dalam berinvestasi. Dengan adanya jaringan jalan yang lancar, diharapkan aktivitas ekonomi pun akan menjadi lancar, sehingga pertumbuhan ekonomi bisa dipacu lebih cepat yang akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Ini merupakan salah satu nilai penting pembangunan Jalan Tol. Pada akhirnya Jalan Tol diharapkan akan mempercepat pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan kesejahteraan kehidupan

¹¹²Muhammad Paurindra Ekasetya, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, (Studi Analisis Pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes)*, (Semarang: UNNES, 2015), hlm. 6.

masyarakat. Seperti halnya yang terjadi pada proyek pembangunan Jalan Tol Trans Jawa yang menghubungkan Anyer hingga Banyuwangi.¹¹³

Proyek Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa merupakan proyek Jalan Tol yang menghubungkan Anyer hingga Banyuwangi. Proyek itu sebenarnya digagas sejak pertengahan 1990-an. Krisis ekonomi memaksa proyek tersebut kembali masuk laci pemerintah. Proposal muncul kembali pada era Presiden Megawati Soekarnoputri, namun baru direalisasikan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Selain meningkatkan aspek pelayanan publik, fungsi utama Jalan Tol Trans Jawa sebenarnya ditekankan pada upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi. Jalan Tol Trans Jawa akan membentang di empat provinsi Yaitu Provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur, dan dibagi dalam 9 ruas tol, meliputi:¹¹⁴

Tabel II: Daftar Pembangunan Jalan Tol di Pulau Jawa

No	Ruas	Panjang
1	Cikampek – Palimanan	116 km
2	Pejagan – Pemalang	58 km
3	Pemalang – Batang	39 km
4	Batang – Semarang	75 km
5	Semarang – Solo	73 km

Pada
disertasi ini
akan

¹¹³*Ibid*, hlm. 6

¹¹⁴*Ibid*, hlm. 7.

dibahas	6	Solo – Ngawi	90 km
pengadaan	7	Ngawi – Kertosono	87 km
tanah guna	8	Kertosono – Mojokerto	41 km
	9	Mojokerto – Surabaya	36 km

pembangunan kepentingan umum yang terdapat pada Kabupaten Batang dan Demak.

1. Pelaksanaan Pengadaan tanah serta ganti kerugian Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang

Pada dasarnya Pembangunan tol Batang - Semarang sepanjang 75 kilometer, yang dibagi menjadi lima seksi pengerjaan yaitu:¹¹⁵

1. Seksi I menghubungkan Batang hingga Kandeman dengan panjang 3,2 kilometer;
2. Seksi II menyambungkan Kandeman sampai dengan daerah Weleri sepanjang 36,35 kilometer;
3. Seksi III akan menghubungkan Weleri - Kendal dengan panjang 11,05 kilometer;
4. Seksi IV Kendal hingga Kaliwungu sepanjang 13,5 kilometer; dan
5. Seksi V yaitu Kaliwungu hingga Semarang dengan panjang jalan 10,05 kilometer.

¹¹⁵<http://nasional.kompas.com/>, Diakses pada 12 Mei 2020.

Penulis memilih pelaksanaan pembangunan proyek jalan tol Batang-Semarang karena pembangunan tol Batang – Semarang tersebut mengalami berbagai hambatan dan tantangan bagi Pemerintah dalam pelaksanaannya. Diantaranya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum terdapat kesenjangan/ketidaksepakatan antara pihak pemerintah dengan masyarakat, dimana masyarakat menghendaki ganti kerugian dengan nilai tinggi atau berdasarkan harga pasaran dan tidak berpatokan pada NJOP.¹¹⁶ Padahal Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai otoritas pemeriksaan, akan menganggap sebagai temuan indikasi korupsi bagi Pemerintah, jika harga tanah yang disepakati dalam musyawarah jauh di atas Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Selain itu, terdapat pula campur tangan pihak-pihak tertentu yang ingin mendapatkan keuntungan pribadi dengan cara mempengaruhi pemegang hak atas tanah untuk meminta harga yang sangat tinggi bahkan tidak wajar kepada Pemerintah. Hal ini tentu juga semakin membuat tidak tercapainya kesepakatan antara masyarakat dengan Pemerintah yang berujung pada semakin berkepanjangannya atau terhambatnya penyelesaian pengadaan tanah untuk pembangunan.

Tidak tercapainya kesepakatan mengenai besaran ganti kerugian dapat dilihat dari Laporan Supriyati ke Pengadilan Negeri Semarang bahwasannya telah

¹¹⁶*Loc, cit .*

dilaksanakan musyawarah mengenai bentuk ganti kerugian antara Panitia Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak atas nama Supriyati dengan No. Bidang 513 (6) yang terletak di Kelurahan Tambakaji Kecamatan Ngaliyan Kota Semarang. Namun pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dan Pemerintah memilih mengajukan permohonan konsinyasi kepada Pengadilan Negeri Semarang. Berdasarkan permohonan konsinyasi tersebut, Pemerintah menitipkan uang sebesar Rp. 4.582.168.000,00 (empat milyar lima ratus delapan puluh dua juta seratus enam puluh delapan ribu rupiah).¹¹⁷ Selain Supriyati, terdapat pula Sri Urip Setyowati yang menerima uang penitipan kompensasi sebesar Rp. 1.986.339.000,00 (satu milyar sembilan ratus delapan puluh enam juta tiga ratus tiga puluh sembilan ribu rupiah) dari Pengadilan Negeri Semarang guna pembayaran sebidang tanah Nomor Bidang 646 semula Sertipikat Hak Milik No. 1399/ Kel. Ngaliyan, sekarang menjadi Sertipikat Hak Milik No. 7116/ Kel. Tambakaji seluas 228 m² atas nama Sri Urip Setyowati.¹¹⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Ketentuan Umum angka 2 dan angka 10 Undang-Undang ini. Kalimat: “Ganti kerugian adalah penggantian layak dan adil” belum pernah muncul pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah sebelumnya. Dengan mengatasmakan

¹¹⁷Berita Acara Penyimpanan Uang, Nomor: 03/PDT.CONNS/2017/PN/SMG

¹¹⁸*Loc, cit.*

pembangunan dan kepentingan umum maka setiap warga negara siap-siap untuk berpindah dari tanah yang ditempatinya. Padahal ganti kerugian dapat disebut adil, apabila keadaan setelah adanya pengambilalihan paling tidak setara dengan keadaan sebelumnya, di samping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur.

Pihak yang berhak lebih memilih bentuk ganti kerugian berupa uang dibandingkan dengan bentuk ganti kerugian lainnya seperti pemukiman kembali, saham dan lain-lain. Hal tersebut dikarenakan besarnya ganti kerugian berupa uang sejumlah Rp. 1.986.339.000,00 (satu milyar sembilan ratus delapan puluh enam juta tiga ratus tiga puluh sembilan ribu rupiah) untuk tanah seluas 228 m² pada salah satu kasus diatas. Hal ini menunjukkan bahwa bukan lagi terjadi ganti kerugian tetapi merupakan ganti keuntungan yang jauh melebihi nilai jual objek pajak pada daerah tersebut.

Namun sebagaimana telah dibahas di atas, besarnya selisih besaran ganti kerugian tanah dengan nilai jual objek pajak (NJOP), membawa dampak terhadap Pemerintah. Mengingat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai otoritas pemeriksaan, akan menganggap sebagai temuan indikasi korupsi bagi Pemerintah, jika harga tanah yang disepakati dalam musyawarah jauh di atas Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Berkenaan dengan penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Mekanisme musyawarah yang seharusnya menjadi sarana untuk mencari jalan tengah dalam menentukan besarnya ganti kerugian seringkali tidak mencapai kata sepakat dan karenanya dengan alasan kepentingan umum, maka pemerintah melalui panitia pengadaan tanah dapat menentukan secara sepihak besarnya ganti kerugian dan kemudian menitipkannya ke pengadilan negeri setempat melalui penitipan ganti kerugian atau seringkali disebut istilah konsinyasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengatur lembaga penitipan uang ganti kerugian di Pengadilan Negeri, yaitu dalam Pasal 42 sebagai berikut;

- (1) dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud Pasal 38, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.
- (2) Penitipan ganti kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap:
 - a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
 - b. Objek Pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian;
 1. Sedang menjadi objek perkara di Pengadilan;
 2. Masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. Diletakan sita oleh pejabat yang berwenang atau;
 4. Menjadi jaminan di bank.

Lembaga konsinyasi juga diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 48 Peraturan Kepala BPN No 5 Tahun 2012, yaitu uang ganti kerugian dapat dititipkan ke

Pengadilan Negeri (PN) yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan dalam hal :

- a) Yang berhak atas ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- b) Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi obyek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- c) Masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak;
- d) Tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang; dan
- e) pemilik tanah tetap menolak besarnya ganti kerugian yang ditawarkan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Berdasarkan Pasal 73 Peraturan Presiden Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015, pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dapat mengajukan keberatan Kepada Bupati/Wali Kota atau Gubernur Atau Mendagri sesuai dengan kewenangan disertai dengan penjelasan mengenai sebab dan alasan keberatan itu. Bila upaya penyelesaian yang ditempuh Bupati/Walikota, Gubernur atau Mendagri tetap tidak diterima pemilik tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Walikota, Gubernur atau Mendagri sesuai

kewenangannya mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya.

Penerapan konsinyasi dalam Peraturan Presiden ini sebagai alternatif penyelesaian konflik pengadaan tanah bisa jadi membawa dampak pada kesewenang-wenangan pemerintah dalam hal pengusiran secara paksa. Padahal alternatif terakhir yang dapat ditempuh adalah dengan pengajuan permohonan pencabutan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, dan bukan Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri dan menganggap kewajibannya dalam pembebasan lahan sudah selesai, dengan serta merta melakukan pembangunan di lahan tersebut.

Konsinyasi / *Consignatie* atau yang dikenal dengan penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penyimpanan atau penitipan, juga diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) pada Pasal 1404 yang berbunyi:

“Jika Kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarnya, dan jika kreditur juga menolaknya, maka debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada pengadilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur 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 kreditur.”

Jika si berpiutang menolak pembayaran dari yang berutang, maka pihak yang berutang dapat melakukan pembayaran tunai utangnya dengan menawarkan pembayaran yang dilakukan oleh jurusita dengan disertai 2 (dua) orang saksi. Apabila yang berpiutang menolak menerima pembayaran, maka uang tersebut dititipkan pada kas kepanitera pengadilan negeri sebagai titipan/konsinyasi. Penawaran dan penitipan tersebut harus disahkan dengan penetapan Hakim.

Dengan dilakukannya konsinyasi maka akan dibebaskan dari kewajiban sebagai si berutang, karena konsinyasi dapat disamakan dengan dilakukannya pembayaran. Namun semua ini harus dilakukan dengan cara yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan. Suatu konsinyasi dianggap sah apabila memenuhi hal-hal yang diatur dalam Pasal 1405 KUHPerdara, yang berbunyi:

“ Agar penawaran yang sedemikian itu sah, adalah perlu:

1. Bahwa ia dilakukan kepada atau kepada seorang yang berkuasa menerimanya untuk dia;
2. Bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;
3. 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;
4. Bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;
5. Bahwa syarat dengan mana utang telah dibuat, telah terpenuhi;
6. Bahwa penawaran dilakukan ditempat, dimana menurut perjanjian pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu perjanjian khusus mengenai itu, kepada si berpiutang pribadi atau di tempat tinggal yang sungguh-sungguh atau di tempat tinggal yang dipilihnya.

7. Bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua orang saksi.”

Secara umum, tata cara konsinyasi adalah dengan tetap mengacu pada Pasal

1405 KUHPerdara di atas, yaitu antara lain;

1. Si berutang mengajukan permohonan penawaran pembayaran dan penitipan tersebut ke pengadilan negeri tempat dimana persetujuan pembayaran harus dilakukan (debitur sebagai pemohon dan kreditur sebagai termohon).
2. Dalam hal tidak ada persetujuan tersebut, maka permohonan diajukan ke pengadilan negeri dimana termohon (si berpiutang pribadi) bertempat tinggal atau tempat tinggal yang telah dipilihnya.
3. Permohonan konsinyasi harus didaftar dalam register permohonan.
4. Ketua Pengadilan Negeri memerintahkan jurusita pengadilan negeri dengan disertai oleh 2 (dua) orang saksi, dituangkan dalam surat penetapan untuk melakukan penawaran pembayaran kepada si berpiutang pribadi di tempat tinggal atau tempat tinggal pilihannya.
5. Juru Sita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menjalankan perintah Ketua Pengadilan Negeri tersebut dan dituangkan dalam berita acara tentang pernyataan kesediaan untuk membayar (aanbod van gereede betaling).
6. Kepada pihak berpiutang diberikan salinan dari berita acara tersebut.
7. Juru sita membuat berita acara pemberitahuan bahwa karena si berpiutang menolak pembayaran, uang tersebut akan dilakukan penyimpanan (konsinyasi) di kas kepaniteraan pengadilan negeri yang akan dilakukan pada hari, tanggal, dan jam yang ditentukan dalam berita acara tersebut.
8. Pada waktu yang telah ditentukan tersebut di atas, jurusita dengan disertai 2 (dua) orang saksi menyerahkan uang tersebut kepada panitera pengadilan negeri dengan menyebutkan jumlah dan rincian uangnya untuk disimpan dalam kas kepaniteraan pengadilan negeri sebagai uang konsinyasi.
9. Agar supaya pernyataan kesediaan untuk membayar yang diikuti dengan penyimpanan tersebut sah dan berharga, harus diikuti dengan pengajuan permohonan oleh si berutang terhadap

berpiutang sebagai termohon kepada pengadilan negeri, dengan petitum:

- a. Menyatakan sah dan berharga penawaran pembayaran dan penitipan sebagai konsinyasi.
- b. Menghukum Pemohon membayar biaya perkara.”

Bila membandingkan penitipan ganti kerugian dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 yang diterapkan berbeda dengan penitipan yang diatur dalam KUH Perdata, di mana dalam KUH Perdata konsinyasi atau penitipan uang dapat dilakukan jika sebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 sebaliknya, konsinyasi diterapkan di saat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut. Perbedaan dalam hal konsep penerapan konsinyasi inilah yang mengindikasikan bahwa Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71

Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, lebih memihak investor asing daripada nasib masyarakat yang tanahnya harus diambil untuk pembangunan yang seringkali mengatasnamakan kepentingan umum.¹¹⁹

Selain itu berbagai sengketa pembebasan lahan diatas terjadi, tidak lain disebabkan karena pihak yang bersengketa merasa bahwa hak yang dimiliki dianggap paling benar yaitu didasarkan atas surat atau bukti yang dimiliki, sedang di pihak lain didasarkan pada penguasaan fisik di atas tanah tersebut.

Berangkat dari hal tersebut menunjukkan bahwa proses pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum tidak sepenuhnya mendapat dukungan dari masyarakat. Hal ini terjadi karena kepentingan umum selalu mengorbankan kepentingan pribadi dan ketersediaan tanah yang terbatas. Mengingat lahan yang dibutuhkan untuk pembangunan jalan tol Batang-Semarang ini adalah lahan milik masyarakat. Maka banyaknya penolakan bahkan besarnya besaran ganti kerugian dari warga masyarakat justru menghambat

¹¹⁹Abdurahman, Beberapa catatan di sekitar Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan Umum, Varia Peradilan Nomor 327 Februari 2013, hlm 39.

pelaksanaan pembangunan jalan tol dan membengkaknya biaya Pembebasan Lahan Tol Semarang – Batang menjadi 5,8 Triliun Rupiah.¹²⁰

Hasibuan yang dikutip oleh Sitorus menyatakan bahwa ada dua kendala dalam mensukseskan pelaksanaan pembebasan tanah, yaitu kendala yang timbul oleh karena faktor psikologis masyarakat dan kendala yang timbul oleh karena keterbatasan dana. Faktor psikologis ini dapat berupa:¹²¹

1. adanya pemilik tanah yang beranggapan bahwa pemerintah merupakan tempat bermanja-manja meminta ganti kerugian, karenanya mereka meminta jumlah ganti kerugian yang tinggi sehingga tidak mempedulikan tetangga mereka yang telah bersedia menerima nilai ganti kerugian hasil musyawarah,
2. adanya pemilik yang menganggap bahwa tanahnya mulia atau sakral, sehingga sangat enggan melepaskan tanahnya walau dengan ganti kerugian, karenanya mereka bertahan meminta nilai ganti kerugian yang sangat tinggi,
3. kurangnya kesadaran pemilik tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri.

¹²⁰<http://nasional.kompas.com/>

¹²¹ Sitorus, O., C. Sitepu, dan H. Sauni, Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah, Jakarta: Dasa Media Utama, 1995, hlm. 128.

Keterbatasan dana juga menjadi faktor penghambat dalam proses pembebasan tanah oleh karena dapat menyebabkan ketidakmampuan membayar nilai ganti kerugian menurut harga pasar umum setempat. Selaras dengan hal tersebut Hery Marzuki Ka. Subdit. Pengadaan Tanah Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum menyatakan oleh karena investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya, maka rencana pembangunan ruas Tol Batang-Semarang pernah terancam batal. Hal ini disebabkan oleh pembebasan tanah di sepanjang ruas 74,20 km yang berhenti total. Bahkan Tim Pengadaan Tanahnya (TPT) pun sudah dibubarkan. Penyebabnya adalah investor tidak memiliki uang untuk pengadaannya.

Ragam kendala dalam pembebasan tanah lainnya dijelaskan oleh Hayati, sebagai berikut:¹²²

1. adanya ketidakpastian status kepemilikan tanah antara yang dipahami oleh pemilik tanah dengan yang dipahami oleh pemerintah desa, ketika tanah tersebut selama ini dipinjamkan penggunaannya oleh pemilik untuk jalan kampung yang tidak disertai dengan tanda bukti serah terima tanah tersebut kepada pemerintah desa, sehingga dengan adanya proyek yang akan membebaskan tanah tersebut terjadi saling klaim antara pemilik dengan pemerintah desa;

¹²²Fatir, *Pelaksanaan Ganti Kerugian Pada Pengadaan Jalan Tol Semarang-Batang*, Wawancara Pribadi dengan Tim Badan Pertanahan Nasional Jawa Tengah Pada 12 April 2019.

2. kesulitan mendapatkan tanah pengganti bagi tanah-tanah yang penggantinya bukan menggunakan uang, terlebih jika nanti telah diterapkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang memberikan peluang untuk memberikan ganti kerugian dengan berkurang tertib dan lengkapnya;
3. pengelolaan arsip pengadaan tanah baik di BPN maupun di Bagian Tata Usaha Pemerintahan Sekretaris Daerah Kabupaten;

Dalam hasil penelitiannya Manurung mendeskripsikan beberapa kendala dalam pengadaan tanah sebagai berikut:¹²³

1. keterbatasan dana dari pihak yang memerlukan tanah;
2. sulitnya mencapai kesepakatan harga ganti kerugian antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah;
3. adanya keberatan dan penolakan masyarakat terhadap pembangunan jalan TOL yang melalui permukiman mereka;
4. masyarakat mempersepsikan bahwa pembangunan jalan TOL adalah proyek besar sehingga pemerintah akan menerima keuntungan yang besar, akibatnya masyarakat menginginkan harga ganti kerugian yang besar;
5. perijinan yang panjang dan lama ditemui untuk membebaskan tanah yang dikuasai pemerintah;

¹²³*Loc, cit.*

6. harga ganti kerugian yang dihasilkan oleh penilai independen terlalu rendah bahkan di bawah NJOP;
7. surat tanda bukti kepemilikan tanah oleh masyarakat tidak sesuai dengan kondisi lapangan, dan
8. masyarakat pemilik tanah tidak berada di tempat.

Selain faktor-faktor diatas, semakin lamanya proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini dapat dilihat dari Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, menyatakan:

- (1) Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.
- (2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Adapun berikutnya Pasal 38 menyatakan:

- (1) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling

- lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).
- (2) Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.
 - (3) Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
 - (4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.
 - (5) Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Merujuk kepada Pasal diatas, bila terjadi ketidaksepakatan antara masyarakat dan panitia pengadaan tanah maka pihak yang berhak dapat menempuh berbagai upaya hukum hingga ke tingkat Mahkamah Agung. Namun tentu saja upaya ini membutuhkan waktu yang lebih lama dalam penetapannya.

Selain berbagai kelemahan yang ada di atas, dalam hal gantikerugian akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang juga terjadi akibat adanya kelemahan yang terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dan Perpres Nomer 56 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden

Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Adapun persoalan yang tidak diatur di dalam kedua Perpres tersebut ialah perihal batasan waktu pembayaran gantikerugian akibat adanya gantikerugian. Hal ini berakibat lahirnya berbagai persoalan yaitu:¹²⁴

- (1) Penentuan lokasi proyek strategis nasional atau penlok tidak seiring dengan cepatnya pelaksanaan eksekusi dan gantikerugian, sehingga mengakibatkan persoalan-persoalan berupa:
 - (a) Masyarakat tidak dapat menggunakan tanah untuk memenuhi kebutuhannya baik kebutuhan ekonomi maupun kebutuhan lainnya, akibat setelah adanya penentuan lokasi, eksekusi dan ganti kerugian tidak kunjung dilakukan; dan
 - (b) akibat lamanya pelaksanaan eksekusi dan pembayaran gantikerugian berimbas pada perubahan harga tanah yang diakibatkan adanya perubahan tata ruang, hal ini merugikan pemilik tanah yang dalam hal ini adalah masyarakat terdampak secara ekonomi.
- (2) Ketentuan terkait penentuan lokasi pelaksanaan proyek strategis nasional masih menggunakan ketentuan lama dengan standart pembayaran kerugian pengadaan tanah dengan harga tanah yang lama, hal ini berbanding bterbalik

¹²⁴Zailani Abdi, *Persoalan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang*, Wawancara dengan Humas Waskita Tol Road Jawa Tengah Pada 12 April 2019.

dengan semakin tingginya harga tanah di kawasan tersebut akibat adanya perubahan fungsi dan tata ruang kawasan. Hal ini jelas mengakibatkan lahirnya berbagai pihak spekulasi yang membeli tanah di kawasan penentuan lokasi proyek strategis nasional dengan harga murah sebelumnya untuk kemudian dijual dengan harga tinggi guna mencari keuntungan, selain itu dengan adanya persoalan yang ada juga berpotensi melahirkan konflik sosial antara masyarakat dengan pihak pemangku kepentingan lainnya.

Pada pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang, pengaturan teknis pelaksanaan pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tersebut memiliki kelemahan bahwa besaran ganti kerugian bukan berdasar pada harga bidang tanah pada kenyataannya, sehingga sering kali mengakibatkan kerugian bagi pemilik tanah.

2. Ganti Rugi Pada Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jaln Tol Semarang-Demak

a. Ganti Kerugian Pada Pengadaan tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jaln Tol Semarang-Demak Di Desa Sidogemah, Kabupaten Demak

Kemudian setelah diketahui bersama bahwa Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2014 Atas perubahan kedua Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 kemudian digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015. Pada Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dinyatakan bahwa:

Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan:

- (1) Instansi yang memerlukan tanah adalah lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum.
- (2) Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak.
- (3) Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki Objek Pengadaan Tanah.
- (4) Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

- (5) Hak atas Tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undangundang.
- (6) Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
- (7) Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.
- (8) Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antarpihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- (9) Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari Pihak yang Berhak kepada negara melalui Kementerian.
- (10) Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak dalam proses Pengadaan Tanah.
- (11) Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik Penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Kementerian untuk menghitung nilai/harga Objek Pengadaan Tanah.
- (12) Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian.
- (13) Penetapan Lokasi adalah penetapan atas lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, yang dipergunakan sebagai izin untuk Pengadaan Tanah, perubahan penggunaan tanah, dan peralihan hak atas tanah dalam Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- (14) Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (15) Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati/walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
- (16) Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan.

- (17) Kementerian adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.
- (18) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah BPN adalah instansi vertikal BPN di provinsi yang dipimpin oleh Kepala Kantor Wilayah BPN yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri.
- (19) Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal BPN di kabupaten/kota yang dipimpin oleh Kepala Kantor Pertanahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN.
- (20) Tim Persiapan Pengadaan Tanah yang selanjutnya disebut Tim Persiapan adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu gubernur dalam melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan Konsultasi Publik rencana pembangunan.
- (21) Tim Kajian Keberatan yang selanjutnya disebut sebagai Tim Kajian adalah tim yang dibentuk oleh gubernur untuk membantu gubernur melaksanakan inventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan, melakukan kajian dan membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.
- (22) Satuan Tugas adalah satuan yang dibentuk oleh Kementerian untuk membantu pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- (23) Ruang atas tanah dan bawah tanah adalah ruang yang ada di bawah permukaan bumi dan/atau ruang yang ada di atas permukaan bumi sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah.

Kemudian pada perkembangannya pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti kerugian sebagai mana dimaksudkan dalam Pasal 1 ayat (9) dan (10) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tidak mampu terwujud dengan adil. Hal ini dikarenakan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 memiliki kelemahan yang sama dengan UUPA, yaitu berupa pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak dapat dirasakan secara langsung oleh

masyarakat dewasa ini. pengadaan tanah hanya berkaitan dengan pembangunan kemajuan sarana dan pra-sarana penunjang industrialisasi yang ada.

Keadaan demikian jelas mengakibatkan konsepsi masyarakat tentang fungsi sosial tanah pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum mengutamakan pihak-pihak tertentu dan tidak dapat dilakukan secara suka rela melainkan harus diimbangi dengan ganti kerugian atas pencabutan hak tanah secara layak. Akibatnya segala pembangunan nasional yang sejatinya untuk kemajuan nusa dan bangsa juga berimbas dalam hal pengadaan tanah guna pembangunan-pembangunan yang ada. Pengadaan tanah yang sesuai dengan strategi dan rencana pembangunan tanah yang berwawasan nusantara yang sejatinya secara jujur melaksanakan amanat pembangunan nasional yaitu kehidupan bangsa dan negara yang maju harus berhadapan dengan paradigma komersialisasi tanah dalam hal pengadaan tanah yang ada. Hal ini dapat terlihat dalam hal tidak diaturnya jumlah besaran standart yang formil terkait jumlah pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangan untuk kepentingan umum.

Pasal 76 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dengan jelas menyatakan bahwa:

- 1) Ganti Kerugian dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1) huruf a, diberikan dalam bentuk mata uang rupiah.
- 2) Pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah berdasarkan validasi dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk.
- 2a) Validasi dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak berita acara kesepakatan bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (1).
- 3) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh Pihak yang Berhak.
- 4) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Kemudian pada Pasal 121 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 dinyatakan bahwa “penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi yang memerlukan tanah menggunakan hasil penilaian jasa penilai”. Hal ini jelas bahwa besaran ganti kerugian secara absolut ditentukan oleh tim penilai tanpa melibatkan aspirasi

masyarakat terdampak, adapun tim penilai yang dimaksudkan menurut Pasal 1 ayat (11) dan ayat (12) Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 yaitu:

- (1) Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik Penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Kementerian untuk menghitung nilai/harga Objek Pengadaan Tanah.
- (2) Penilai Publik adalah penilai yang telah memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk memberikan jasa penilaian.

Kemudian kerancuan informasi yang perlu diterima masyarakat terkait ganti kerugian pada pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum ini juga terlihat dalam Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa:

- (1) Tim Persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan.
- (2) Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak dibentuknya Tim Persiapan.
- (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) Tahapan rencana pengadaan tanah;
 - (d) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
 - (e) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; dan
 - (f) Informasi lainnya yang dianggap perlu.
- (4) Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh Ketua Tim Persiapan.

Makna dari informasi lainnya yang dianggap perlu dalam hal ini tidak memiliki penjelasan yang jelas dan juga tidak termasuk dalam hal informasi mekanisme dan besaran ganti kerugian tanah dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum. Selain ketidakjelasan dalam hal jumlah besaran ganti kerugian dalam pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti kerugian pada pembangunan untuk kepentingan umum, persoalan berupa ketidakjelasan pengaturan mengenai batasan waktu penyelesaian penyerahan ganti rugi kepada masyarakat juga mengakibatkan banyak persoalan psikologi bagi masyarakat karena lamanya menunggu sementara tidak jarang penyerahan ganti kerugian dilakukan bertahap yang mengakibatkan sebagian masyarakat mendapatkan ganti kerugian lebih cepat sementara masyarakat yang akan dibayarkan haknya pada tahap berikutnya harus menunggu dengan batas waktu yang tidak jelas.

Hal ini berdampak pada persoalan ketidakjelasan batasan waktu pnyerahan ganti kerugian terhadap masyarakat terdampak dan selain itu juga mengakibatkan ketidakjelasan besaran jumlah ganti kerugian kepada masyarakat terdampak. Pandangan demikian terjadi pada pembebasan lahan Jalan Tol Semarang-Demak, yang terjadi di Desa Sidogemah, Kecamatan Sayung, Kabupaten Demak. Menurut Syamsuri selaku salah sat warga yang sejak tahun 2019 hingga perbulan Juni 2020 saat ini belum mendapatkan ganti kerugian, menyatakan bahwa:¹²⁵

Sebagian masyarakat yang termasuk tokoh Desa Sidogemah dan kerabatnya telah mendapatkan ganti kerugian pembebsan lahan pada tahap I dan II. Adapun besarannya tidak sesuai dengan harga tanah yang seharusnya serta juga tidak mempertimbangkan kisaran harga bangunan dan kerugian usaha. Sementara itu kami yang belum mendapatkan ganti kerugian pada tahap I dan II harus menunggu ganti kerugian pada tahapan ke III. Namun sebagian besar pihak yang telah mendapatkan ganti kerugian telah pindah dan mengakibatkan kami satu desa tidak bisa hidup secara bersama-sama kembali dan yang lebih parah sbagian pengerjaan oleh pihak kontraktor Jalan Tol sudah dimulai yang tidak mempertimbangkan warga yang masih menetap di Desa Sidogemah. Proyek yang telah dimulai pun sebagian besar mengganggu karena berdekatan dengan pemukiman warga dan merusak fasilitas umum warga seperti jembatan misalnya”.

Sementara itu menurut Masrur selaku pihak yang menjadi pihak yang telah menerima ganti kerugian menyatakan bahwa besaran ganti kerugian

¹²⁵Syamsuri, Wawancara Pribadi Dengan Masyarakat Yang Terkena Ganti kerugian Dalam Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak, Wawancara di lakukan pada 9 April 2020.

yang ada tidaklah sesuai, mengingat harga tanah miliknya hanya diharga sebesar satu juta per meter padahal tanah miliknya berda di depan jalan besar, selain itu rumah miliknya ditafsir seharga lima ratus juta rupiah hanya dihargai sebesar lima puluh juta, sehingga Masrur hanya menerima ganti kerugian sebesar Rp. 150.000.000,00.¹²⁶

Hal tersebut berbeda dengan pandangan dari Suhud selaku Sekertaris Desa. Menurutnya besaran ganti kerugian telah sesuai mengingat tanah-tanah di wilayah Sidogemah kerap kali mengalami banjir rop air laut yang mengakibatkan harga lahan menjadi murah.¹²⁷

Kemudian perihal lamanya waktu penyerahan ganti kerugian, menurut Khanafi selaku lurah Desa Sidogemah dikarenakan anggaran pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol Semarang-Demak tidak cukup bila hanya mengharapkan dari APBN dan APBD sehingga masih menunggu dana talangan dari pihak investor.¹²⁸

Pernyataan dari Khanafi tersebut dibenarkan oleh Supriyono selaku Sekertaris Panitia Pengadaan Tanah Jalan Tol Semarang-Demak, menurutnya lama waktu penyerahan ganti kerugian menunggu pencairan anggaran

¹²⁶Masrur, Wawancara Pribadi Dengan Masyarakat Yang Terkena Ganti kerugian Dalam Pengadaan Tanah Guna Pembangnan Jalan Tol Semarang-Demak, Wawancara dilakukan pada 9April 2020.

¹²⁷Suhud, Wawancara Pribadi Dengan Sekertaris Desa Sidogemah, Wawancara dilakukan pada 16 Juni 2020.

¹²⁸Khanafi, Wawancara Pribadi Dengan Lurah Desa Sidogemah, Wawancara dilakukan pada 16 Juni 2020.

talangan dari pihak swasta, hal ini mengingat APBN dan APBD tidak mencukupi.¹²⁹

b. Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak Di Terboyo Wetan, Kota Semarang

Persoalan yang ada pada pembebasan lahan guna pembangunan jalan Tol Semarang-Demak adalah terkait lama pembayaran ganti kerugian. Afif sebagai perwakilan dari masyarakat menyampaikan bahwa terkait pembayaran ganti kerugian termasuk besaran ganti kerugian belum ada informasi yang jelas dari Panitia Pengadaan Tanah Jalan Tol Semarang-Demak. Afif menambahkan bahwa masyarakat selama ini kerap tidak mendapatkan informasi yang jelas terkait informasi bidang yang terkena ganti kerugian, besaran ganti kerugian dan tata cara menghitung ganti kerugian, selain itu pemerintah selama ini menutup akses pihak *appraisal* yang mengetahui secara pasti terkait besaran ganti kerugian perbidang yang terkena rencana pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak.¹³⁰

¹²⁹Supriyono, Wawancara Pribadi Dengan Sekertaris Panitia Pengadaan Tanah Jalan Tol Semarang-Demak, Wawancara dilakukan pada 16 Juni 2020.

¹³⁰ Afif, Wawancara Pribadi Dengan Masyarakat Yang Terkena Ganti kerugian Dalam Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak, Wawancara dilakukan pada 10 Februari 2021.

Sehingga jelas persoalan yang dialami masyarakat di Terboyo Wetan memiliki kesamaan dengan persoalan yang dihadapi di Desa Sidogemah. Pandangan Afif ini didukung oleh Soni Widi Nugroho selaku Pejabat Pembuat Komitmen dari Kementerian PUPR yang menyatakan bahwa pembebasan lahan guna pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak belum signifikan dikarenakan persoalan anggaran yang terkendala.¹³¹



¹³¹ Soni Widi Nugroho, Wawancara Pribadi Dengan Pejabat Pembuat Komitmen Jalan Tol Semarang-Demak, Wawancara dilakukan pada 10 Februari 2021.

BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI SISTEM PEMBAYARAN GANTI KERUGIAN PENGADAAN TANAH DAN GANTI KERUGIAN TANAH GUNA PEMBANGUNAN KEPENTINGAN UMUM SAAT INI

A. Kelemahan pada Peraturan Perundang-Undangan (Substansi Hukum)

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa keberhasilan suatu pelaksanaan hukum tidaklah mampu terlepas dari baik dan buruknya peraturan hukum yang dibuat. Pada persoalan pengadaan tanah serta ganti kerugian dalam pembangunan jalan tol Semarang-Batang, 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 jalan tol Semarang-Batang 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 dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

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

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.

Selanjutnya pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang 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

Sehingga jelas juga bahwasannya pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang juga haruslah senafas dengan Sila Kelima Pancasila.

Pada perkembangannya pelaksanaan ganti kerugian yang timbul akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan jalan tol Semarang-Batang yang diatur dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 yang kemudian secara teknisnya diatur dalam Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 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 gantikerugian 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 Nomer 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015. Sistem ganti kerugian juga dikenal dalam KUHPerdata yang tertuang dalam Pasal 1239 dan Pasal 1243 KUHPerdata yang menyatakan bahwa gantikerugian mencakup ganti kerugian dalam aspek biaya, rugi, dan bunga. Namun demikian terdapat perbedaan dalam hal pelaksanaan konsinyasi antara Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 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 KUH Perdata. Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan:

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 penagdiln. 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 KUH Perdata 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;
- 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 ditempat tinggal yang telah dipilihnya;
- g) bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua saksi.
- h) Pasal 1407 KUH Perdata 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 KUH Perdata 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 disimpulkan 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”.¹³²
- 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.¹³³

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

¹³² Mariam Darus Badruzaman, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan, Bandung, Alumni, 1983, hlm. 171.

¹³³ Oloan Sitorus, SKH Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994, dalam Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004, hlm. 80.

No.55/Tahun 1993 hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti kerugian yang telah disepakati, akan tetapi orang yang bersangkutan tidak ditemukan.¹³⁴

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.¹³⁵

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

¹³⁴ Abdulrahman, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 66.

¹³⁵ *Op, Cit*, hlm. 59.

konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Konsinyasi hanya dikenal atau diatur dalam KUHPerdara 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 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

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 dengan RTRW, sarana dan prasarana, dan faktor-faktor lain. Penilaian harga bangunan dan/atau tanaman dan/atau bendabenda 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 lugs 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, yakni:

- 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 dah pemilik belum sepakat tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian atau 25 persen lugs 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 ditandatangani oleh seluruh anggota P2T, instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik. Putusan P2T tentang bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian diatur dalam Pasal 40-42. Pemilik

yang berkeberatan terhadap putusan P2T dapat mengajukan keberatan disertai alasannya kepada Bupati/Wah Kota/Gub/Mendagri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari. Putusan penyelesaian atas keberatan diberikan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Bila pemilik tetap berkeberatan dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, Bupati/Wali Kota/Gub/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:

- a) Pemegang hak atas tanah;
- b) Nazir untuk tanah wakaf;
- 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 sebab-sebab tertentu (Pasal 48), yakni:

- a) Yang berhak atas ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
- b) Tanah, bangunan, tanaman dan atau benda lain terkait dengan tanah sedang menjadi obyek perkara di pengadilan;
- c) Sengketa pemilikan yang masih berlangsung dan belum ada penyelesaiannya;
- d) Tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah sedang diletakkan seta oleh pihak yang berwenang;
- e) 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 rincinya 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 Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 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 sepihak oleh pemerintah.

Nawiasky di dalam teorinya menyatakan bahwa hukum selain berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma-norma hukum juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yakni:¹³⁶

- a) *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b) *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara);

¹³⁶Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Cetakan 2, Einseideln / Zurich / Koln, Benziger, 1948, hlm. 31.

- c) *Formell Gezets* (Undang-undang Formal);
- d) *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & 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 Nomer 2 Tahun 2012 sebagai *Formell Gezets* dan Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 sebagai *Verordnung & Autonome Satzung* telah bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 18 UUPA Nomer 5 Tahun

1960 *Formell Gezets*, sebagai Pasal 28D dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai *Staatsgrundgesetz*, yang mana hal tersebut juga jelas telah berlawanan dengan Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila yang merupakan *Staatsfundamentalnorm*. Sehingga dalam hal persoalan pelaksanaan konsinyasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 dimana ada celah terjadinya dominasi pemerintah kepada masyarakat dalam menentukan pelaksanaan kontinyasi termasuk dalam pembangunan jalan tol Semarang-Bawen, akan mengakibatkan peluang terjadinya diskriminasi terhadap masyarakat dalam hal ganti kerugian tanah. Berdasarkan persoalan yang ada tersebut terlihat jelas bahwa telah terjadi diharmonisasi dan dissinkronisasi politik hukum terkait ganti kerugian akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan negara.¹³⁷

Sehingga dengan adanya peluang terciptanya sistem konsinyasi yang otoriter dari adanya Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 dan Pasal 73 Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Thun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 maka konsep konsinyasi atau ganti kerugian tanah

¹³⁷*Loc, cit.*

yang ada akan jauh menyimpang dari tujuan negara yang tidak lain adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kemudian pada perkembangannya pada tahun 2020 dibuatlah Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Pendanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Pada Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tersebut juga belum mengatur secara jelas perihal besaran ganti kerugian dan terkait pengaturan keterlibatan masyarakat dalam perhitungan besaran pengadaan tanah serta ganti kerugian untuk pembangunan kepentingan umum.

Senafas dengan hal itu teori Kesejahteraan dan Tanggung Jawab Negara dari J.M. Keynes menyatakan 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.¹³⁸ Sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi dinafikan dan pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasikan 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

¹³⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 135.

manifestasi dari kehidupan masyarakat yang berlandaskan pada nilai agama, moral, etika, dan budaya.¹³⁹

Pada perkembangannya pemerintah juga mengeluarkan ketentuan terkait ganti kerugian untuk lahan tanah musnah yang diatur dalam ATR/BPN No 17 Tahun 2021, pada ketentuan ini Pasal 15 menjadi persoalan utama terkait pelaksanaan ketentuan ATR/BPN No 17 Tahun 2021 ini. Sehingga ATR/BPN No 17 Tahun 2021 ini digugat oleh para pihak ke Mahkamah Agung dengan nomer perkara 23 P/HUM/2022.¹⁴⁰ Sekalipun dimenangkan oleh pihak penggugat, yaitu masyarakat terdampak, namun dalam pelaksanaannya ATR/BPN No 17 Tahun 2021 juga tidak mengatur keterlibatan masyarakat secara besar dan tidak mengatur system transparansi yang jelas terkait penentuan ganti kerugian lahan tanah musnah.

B. Kelemahan Pada Sistem Pelaksanaan Hukum (Struktur Hukum)

Mengingat permasalahan negara adalah juga permasalahan kita, kaitan dengan penegakan supremasi hukum adalah permasalahan negara Indonesia yang paling besar dan mendesak, sehingga sangatlah tepat kalau kritikan kita kepada permasalahan hukum tersebut juga harus disertai alternatif pemecahannya.¹⁴¹ Bila membicarakan supremasi hukum yang mana memposisikan hukum secara tegak dengan disoko ketiga

¹³⁹Jarot Jati, B. S., *Merawat Etika Dan Moral Dalam Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*, Lembaga Riset Axiologi, Yogyakarta, 2016, hlm. 12.

¹⁴⁰<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaed5f7f9b931c0a95bd323330383339.htm>, diakses pada 12 Mei 2022

¹⁴¹*Ibid*, hlm. 76 – 77.

pilar hukumnya ke dalam bingkai keadilan sosial yang berperikemanusiaan, ternyata sampai pada hari ini adalah tidak lebih hanyalah perbuatan yang utopis yang selalu diarahkan dalam retorika idelais bagi setiap aparat dan para tokoh dan pakar hukum khususnya di Indonesia. Selain itu, konsep hukum atas penegakan supremasi hukum yang diolah oleh negara ternyata belumlah tent menjadi suatu yang semurna dalam implikasinya walaupun diakui bahwa secara garis besarnya sudah memenuhi kerangka ideal menurut kerangka si pembuatnya (sudah biasa di Indonesia khususnya membuat hukum selalu mengabaikan karakteristik masyarakat yang sesungguhnya sangat penting dan fungsional).¹⁴²

Suatu permasalahan tersendiri dalam peningkatan pelayanan hukum di Indonesia termasuk SDM yang berkualitas tidaklah cukup kalau hanya sekedar berpendidikan tinggi akan tetapi, juga harus dibarengi dengan tingkat kepribadian yang berkualitas pula. Hal ini penting karena para penegak hukum adalah sebagai ujung tombak sekaligus juga sebagai suri teladan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri, namun sangat ironis justru keberadaan para penegak hukum di Indonesia ini masih perlu kita pertanyakan, betapa banyaknya sejumlah hakim dan atau para penegak hukum lainnya yang dicurigai dan atau sudah terkena kasus suap dan atau kasus tercela lainnya.¹⁴³

¹⁴²Sabian Utsman, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 15.

¹⁴³*Loc, cit.*

Bercermin dari kenyataan tersebut, maka bisa ditarik kedalam suatu sorotan bahwa kultur masyarakat Indonesia memanglah bukan masyarakat sadar hukum. Sehingga semakin terbukti, tatkala kita dengan mudah menyaksikan bukan saja para aparat penegak hukum yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan, tetapi betapa banyak dan seringnya terjadi nuansa kekerasan yang secara langsung dengan mobilitas massa dan atau kekerasan secara komunal telah mengadili dan menghakimi sendiri para pelaku tindak kriminal terutama yang bersentuhan langsung dengan masyarakat sehingga pembakaran, pengeroyokan, penjarahan, serta pembunuhan yang dilakukan massa adalah sisi lain cara masyarakat mengimplementasikan arti dari sebuah keadilan atau cara yang tepat dalam mereka berhukum, karena institusi negara tidak lagi dianggap sebagai tempat dalam memproses dan menemukan keadilan (negara kita bagaikan mesin pabrik pembuat peraturan perundang-undangan, tidak membesut kepada kepentingan masyarakat sebagian besar sangat jelata).¹⁴⁴

Pada dasarnya penegakan hukum di Indonesia haruslah mencakup tiga aspek penting yang sangat mendasar, yaitu kultur masyarakat tempat di mana nilai-nilai hukum akan ditegakkan, struktur dari penegak hukumnya itu sendiri, kemudian substansi hukum yang akan ditegakkan.¹⁴⁵

Berdasarkan paparan di atas, maka dapatlah kita temukan fenomena sosial kaitannya dengan problematika penegakan hukum di Indonesia adalah sebagai berikut

¹⁴⁴*Ibid*, hlm. 16.

¹⁴⁵*Loc, cit.*

“terjadinya keterpurukan (kebobrokan) supremasi hukum yang ditandai dengan semakin banyaknya penyimpangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum yang dibarengi pula semakin maraknya penghakiman massa terhadap tindak kriminal di masyarakat, berkorelasikan dengan hukum yang positivistik.¹⁴⁶

Problematika penegakan hukum di Indonesia sebenarnya sulit untuk diruntut bagaikan mencari simpul pangkal atau ujung dari suatu lingkaran setan sehingga membuat kejahatan semakin berdaulat (merajalela). Bagaimana lingkaran setan yang membumi di dalam dunia peradilan kita, maka secara sederhana dapat digambarkan pada bagan berikut.¹⁴⁷

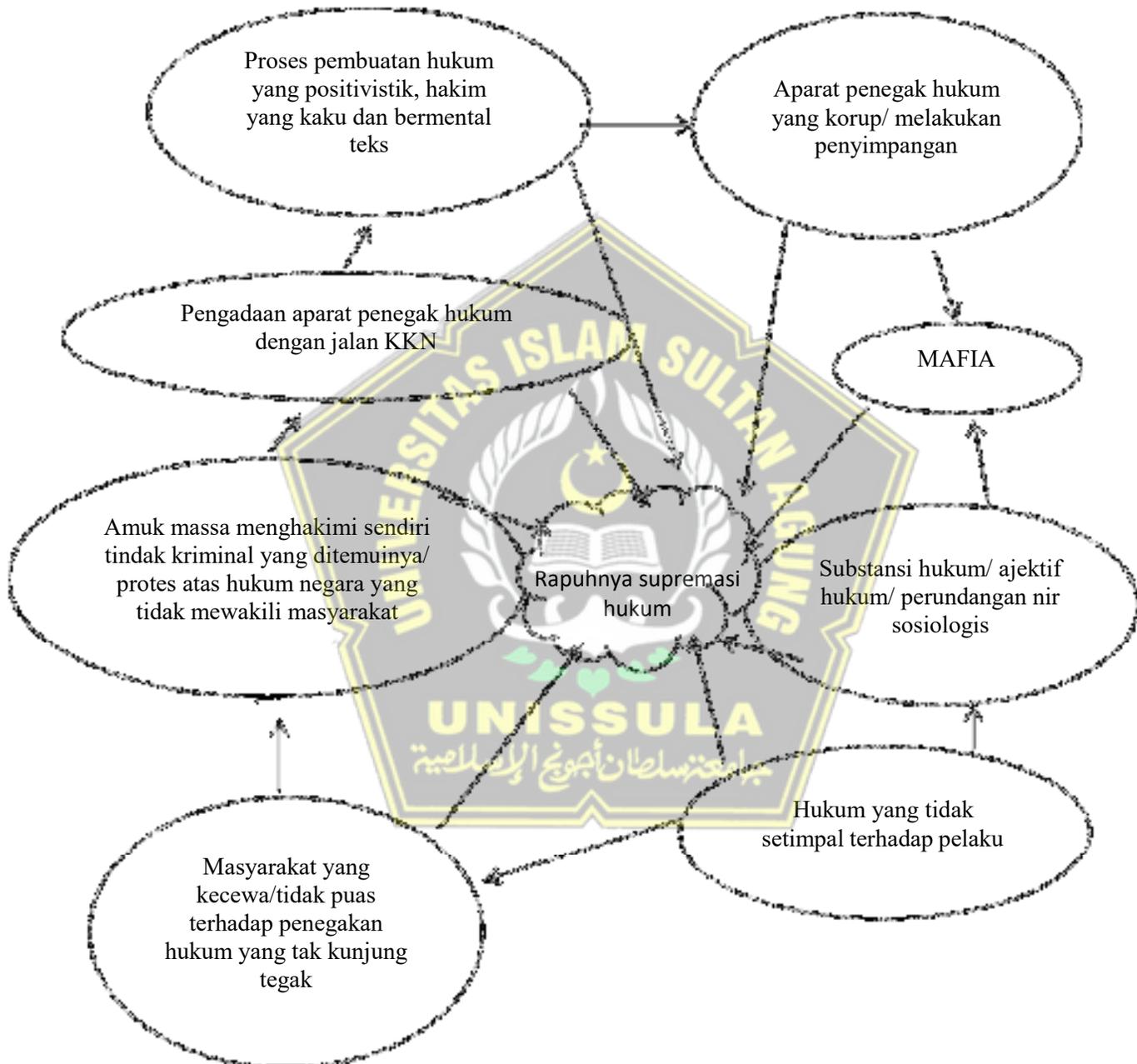


¹⁴⁶*Ibid*, hlm. 15-16.

¹⁴⁷*Ibid*, hlm. 17-18.

Bagan II:

Lingkaran Problematika Penegakan Hukum di Indonesia



Sejalan dengan pandangan di atas Chambliss dan Seidmen menyatakan bahwa tindakan apa pun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Akhirnya peran yang dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.¹⁴⁸

Hal tersebut termasuk juga didalamnya dalam persoalan ganti kerugian pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Batang. Adanya Pasal 42 Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 Dan Pasal 73 Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 telah membuat peluang bagi oknum pemerintah untuk melakukan dominasi konsinyasi guna mencari keuntungan secara individu maupun kelompok yang mana aka mengakibatkan termarjinalkannya hak masyarakat pemilik tanah yang terkena pembangunan pemerintah. Namun demikian dengan juga tidak ditegaskan secara jelas di dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 terkait besaran gantikerugian tanah dalam suatu kegiatan pengadaan tanah guna pembangunan pemerintah juga akan

¹⁴⁸ William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, UNDIP Press, Semarang, 2011, hlm. 10.

menjadi jalan bagi masyarakat mencari keuntungan dalam hal besaran biaya ganti kerugian tanah yang dimana jauh dari prinsip NJOP yang berlaku.

Sehingga jelas dengan adanya berbagai persoalan di dalam Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 dan Perpres Nomer 71 Tahun 2012 Peraturan Presiden Nomer 71 Tahun 2012 jo. Peraturan Presiden Nomer 99 Tahun 2014 jo. Peraturan Presiden Nomer 30 Tahun 2015 jo. Peraturan Presiden Nomer 148 Tahun 2015 Jo. Perpres Nomor 66 Tahun 2020, akan mengakibatkan persoalan juga dalam lapangan penegakkan hukum terkait konsinyasi akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan negara. Sehingga dengan kata lain juga dapat dikatakan bahwa politik hukum pengadaan tanah serta ganti kerugian tidak mampu memuat kebutuhan masyarakat sekaligus kebutuhan pembangunan negara secara holistik, hal ini menjadikan friksi antara pemerintah sebagai instrumen negara dengan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan negara. Friksi ini lahir sebagai bentuk bahwa hukum tidak berada di ruang hampa dan senantiasa dipengaruhi oleh sub-sosial lainnya yaitu ekonomi, politik, dan kultur masyarakat.

John Sullivan dengan teori *Well MES* mengatakan bahwa syarat untuk memperoleh penegakan hukum yang baik harus bertumpu pada tiga hal yaitu :¹⁴⁹

a. *Well Motivation*

¹⁴⁹ Ali Mansyur, “*Pranata Hukum dan Penegakannya di Indonesia*”, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2010, hlm. 83-84.

Well Motivation haruslah dilihat motivasi seseorang untuk mengabdikan diri sebagai penegak dan pembuat hukum. Sejak awal seorang calon penegak dan pembuat hukum harus mengetahui dan bermotivasi bahwa menjadi persoalan penegakan hukum adalah tantangan sekaligus tugas yang berat.¹⁵⁰ Pada aspek sehingga dapat disimpulkan pula bahwa setiap pihak terkait konsinyasi dalam pembangunan jalan tol Semarang-Batang dapat memiliki motivasi yang baik atau sebaliknya.

b. *Well Education*

Well Education, artinya seorang penegak dan pembuat hukum seharusnya memenuhi standar pendidikan tertentu. Sehingga selain pendidikan formal dibutuhkan pula pendidikan lainnya terkait pengetahuan akan hukum, sebagai contoh seminar hukum dan *short course*.¹⁵¹ Pada aspek ini setiap pihak terkait perlu memahami arti pentingnya pembangunan dan fungsi dari tanah serta arti penting dari keadilan itu sendiri. Hal tersebut hanya akan tercapai apabila terdapat pendidikan dan sosialisasi yang cukup terkait politik hukum pengadaan tanah serta ganti kerugian.

c. *Well Salary*

¹⁵⁰*Loc, Cit.*

¹⁵¹*Loc, Cit.*

Well Salary, artinya gaji seorang penegak dan pembuat hukum harus diperhatikan sehingga dalam menjalankan tugasnya dengan baik, para penegak hukum dan pembuat hukum tidak dibebankan dengan biaya guna pelaksanaan tugasnya. Sehingga sedapat mungkin menghindarkan penegak dan pembuat hukum dengan dilema yang ada yaitu kecilnya gaji dan minimnya dana operasional serta anggaran ganti kerugian yang akan membuat berbagai pihak terkait merugi.¹⁵²

C. Kelemahan Berupa Pandangan Masyarakat Terkait Memaknai Sistem Ganti kerugian Tanah Yang Ada (Kultur Hukum)

Faktor kultur masyarakat pada dasarnya terdiri dari faktor berupa faktor pengetahuan terkait arti pentingnya fungsi sosial tanah dan faktor kesadaran masyarakat. Sebagian besar masyarakat tidak memahami bahwa tanah yang dimilikinya tidak secara mutlak dapat dimiliki, negara dapat sewaktu-waktu mengambil alih tanah milik masyarakat guna mewujudkan pembangunan negara yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Hal ini semakin menjadi bertambah parah dikarenakan pemerintah sendiri belum secara efektif mensosialisasi akan hal tersebut. Hal ini mengakibatkan masyarakat sendiri tidak memiliki kesadaran yang cukup untuk ikut secara kooperatif menyelesaikan berbagai perselisihan dan beda pendapat terkait konsinyasi.

¹⁵²*Loc, Cit*

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI SISTEM PEMBAYARAN GANTI KERUGIAN TANAH GUNA PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Regulasi Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Beberapa Negara

1. Negara Amerika

Pencabutan hak atas tanah di Amerika dituangkan dengan tegas dalam *Bill of Right* Amandemen Kelima, pada *Bill of Right* Amandemen Kelima dinyatakan bahwa “*nor shall be deprived of life, liberty, or property, without just compensation*”, yang memiliki arti bahwa tidak juga kehidupan, kemerdekaan, dan pemilikan (dari seseorang) dapat diambil tanpa suatu ketentuan hukum yang adil, demikian pula tidak ada milik pribadi yang diambil untuk digunakan oleh umum tanpa suatu ganti kerugian yang layak. Pada awalnya *Bill of Right* Amandemen Kelima hanya berlaku bagi pemerintahan federal bukan pemerintahan bagian. Pada dasarnya proses pencabutan hak atas tanah melalui *Bill of Right* Amandemen Kelima berdasarkan pada asas *eminent domain* atau kewenangan mutlak menguasai tanah. Melalui asas tersebut pemerintah dapat mencabut hak-hak tanah masyarakat melalui prosedur yang berkeadilan. Hal ini

berbeda dengan sistem *zoning* dimana badan *zoning* akan melakukan penafsiran dan pertimbangan-pertimbangan terkait penyerahan ganti kerugian terhadap pelepasan tanah guna pembangunan kepentingan umum, adapun pertimbangan dasar sistem *zoning* ini adalah zona peruntukan kawasan dan rencana pembangunan pemerintah.¹⁵³

2. Negara Malaysia

Negara Malaysia pada penerapan hukum pengadaan tanah dalam perkembangannya berada secara absolut dalam penguasaan pemerintah. Sehingga pelaksanaan dari pada akuisisi dan kompensasi dalam pengadaan tanah guna kepentingan umum secara mutlak juga berada di tangan pemerintah, hal itu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960. Hal ini pada perkembangannya kerap kali mengakibatkan terjadinya ketidakadilan terhadap masyarakat asli baik dalam persoalan ganti kerugian pengadaan tanah yang melibatkan tanah milik perorangan maupun tanah adat. Sementara tanah adat sendiri dalam peraturan Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960 tidak diatur dengan jelas, hal itu mengakibatkan banyak ketidakadilan ekologis bagi masyarakat adat di Malaysia.¹⁵⁴

¹⁵³Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 113-115.

¹⁵⁴Soedjarwo Marsoem, Wahyono Adi, dan Pieter G. Manopo, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Rnebook, Jakarta, 2015, hlm. 118-121.

Hal ini terjadi dikarenakan paradigma pemerintah Malaysia melihat bahwa adanya eksistensi hak akan tanah adat dikarenakan adanya izin dari negara untuk mendiami tanah negara sebagai tanah adat, sehingga ketika negara membutuhkan tanah tersebut maka masyarakat adat wajib mengembalikannya kepada pemerintah selaku perpanjangan tangan dari negara. berbagai masalah tersebut menjadi semakin rumit dikarenakan tidak adanya definisi ganti kerugian atau kompensasi yang jelas dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960 serta tidak ada juga besaran ganti kerugian yang jelas di dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960. Sehingga kerap kali pelaksanaan pembebasan lahan merugikan masyarakat, apabilamasyarakat tidak setuju dengan kemauan pemerintah yang otoriter tersebut maka pemerintah mengajukan juri ata abritor atau wasit atau penengah untuk berhadapan dengan masyarakat yang tidak sepakat dengan keputusan terkait kompensasi yang dibuat oleh pemerintah.¹⁵⁵

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Anuar Alias, S. N. Kamaruzzaman, dan M. D. Nasir Daud, terdapat berbagai macam kelemahan dalam kebijakan hukum ganti kerugian pada pengadaan tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum di Malaysia, kelemahan-kelemahan tersebut ialah:¹⁵⁶

¹⁵⁵*Loc, cit.*

¹⁵⁶*Ibid*, hlm. 122-123.

1. Otoritas yang berwenang tidak pernah mengumumkan rencana akuisisi. Hal ini akan menimbulkan jual beli tanah secara spekulasi di antara para pihak yang memiliki kepentingan;
2. Tidak independennya penilai tanah yang ditunjuk oleh pengadilan;
3. Tanah yang telah diambil alih oleh pemerintah kerap kali dibiarkan terbengkelai selama waktu yang cukup lama;
4. Kompensasi dalam Undang-Undang Akuisisi Tanah Pemerintahan Malaysia Tahun 1960 tidak memperhitungkan dampak berupa kerugian ekonomi dan penghasilan dari masyarakat yang kehilangan lahan tanahnya akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum; dan
5. Sulitnya akses keadilan bagi masyarakat terdampak.

3. Negara Jepang

Pada perkembangannya di negara Jepang rencana pengembangan lahan di perkotaan telah dilakukan sepuluh tahun sebelum adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.¹⁵⁷ Wilayah kota baru yang direncanakan selama sepuluh tahun terdiri dari kawasankalangan urban yang

¹⁵⁷Pada dasarnya pengadaan tanah yang berkeadilan sangat dibutuhkan di wilayah perkotaan, hal ini dikarenakan semakin terbatasnya tata ruang perkotaan yang ada. Lihat: Mirda Aprilia Aeni Mafiroh Dan Umar Ma'Ruf, *Pelaksanaan Ganti kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Banjir Kanal Timur Di Kelurahan Terboyo Kulon Kecamatan Genuk Kota Semarang*, Prociding Konferensi Ilmiah Mahasiswa UNISSULA 2, Semarang, 18 Oktober 2019, hlm. 455.

memilih hidup ke wilayah perkotaan dan wilayah lainnya berfungsi sebagai wilayah pengendali pertumbuhan kalangan urban yang pindah ke kota baru tersebut.¹⁵⁸ Hal ini termasuk dalam hal lahan yang difungsikan untuk fasilitas umum seperti jalan tol, sehingga jarang terjadi alih fungsi lahan pemukiman menjadi lahan yang dibangun fasilitas umum.

B. Perbandingan Pelaksanaan Pengadaan Tanah serta Ganti Kerugian pada Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Beberapa Negara dengan Indonesia

Berdasarkan berbagai macam penjelasan di atas terlihat jelas berbagai negara memiliki politik hukum ganti kerugian dalam pengadaan tanah, hal tersebut memiliki perbedaan dengan sistem hukum pengadaan tanah di Indonesia:

Tabel II: Perbandingan Negara

No	Negara	Perbedaan Dengan Sistem Hukum Pengadaan tanah serta ganti kerugian Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia
1	Amerika	Di negara Amerika dikenal dua macam sistem pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu sistem ganti kerugian langsung antara negara dan masyarakat dan sistem zonasi yang dipakai di

¹⁵⁸World Bank, *Case Study Land Readjustment In Japan*, Diunduh melalui worldbank.org pada 21 April 2020.

		<p>negara bagian federal Amerika. Pada sistem langsung pemerintah dilibatkan dalam hal penentuan besaran ganti kerugian secara transparan. Sementara pada sistem zonasi ganti kerugian ditetapkan berdasarkan zona wilayah yang akan dibebaskan guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Di Indonesia tidak menggunakan sistem zonasi namun seperti pada sistem di Amerika yang pertama. Namun transparansi dan keterbukaan pemerintah tidaklah sebaik dengan sistem di Amerika, penentuan besaran ganti kerugian dan informasi terkait hal tersebut tidak pernah diberikan kepada masyarakat, hal itu dapat terlihat dalam kasus Sidogemah.</p>
2	Malaysia	<p>Sistem pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum di Malaysia dilakukan secara otoriter dan tidak pernah melibatkan aspirasi masyarakat. Hal ini mirip dengan sistem yang ada di Indonesia, seperti persoalan transparansi pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum.</p>
3	Jepang	<p>Pada negara Jepang ganti kerugian guna pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dilakukan dengan cukup</p>

		<p>tertata, hal ini dikarenakan benturan antar kepentingan dalam pengadaan tanah dapat terhindari, hal ini dikarenakan peruntukan tanah telah dipetakan terlebih dahulu dengan adanya master plan perkotaan yang dibuat sepuluh tahun sebelum pembangunan kawasan kota dilakukan. Hal ini jelas berbeda dengan negara Indonesia yang mana tidak memiliki master plan dalam pembangunan dan perluasan kawasan perkotaan yang ada.</p>
--	--	--

C. Rekonstruksi Nilai dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah serta Ganti Kerugian pada Pembangunan untuk Kepentingan Umum

1. Negara Hukum di Indonesia dan Hukum Pertanahan Indonesia

a. Tujuan Hukum Pertanahan Nasional

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

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 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 konsekuensi 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 untuk mewujudkan konsep negara hukum yang demokratis, agamis, serta humanis.

Kedudukan Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag* atau oleh Nawiasky disebut dengan *Staatsfundamentalnorm* 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.

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:¹⁵⁹

Dari berbagai definisi politik hukum tersebut dapatlah dibuat rumusan sederhana bahwa politik hukum itu adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa 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.¹⁶⁰ 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.

¹⁵⁹Moh. Mahfud M. D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 15-16.

¹⁶⁰ Pada dasarnya hampir tidak ada perbedaan antara cita-cita negara dan tujuan negara, Namun dalam konteks politik hukum Mahfud M. D. membedakan dua hal tersebut, menurut Mahfud M. D. cita-cita merupakan semangat yang bersemayam di dalam hati masyarakat, sedangkan tujuan negara adalah pernyataan konstitutif yang harus dijadikan arah atau orientasi penyelenggaraan negara. Lihat: Moh. Mahfud M. D., *op. cit*, hlm. 17.

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 Kemanusiaan 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 kekuasaan negara 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 marjinal.¹⁶¹

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;
- 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:¹⁶²

Dalam konteks politik hukum jelas bahwa hukum adalah “alat” yang berkerja dalam “sistem hukum” tertentu untuk mencapai “tujuan”

¹⁶¹*Ibid*, hlm. 16.

¹⁶²*Ibid*, hlm. 17.

negara atau “cita-cita” 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 tama namun denga 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.¹⁶³

Kemudian menurut Philipus M. Hadjon elemen-elemen dari negara hukum Pancasila terdiri dari:¹⁶⁴

- 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.

Sehingga 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.

¹⁶³Sarja, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafamedia, Yogyakarta, 2016, hlm. 67-68.

¹⁶⁴*Ibid*, hlm. 68-69.

Berkenaan dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Kaelan menyatakan bahwa:¹⁶⁵

Nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia pada hakikatnya merupakan suatu sumber dari segala sumber hukum dalam negara Indonesia. Sebagai suatu sumber dari segala sumber hukum secara objektif merupakan suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan, serta watak bangsa Indonesia.

Kemudian berkaitan dengan tujuan hukum, Sri Endah menyatakan bahwa:¹⁶⁶

Sekiranya yang dicita-citakan oleh hukum nasional adalah sistem hukum Pancasila, maka sepatutnyalah dikaji dan dikembangkan hukum yang mengandung nilai-nilai Pancasila artinya hukum yang berorientasi pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, hukum yang berorientasi pada nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, hukum yang berlandaskan pada nilai Persatuan, dan hukum yang dijiwai oleh nilai Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Sejalan dengan pandangan dari Sri Endah di atas, Notonagoro menyatakan bahwa:¹⁶⁷

Tolok ukur filsafat praktis hukum nasional Indonesia adalah Pancasila yang merupakan abstraksi dari nilai-nilai luhur masyarakat Indonesia yang didalamnya terkandung cita-cita bangsa yaitu masyarakat yang adil dan makmur baik secara materiil maupun spritual, dan kehidupan masyarakat Indonesia seutuhnya.

¹⁶⁵Kaelan, *op, cit*, hlm. 77.

¹⁶⁶ Sri Endah Wahyuningsih, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang, 2013, hlm. 68.

¹⁶⁷*Ibid*, hlm. 69.

Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa:¹⁶⁸

Pembangunan hukum merupakan upaya membangkitkan kembali nilai-nilai yang hidup di masyarakat, untuk kemudian dikaji secara mendalam sebagai bahan penyusunan hukum nasional, jelas merupakan kewajiban dunia akademik. Sungguh suatu hal yang sangat ironik apabila kebanyakan lulusan fakultas hukum lebih banyak memahami dan menguasai nilai-nilai hukum yang hidup dikalangan bangsanya sendiri. Terlebih lagi apabila dia merasa asing bahkan secara tidak sadar telah memusuhi bahkan membunuhnya.

Lebih lanjut Barda Nawawi Arief menyatakan:¹⁶⁹

Bahwa pembaharuan hukum pada hakikatnya merupakan upaya reorientasi dan reevaluasi dari nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik, sosio-kultur yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan-muatan normatif dan substantif hukum yang dicita-citakan.

Barda Nawawi Arief menyatakan:¹⁷⁰

Sistem hukum nasional di samping hendaknya dapat menunjang pembangunan nasional dan kebutuhan pergaulan internasional, juga harus bersumber dan tidak mengabaikan nilai-nilai dan aspirasi yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat, nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat itu dapat bersumber atau digali dari nilai-nilai hukum adat atau nilai-nilai hukum agama.

¹⁶⁸ Barda Nawari Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang, 1984, hlm. 125.

¹⁶⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2013, hlm. 32.

¹⁷⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 117.

Adapun tujuan dari hukum agraria nasional adalah:¹⁷¹

- 1) 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.
- 2) Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan.
- 3) Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya

b. Tujuan Hukum Menurut Islam

Tujuan hukum menurut Islam pada dasarnya diatur dalam prinsip *maqsid al-Syariah*, pada prinsip *maqsid al-Syariah* dijelaskan bahwa hukum harus mampu melindungi lima hal, adapun lima hal tersebut adalah:¹⁷²

- 1) Agama;
- 2) Akal;
- 3) Jiwa;
- 4) Harta benda;

¹⁷¹Widhi Handoko, Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif, Thafa Media, Jogjakarta, 2014, hlm. 37.

¹⁷²*Ibid*, hlm. 48.

5) Keturunan.

Kemudian mewujudkan keadilan, keadilan menurut Islam dalam hal ini adalah mempersamakan sesuatu dengan hal yang lainnya baik secara nilai maupun secara ukuran sehingga tidak berat sebelah atau berpihak anantara satu dengan yang lainnya. Selanjutnya adil juga memiliki makna berpihak kepada kebenaran.¹⁷³

Pada dasarnya Allah SWT disebut sebagai “Yang Maha Adil dan Bijaksana terhadap hamba-Nya, artinya bahwa segala perbuatan manusia tidak akan mempengaruhi keadilan Allah SWT, baik dan buruknya perbuatan manusia justru akan menerima balannya sendiri-sendiri. Hal ini dapat terlihat dalam Quran Surat 41 Ayat 46 yang menyatakan bahwa “barangsiapa yang mengerjakan amal yang saleh maka pahalanya untuk dirinya dan barang siapa yang mengerjakan perbuatan jahat, maka dosanya untuk dirinya sendiri, dan tidak sekali-kali Rabb-mu menganiaya hamba-hamba-Nya”.¹⁷⁴Sementara itu *Jumhur Ulama* sepakat menyatakan bahwa seluruh sahabat Nabi SAW adalah adil dan tidak perlu dibahas keadilan para sahabat Nabi SAW yang dapat dilihat dalam periwayatan Hadist.¹⁷⁵

¹⁷³*Ibid*, hlm. 51.

¹⁷⁴Tohaputra Ahmad, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya*, CV. As Syifa, Semarang, 2000, hlm. 185.

¹⁷⁵*Ibid*, hlm. 1072

Berdasarkan berbagai macam penjelasan yang ada di atas terlihat jelas bahwasannya terjadi suatu keterkaitan erat antara tujuan hukum menurut Islam, tujuan hukum pertanahan, dan tujuan hukum dalam konteks tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945. keterkaitan tersebut yaitu keterkaitan dalam hal kesamaan dalam adanya amanat baik pada tujuan hukum menurut Islam, menurut hukum pertanahan, dan hukum nasional bahwa nilai agama dan kemusiaan serta kedilan perlu diserap dalam politik hukum nasional, dengan kata lain bahwa politik hukum nasional perlu bertumpu pada Pancasila yang merupakan kristalisasi dari amanat-amanat tersebut yang lahir dari budaya dan nilai-nilai masyarakat secara dinamis. Termasuk dalam hal ini ialah politik hukum dan kebijakan hukum terkait pengadaan tanah serta ganti kerugian tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

2. Nilai-Nilai Keadilan dalam Rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

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.

a. Dampak Secara Psikologis

Berdasarkan penelitian yang didapatkan, terlihat jelas bahwasannya masyarakat secara psikologis tidak ingin hidup terpisah-pisah antar komunitas masyarakat yang telah hidup bersama dalam waktu yang sangat lama.

Sehingga dengan adanya pembebasan lahan guna pembangunan untuk kepentingan umum mengakibatkan masyarakat suatu wilayah harus pindah dan hidup di lingkungan baru dengan komunitas komunitas baru yang dimana nilai kekeluargaan layaknya pada masyarakat paguyuban harus berganti menjadi kehidupan masyarakat yang patembayan atau masyarakat perkotaan dimana nilai yang ada sebagian besar nilai individual akibat tidak mengenalnya antar masyarakat secara mendalam.

Sementara itu adanya ketidakjelasan batasan waktu pelunasan ganti kerugian dalam pengadaan tanah pada pembangunan guna kepentingan umum secara psikologis juga berdampak negatif, hal itu dikarenakan masyarakat yang merasa tanahnya terkena ganti kerugian sebagian besar secara emosional merasa bahwa tidak adanya kepastian pembayaran ganti kerugian merupakan hal yang tidak adil.

Hal ini terlihat pada dampak pengerjaan jalan tol di Desa Sidogemah yang mana masyarakat belum seluruhnya menerima ganti kerugian harus menanggung kebisingan serta pencemaran debu pembongkaran beberapa bangunan dan pengerjaan beberapa sarana serta pra-sarana dari pihak kontraktor. Hal ini jelas secara psikologi mengakibatkan perasaan tidak percaya terhadap pemerintah karena merasa pemerintah selama ini hanya mempertimbangkan kepentingan negara semata tanpa melihat kepentingan publik dan privat dari masyarakat akan tanah.¹⁷⁶

b. Dampak Secara Ekonomi

Selain dampak psikologis, adanya pembebasan lahan dalam pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum juga berdampak pada ekonomi masyarakat terdampak. Dengan berpindahnya tempat tinggal akibat adanya pembebasan lahan, maka masyarakat yang semua telah mampu secara mapan memiliki usaha di suatu tempat harus mencari kembali sumber pendapatan baru di tempat baru yang mana belum tentu usaha miliknya mampu berkembang layaknya di tempat asalnya yang terkena pembebasan lahan akibat pembangunan untuk kepentingan umum.

¹⁷⁶Asror, Wawancara Pribadi Dengan Masyarakat Desa Sidogemah, Wawancara Dilakukan Pada 12 Februari 2020.

c. Dampak Terkait Penataan Ruang Pemukiman

Adanya perpindahan masal masyarakat terdampak dari adanya pembebasan lahan akibat pembangunan untuk kepentingan umum pada perkembangannya akan mengakibatkan perpindahan masyarakat secara besar-besaran, hal ini mengakibatkan adanya pembukaan lahan-lahan baru untuk pemukiman masyarakat tersebut. Keadaan demikian mengakibatkan persoalan pemekaran pemukiman yang bisa jadi akan mengakibatkan persoalan disorientasi zonasi peruntukan kawasan dalam tata ruang wilayah yang ada di perkotaan maupun di pedesaan. Hal demikian dapat mengancam ketersediaan ruang hijau dan kawasan pangan lestari. Hal ini dapat terlihat pada wilayah Manggian, Genuk, Kota Semarang. Manggian adalah suatu kawasan yang memiliki ruang hijau cukup luas, namun dengan adanya pembebasan lahan di Desa Sidogemah maka masyarakat dengan jumlah cukup besar berpindah dan bermukim serta mendirikan perumahan di wilayah Manggian tersebut. Hal ini dikhawatirkan akan mengurangi kawasan resapan di wilayah Karang Roto.¹⁷⁷

d. Dampak Perpindahan Pemukiman Secara Terpaksa

Berdasarkan pembahasan di atas maka terlihat jelas bahwa persoalan psikologi serta ekonomi masyarakat menunjukkan bahwa masyarakat secara

¹⁷⁷Andi, Wawancara Dengan Masyarakat Manggian, Wawancara Dilakukan Pada 20 April 2020.

sosiologis terpaksa harus berpindah ke wilayah lain, hal ini akan mengakibatkan pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 dan Perpres No. 158 Tahun 2015 tidak mampu mewujudkan keadilan.

Pada perkembangannya setiap proyek besar yang melakukan perubahan besar terhadap pola penggunaan tanah, air, dan sumber daya alam lainnya dapat mengakibatkan dampak besar yang mampu merugikan masyarakat dalam hal pemberdayaan sumber daya ekonomi, ekologis, serta penggunaan sarana dan pra-sarana umum yang mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh kehidupan golongan masyarakat di Indonesia.

Adapun selain dampak-dampak sebagaimana telah penulis jelaskan di atas, terdapat dampak lain dalam hal pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum menurut Michael M. Cernea yaitu:¹⁷⁸

- 1) Adanya sengketa terkait kepemilikan lahan yang mana pada perkembangannya sering kali pejabat administrasi setempat seperti Camat dan Lurah kerap kali menyerahkan dokumen kepemilikan lahan yang tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan, hal ini akibat di wilayah Desa masyarakat marjinal sering kali menjadi bahan diskriminasi para tokoh dan perangkat pemerintah yang ada;

¹⁷⁸Michael M. Cernea, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank, Washington DC, 1990, hlm. 5.

- 2) Hilangnya akses masyarakat dalam memanfaatkan lingkungan yang sehat dan layak serta kekayaan Sumber Daya Alam yang ada di dalamnya;
- 3) Menurunnya kualitas lingkungan akibat pengalihan fungsi tanah karena adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum telah mengakibatkan rusaknya kawasan hijau dan pangan lestari, hal ini jelas akan mengakibatkan akses masyarakat untuk dapat hidup sehat akan terkesampingkan;
- 4) Adanya peralihan fungsi lahan menjadi suatu fasilitas umum seperti jalan tol akan mengakibatkan dampak pada luas dan fungsi lahan sekitarnya yang merupakan pemukiman masyarakat.

Hal ini menunjukkan bahwa hukum tidak berada di ruang hampa dan selalu berkaitan dengan kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat yang dinamis. Pandangan ini sejalan dengan pendapat dari Talcot Parson.

Parsons menyatakan bahwa dalam sudut pandang sosiologi masyarakat dipandang hidup dalam rangkaian satu kesatuan sistem yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain. Pandangan Parson tersebut dikembangkan dari model perkembangan sistem organisasi yang terdapat dalam biologi dimana teori tersebut

berdasar pada asumsi bahwa semua elemen harus berfungsi agar masyarakat dapat menjalankan fungsinya dengan baik.¹⁷⁹

Sebagai suatu sistem, teori tersebut menempatkan hukum sebagai salah satu sub sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Di samping hukum, terdapat sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem yang dimaksud adalah budaya, politik, dan ekonomi. Budaya membahas mengenai dengan nilai-nilai yang dianggap luhur dan mulia, dan oleh karena itu mesti dipertahankan. Sub sistem ini berfungsi mempertahankan pola-pola ideal dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada aturan-aturan sebagai aturan main bersama (*rule of the game*). Fungsi utama sub sistem ini mengkoordinir dan mengontrol segala penyimpangan agar sesuai dengan aturan main. Politik bersangkut paut dengan kekuasaan dan kewenangan. Tugasnya adalah pendayagunaan kekuasaan dan kewenangan untuk mencapai tujuan. Sedangkan ekonomi menunjuk pada sumber daya materiil yang dibutuhkan menopang sistem. Tugas sub sistem ekonomi adalah menjalankan fungsi adaptasi berupa kemampuan menguasai sarana-sarana dan fasilitas untuk kebutuhan sistem.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Bernard Raho, SVD, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2007, hlm.48.

¹⁸⁰ Bernard L. Tanya, dkk. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 152.

Empat sub sistem itu, selain sebagai realitas yang melekat pada masyarakat, juga serentak merupakan tantangan yang harus dihadapi tiap unit kehidupan sosial. Hidup matinya sebuah masyarakat ditentukan oleh berfungsi tidaknya tiap sub sistem sesuai tugas masing-masing. Untuk menjamin itu, hukumlah yang ditugaskan menata keserasian dan gerak sinergis dari tiga sub sistem yang lain itu. Inilah yang disebut fungsi integrasi dari hukum dalam Teori Parsons.¹⁸¹ Adapun skema konfigurasi sub-sub sistem berdasarkan Teori Sibernetika Parsons di atas dapat digambarkan sebagai berikut:¹⁸²

**Tabel III:
Konfigurasi Sub-Sub Sistem Berdasarkan Teori Sibernetik Parsons**

Sub-Sub Sistem	Fungsi – Fungsi Primer	Arus- Arus Informasi
Budaya Sosial Politik Ekonomi	Mempertahankan Pola Integrasi Mengejar Tujuan Adaptasi	<p>Tingkat Informasi tinggi (kontrol)</p> <p>Hirarki faktor-Faktor yang Mengkondisikan</p> <p>Hirarki faktor-faktor yang mengontrol</p> <p>Tingkat energi tinggi</p>

Sumber:

¹⁸¹Loc. Cit.

¹⁸²Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Cetakan Ketujuh 2012*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 135.

Sumber :
Satjipto
Rahardjo
dalam Ilmu
Hukum
Cetakan
Ketujuh
2012

		(kondisi)
--	--	-----------

Keadaan demikian mengakibatkan kebijakan terkait pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan untuk kepentingan umum tidak sesuai dengan amanat dari Pancasila. Sehingga kebijakan pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan kepentingan umum harus mampu kembali mewujudkan amanat Pancasila yang tidak lain adalah mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam hal pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti kerugian guna pembangunan kepentingan umum, adapun cara mewujudkan hal tersebut ialah dengan:

- 1) Melindungi kehidupan dan kesejahteraan masyarakat yang terdampak baik dari segi ekonomi, psikologis, lingkungan maupun fasilitas penunjang kepentingan peribadatan;
- 2) Melakukan pendampingan dan pengarahan serta pengembangan kepada masyarakat untuk mampu kembali mandiri secara potensi

ekonomi, sosial dan budaya di tempat pemukiman baru pasca terjadinya perpindahan penduduk akibat adanya pengadaan tanah guna pembngunn untuk kepentingan umum; dan

- 3) Membuat suatu master plan atau rencana induk terkait pengembangan konsep pembangunan baik dari aspek pembangunan nasional mapun menejemen dampak dari pembangunan serta perencanaan anggaran yang menjadi satu kesatuan dengan rencana induk pembangunan tersebut.

Pendapat penulis tersebut sejalan dengan pandangan dari Michael M. Cernea yang menyatakan bahwa keadilan dalam pelaksanaan pemukiman kembali akibat adanya pembebasan lahan dalam hal pengadaan lahan guna embangunan untuk kepentingan umum ialah melalui langkah-langkah kongkret yang antara lain yaitu:¹⁸³

- 1) Melindungi kehidupan dan kesejahteraan mereka yng dipindahkan;
- 2) Mengurangi dan mengatasi kerugian potensi ekonomi yang diderita kelompok yang terkena dampak dan ekonomi daerah serta wilayah;
- 3) Membantu mengembangkan potensi ekonomi, sosial dan budaya kelompok masyarakat yang terkena dampak.

¹⁸³Michael M. Carnea, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank, Washington DC, 1990, hlm. 5-10.

Sehingga dengan langkah-langkah konkret tersebut diharapkan mampu terwujud keadilan khususnya keadilan dalam konteks negara hukum Pancasila yang mengamankan terbentuknya keserasian hubungan antara rakyat dan negara yang berlandaskan pada kerukunan, hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir dan keseimbangan antar hak dan kewajiban dalam kebijakan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan nuntuk kepentingan umum.

Sehingga pelaksanaan dari ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan nuntuk kepentingan umum tidak hanya berpijak pada kepentingan negara namun juga berpijak pada kepentingan masyarakat yang terdiri dari:

- 1) Kepentingan Beragama;
- 2) Kepentingan Pendidikan;
- 3) Kepentingan Kesehatan;
- 4) Kepentingan Psikologis;
- 5) Kepentingan Ekonomi; dan
- 6) Kepentingan Keseimbangan Ekologis dan Lingkungan.

D. Rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berbasis nilai keadilan

Sebelum membahas terkait rekonstruksi hukum pada pelaksanaan pengadaan tanah serta ganti kerugian pada pembangunan untuk kepentingan umum yang berbasis nilai keadilan maka perlu dipahami terlebih dahulu terkait unsur-unsur terkait pelaksanaan hukum.

Terkait hal tersebut Chambliss dan Seidman menyatakan bahwa tindakan apa pun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Akhirnya peran yang dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.¹⁸⁴

Pada perkembangannya pembangunan yang kerap kali mengakibatkan perpindahan penduduk dalam skala besar memerlukan perencanaan terkait pembangunan konsep perkotaan yang matang. Termasuk dalam hal kawasan tempat pindahnya masyarakat yang terkena dampak perluasan kota dan pembangunan yang sering kali mengubah fungsi tanah terutama hak tanah dari hak privat menjadi tanah

¹⁸⁴ William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, UNDIP Press, Semarang, 2011, hlm. 10.

yang digunakan untuk pembangunan ruang-ruang publik. Maka dari itulah maka pembinaa, pendampingan serta peran serta pemerintah dalam menjamin kesejahteraan masyarakat pasca pindah dan memulai kehidupan baru di tempat pemukiman baru dengan adanya perkembangan potensi ekonomi dan sosial-budaya mampu terwujud secara merata. Guna mewujudkan hal tersebut maka perlu dilakukan beberapa hal secara sosiologis yaitu:

Tabel IV: Rekonstruksi Nilai dan Sosiologis

No	Jenis Dampak	Langkah Penanggulangan
1	Kehilangan lahan, pendapatan, dan mata pencaharian.	Ganti kerugian yang sesuai dengan harga penggantian, atau penggantian bagi pendapatan mata pencarian yang hilang. Penggantian pendapatan dan biaya pemindahan selama waktu pembangunan kembali serta langkah pemulihan pendapatan bagi yang kehilangan mata pencarian.

2	Kehilangan perumahan dan hak memanfaatkan fasilitas umum.	Ganti kerugian bagi perumahan dan fasilitas umum yang hilang sesuai harga yang berlaku di masyarakat dan sesuai dengan kerugian biaya pembangunan rumah yang telah dikeluarkan.
3	Kerugian secara psikologis.	Melakukan relokasi termasuk pembangunan kawasan relokasi, dan menjamin terwujudnya perbaikan taraf hidup masyarakat terdampak setelah dilakukannya relokasi.
4	Kerugian usaha.	Ganti kerugian sesuai dengan kerugian usaha akibat adanya pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.

Guna mewujudkan hal tersebut maka perlu dilakukan beberapa rekonstruksi pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015

serta Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020, adapun ketentuan-ketentuan yang dimaksudkan ialah:

Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Pada pasal ini besaran ganti tanah didasari atas harga tanah pada saat dilakukan penentuan lokasi. Sementara sering terjadi dimana ganti kerugian tidak langsung dilakukan setelah adanya penentuan lokasi, hal ini jelas tidak adil mengingat adanya pihak yang menerima ganti kerugian jauh setelah penentuan lokasi dilakukan sementara harga tanah tidak lagi sesuai dengan harga ketika penentuan lokasi dilakukan. Maka perlu ditambahkan batasan waktu pelunasan ganti kerugian terhadap masyarakat yang mana tanahnya terkena pengadaan pembangunan fasilitas kepentingan umum. Sehingga perlu ditambahkan ketentuan pada Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terkait Batasan masa waktu ganti kerugian, Adapun bunyi ketentuan tersebut adalah “pemerintah berkewajiban melunasi ganti kerugian tanah yang terkena pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum, selambat-lambatnya satu tahun setelah dilakukannya penentuan lokasi”.

Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Dalam ketentuan ini keterlibatan masyarakat dalam menentukan harga ganti kerugian sangat tidak jelas dan hal ini jelas juga bertentangan dengan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, maka dalam ketentuan ini perlu ditegaskan pula adanya pertimbangan akan hasil musyawarah dengan masyarakat. Sehingga Pasal 34 perlu ditambahkan ketentuan terkait dengan

kewajiban pihak *appraisal* untuk melibatkan warga masyarakat terdampak dalam menentukan besaran ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum, Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 setelah direkonstruksi menjadi “Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai atau *appraisal* dengan juga mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak.” Rekonstruksi yang dilakukan adalah menambahkan ketentuan yang berbunyi “penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai atau *appraisal* dengan juga mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak”. Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020, Pemaknaan informasi lainnya yang dianggap perlu dalam hal ini tidak memiliki kejelasan selai itu informasi tata cara perhitungan ganti kerugian dan informasi besaran ganti kerugian yang telah disepakati juga tidak dituangkan dalam ketentuan ini, sehingga perlu dibahas terkait informasi tata cara perhitungan ganti kerugian dan juga besaran yang disetujui oleh pemerintah. Ketentuan Pasal 14A Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 setelah direkonstruksi menjadi berbunyi:

Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada Pasal 14 memuat informasi mengenai:

- a) Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b) Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan;

- c) Tahapan rencana pengadaan tanah;
- d) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- e) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- f) Informasi tata cara perhitungan besaran ganti kerugian; dan
- g) Besaran ganti kerugian yang ditentukan oleh pemerintah secara keseluruhan.

Ketentuan yang direkonstruksi terakhir adalah Pasal 8 Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021, pada kelemahan Pasal 8 Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021 adalah Pada ketentuan ini tidak diatur perihal keterlibatan masyarakat dalam proses Identifikasi, Inventarisasi dan Pengkajian. Sehingga pada ketentuan Pasal 8 Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021 perlu diatur terkait keterlibatan masyarakat melalui penambahan satu ayat pada Pasal 8 Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021. Sehingga rekonstruksi yang dilakukan pada Pasal 8 Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021 adalah menambahkan ketentuan terkait keterlibatan masyarakat dalam proses Identifikasi, Inventarisasi dan Pengkajian pada Pasal 8 ayat (2) Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa “dalam kegiatan Identifikasi, Inventarisasi dan Pengkajian, wajib melibatkan peran serta masyarakat terdampak”.

Tabel V:

Rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berbasis nilai keadilan

Ketentuan Hukum	Sebelum Direkonstruksi	Kelemahan Sebelum Direkonstruksi	Setelah Direkonstruksi
Pasal 34 Undang-	(1) Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh	Pada pasal ini besaran ganti tanah didasari atas	(4)Pemerintah berkewajiban melunasi

<p>Undang Nomor 2 Tahun 2012</p>	<p>Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.</p> <p>(2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara.</p> <p>(3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah</p>	<p>harga tanah pada saat dilakukan penentuan lokasi. Sementara sering terjadi dimana ganti kerugian tidak langsung dilakukan setelah adanya penentuan lokasi, hal ini jelas tidak adil mengingat adanya pihak yang menerima ganti kerugian jauh setelah penentuan lokasi dilakukan sementara harga tanah tidak lagi sesuai dengan harga ketika penentuan lokasi dilakukan. Maka perlu ditambahkan batasan waktu pelunasan ganti kerugian terhadap masyarakat yang mana tanahnya terkena pengadaan pembangunan fasilitas kepentingan umum.</p> <p>Dalam ketentuan ini juga keterlibatan masyarakat dalam menentukan harga</p>	<p>ganti kerugian tanah yang terkena pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum, selambat-lambatnya satu tahun setelah dilakukannya penentuan lokasi.</p> <p>(5) Penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai atau <i>appraisal</i> dengan juga mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak.</p>
----------------------------------	---	--	---

	menetapkan Ganti Kerugian.	ganti kerugian sangat tidak jelas dan hal ini jelas juga bertentangan dengan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, maka dalam ketentuan ini perlu ditegaskan pula adanya pertimbangan akan hasil musyawarah dengan masyarakat. Sehingga Pasal 34 perlu ditambahkan ketentuan terkait dengan kewajiban pihak <i>appraisal</i> untuk melibatkan warga masyarakat terdampak dalam menentukan besaran ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum.	
Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020	(1) Terhadap pelaksanaan Pendanaan untuk pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal t	Pemaknaan informasi lainnya yang dianggap perlu dalam hal ini tidak memiliki kejelasan selai itu informasi tata cara perhitungan ganti	Pasal 14A Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020: Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada Pasal 14

	<p>huruf b, Menteri/Kepala harus terlebih dahulu mendapatkan hasil validasi dari Pelaksana Pengadaan Tanah.</p> <p>(2) Menteri/Kepala menyampaikan surat permohonan pelaksanaan Pendanaan untuk pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah kepada Menteri berdasarkan hasil validasi dari Pelaksana Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>(3) Surat permohonan pelaksanaan Pendanaan untuk pembayaran Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilengkapi dengan dokumen:</p>	<p>kerugian dan informasi besaran ganti kerugian yang telah disepakati juga tidak dituangkan dalam ketentuan ini, sehingga perlu dibahas terkait informasi tata cara perhitungan ganti kerugian dan juga besaran yang disetujui oleh pemerintah. Sehingga perlu ditambahkan Pasal 14A yang mengatur terkait informasi tata cara perhitungan anggaran gantirugi yang ada secara transparan.</p>	<p>memuat informasi mengenai:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Maksud dan tujuan rencana pembangunan; b) Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan; c) Tahapan rencana pengadaan tanah; d) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah; e) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; f) Informasi tata cara perhitungan besaran ganti kerugian; dan g) Besaran ganti kerugian yang ditentukan oleh pemerintah secara keseluruhan.
--	--	--	---

	<p>a. fotokopi dokumen identitas Pihak yang Berhak yang telah dilegalisasi oleh Kepala Kantor Pertanahan;</p> <p>b. fotokopi bukti kepemilikan objek Pengadaan Tanah yang telah dilegalisasi oleh Kepala Kantor Pertanahan;</p> <p>c. fotokopi laporan hasil penilaian oleh Penilai Pertanahan yang telah dilegalisasi oleh Pejabat Pembuat Komitmen;</p> <p>d. fotokopi surat validasi yang dilegalisasi oleh Kepala Kantor Pertanahan; dan</p> <p>e. surat pernyataan tanggung jawab</p>		
--	--	--	--

	<p>mutlak dari Pejabat Pembuat Komitmen Pengadaan Tanah pada kementerian/lembaga atau BUMN yang memuat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. kebenaran pembayaran Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak; dan 2. bertanggung jawab sepenuhnya atas pembayaran Ganti Kerugian dan pernyataan kesediaan menyetorkan uang Ganti Kerugian apabila terdapat kesalahan pembayaran dan/ atau 	
--	---	--

	<p>kelebihan pembayaran.</p> <p>(4) Selain penyampaian dokumen permohonan pembayaran dana Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), dokumen dimaksud dapat juga disampaikan dalam bentuk dokumen elektronik.</p> <p>(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyampaian permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan kelengkapan dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.</p>		
<p>Pasal 8 Permen ATR/BPN</p>	<p>(1) Tim Peneliti Tanah Musnah melaksanakan identifikasi dan inventarisasi atas</p>	<p>Pada ketentuan ini tidak diatur perihal keterlibatan masyarakat dalam proses Identifikasi, Inventarisasi</p>	<p>Pasal 8 Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021: (1) Tim Peneliti Tanah Musnah melaksanakan</p>

<p>No 17 Tahun 2021</p>	<p>Bidang Tanah yang terindikasi sebagai tanah musnah dengan melakukan pemeriksaan lapangan.</p> <p>(2) Tim Peneliti Tanah Musnah melaksanakan identifikasi dan inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. jenis hak; b. alat bukti tertulis kepemilikan tanah berupa sertipikat, alas hak lainnya atau dasar penguasaan atas tanah; c. pemilikan/penguasaan tanah; d. penggunaan/pemanfaatan tanah; e. keadaan tanah saat ini; 	<p>dan Pengkajian. Sehingga pada ketentuan Pasal 8 Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021 perlu diatur terkait keterlibatan masyarakat melalui penambahan satu ayat pada Pasal 8 Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021.</p>	<p>identifikasi dan inventarisasi atas Bidang Tanah yang terindikasi sebagai tanah musnah dengan melakukan pemeriksaan lapangan.</p> <p>(2) Dalam kegiatan Identifikasi, Inventarisasi dan Pengkajian, wajib melibatkan peran serta masyarakat terdampak.</p> <p>(3) Tim Peneliti Tanah Musnah melaksanakan identifikasi dan inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. jenis hak; b. alat bukti tertulis kepemilikan tanah berupa sertipikat, alas hak lainnya atau dasar penguasaan atas tanah;
-------------------------	--	--	---

	<p>f. luas tanah yang terindikasi sebagai tanah musnah;</p> <p>g. batas Bidang Tanah.</p> <p>(3) Kegiatan pemeriksaan lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan Lapangan yang dilampiri dengan rekapitulasi hasil identifikasi dan inventarisasi tanah yang terindikasi sebagai tanah musnah.</p> <p>(4) Bidang Tanah yang dimuat dalam rekapitulasi hasil identifikasi dan inventarisasi tanah yang terindikasi sebagai tanah musnah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan data bidang tanah yang sesuai</p>		<p>c. kepemilikan/penguasaan tanah;</p> <p>d. penggunaan/pemanfaatan tanah;</p> <p>e. keadaan tanah saat ini;</p> <p>f. luas tanah yang terindikasi sebagai tanah musnah;</p> <p>g. batas Bidang Tanah.</p> <p>(4) Kegiatan pemeriksaan lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan Lapangan yang dilampiri dengan rekapitulasi hasil identifikasi dan inventarisasi tanah yang terindikasi sebagai tanah musnah.</p> <p>(5) Bidang Tanah yang dimuat dalam rekapitulasi hasil identifikasi dan inventarisasi tanah</p>
--	--	---	---

	<p>dengan kondisi dan fakta di lapangan.</p> <p>(5) Berita Acara Pemeriksaan Lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibuat sesuai format sebagaimana tercantum dalam Lampiran III yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.</p>	<p>yang terindikasi sebagai tanah musnah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan data bidang tanah yang sesuai dengan kondisi dan fakta di lapangan.</p> <p>Berita Acara Pemeriksaan Lapangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibuat sesuai format sebagaimana tercantum dalam Lampiran III yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini</p>
--	--	--



BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum belum berbasis nilai keadilan, Pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah gna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia saat ini masih belum berkeadilan, hal ini terlihat dengan adanya persoalan ketidak jelasan 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;
2. Kelemahan-kelemahan dalam sistem ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan di Indonesia saat ini ialah kelemahan terkait peraturan perundang-undangan (lemahan substansi hukum) yang mana baik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 tidak memuat secara jelas lama pelunasan ganti kerugian, besaran ganti kerugian, serta keterlibatan masyarakat terkait ganti kerugian pada pengadaan tanah gna pembangunan untuk kepentingan umum. Kelemahan pelaksanaan hukum (struktur hukum) yaitu berupa ketiadaan transparansi terhadap jalannya birokrasi pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum yang

sering terjadi di lapangan. Kelemahan berupa pandangan masyarakat terkait memaknai sistem ganti kerugian tanah yang ada (kelemahan kultur hukum). Faktor kultur masyarakat pada dasarnya terdiri dari faktor berupa faktor pengetahuan terkait arti pentingnya fungsi sosial tanah dan faktor kesadaran masyarakat. Sebagian besar masyarakat tidak memahami bahwa tanah yang dimilikinya tidak secara mutlak dapat dimiliki, negara dapat sewaktu-waktu mengambil alih tanah milik masyarakat guna mewujudkan pembangunan negara yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum;

3. Rekonstruksi Regulasi Sistem Pembayaran Ganti Kerugian pengadaan Tanah Guna Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berbasis nilai keadilan ,Sehingga perlu dilakukan rekonstruksi hukum baik dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021. Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ketentuan yang diubah ialah Pasal 34 sehingga ketentuannya menjadi 1) 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. 2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. 3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar

musyawarah menetapkan Ganti Kerugian. 4) 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 Pasal Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 dengan Menambahkan ayat (4) pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 yang menyatakan “penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai dengan juga mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak”. Kemudian rekonstruksi pada Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 dengan menambahkan Pasal 14A pada Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 yang menyatakan:

Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada Pasal 14 memuat informasi mengenai:

- a) Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b) Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan;
- c) Tahapan rencana pengadaan tanah;
- d) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- e) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- f) Informasi tata cara perhitungan besaran ganti kerugian; dan
- g) Besaran ganti kerugian yang ditentukan oleh pemerintah
- h) secara keseluruhan.

B. Saran

1. Di harapkan pemerintah dan DPR melalukan perubahan pada ketentuan Perlu diaturnya batasan lama pemlunasan ganti kerugian tanah kepada masyarakat terdampak yang dimulai sejak dilakukannya penentuan lokasi;
2. Perlu dipertegasnya keterlibatan masyarakat dalam proses ganti kerugian pengadaan tanah dalam pengadaan tanag guna pembangunan untuk kepentingan umum, Perlu adanya keterbukan informasi kepada masyarakat terkait hal-hal yang berkaitan dengan proses ganti kerugian pengadaan tanah dalam pengadaan tanag guna pembangunan untuk kepentingan umum;
3. Perlu adanya penataan dan pendampingan terhadap pembentukan sistem sosial baru bagi masyarakat yang telah berpindah di lokasi baru agar sistem sosial-budaya serta ekonomi masyarakat dapat berjalan secara adil di dalam lokasi hunian baru yang memiliki tatanan sosial dan ekonomi baru.

C. Implikasi Kajian

1. Implikasi secara teoritis yaitu lahirnya paradigma baru dalam sistem ganti kerugian tanah pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum, adapun pembahasan tersebut perlu dikaji dengan pendekatan dan kajian baru yang dapat penulis katakan sebagai kajian studi pelaksanaan sistem ganti kerugian tanah pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum secara yuridis sosio-filosofis. Maksudnya ialah pembahsan terkait

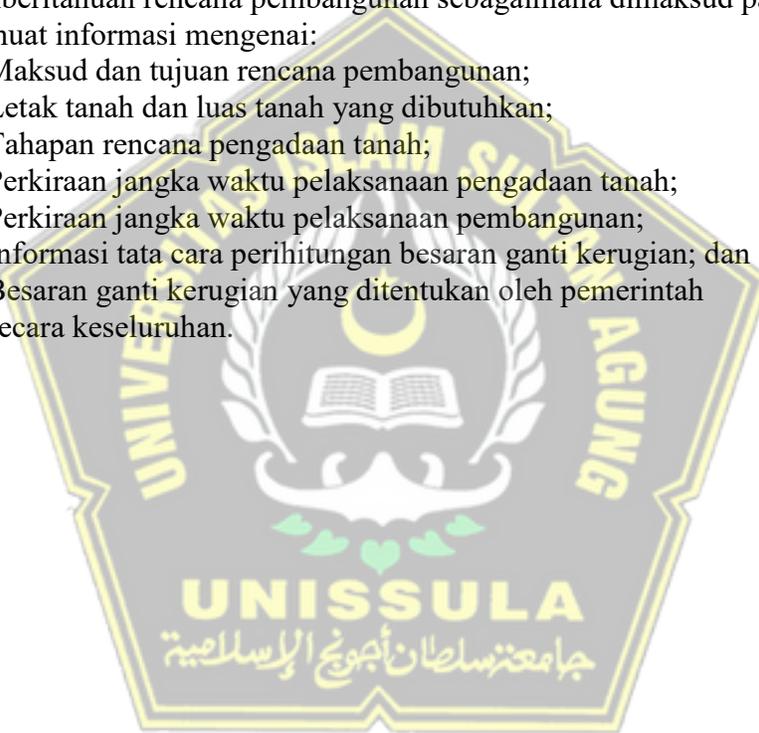
pelaksanaan pelaksanaan sistem ganti kerugian tanah pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum yang ada agar dapat terlaksana secara holistik untuk kemudian ditemukan solusinya secara *ius cnsstitutum*.

4. Implikasi Praktis dari penelitian ini ialah menciptakan rekonstruksi hukum baik dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015. Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ketentuan yang diubah ialah Pasal 34 sehingga ketentuannya menjadi 1) 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. 2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. 3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah menetapkan Ganti Kerugian. 4) 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 Pasal Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 dengan Menambahkan ayat (4) pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 yang menyatakan “penilaian tanah dalam rangka pengadaan tanah sebagaimana

dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Instansi yang memerlukan tanah menggunakan penilaian jasa penilai dengan juga mempertimbangkan hasil musyawarah dengan masyarakat terdampak”. Kemudian rekonstruksi pada Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 dengan menambahkan Pasal 14A pada Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2020 yang menyatakan:

Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada Pasal 14 memuat informasi mengenai:

- a) Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b) Letak tanah dan luas tanah yang dibutuhkan;
- c) Tahapan rencana pengadaan tanah;
- d) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- e) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- f) Informasi tata cara perhitungan besaran ganti kerugian; dan
- g) Besaran ganti kerugian yang ditentukan oleh pemerintah
- h) secara keseluruhan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Garner, Bryan, 2009, *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*, West, St. Paul
- Abdulrahman, 1994, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI
- Darus Badruzaman, Mariam, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung
- Dirdjosisworo, Soedjono, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Endah Wahyuningsih, Sri, 2013, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang
- Fuady, Munir, 1999, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktik*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung
- HS, Salim, 2012, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*, (Jakarta, Sinar Grafika)
- Hardjiwirog, Marbangun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* Jakarta
- Hans Kelsen, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta
- Handoko, Widhi, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Jogjakarta
- Hirts and Thomson, *Globalization in Question*, (Blackwell Publisher, Cambridge, 1996)
- Kadir Muhammad, 2004, *Abdul, Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Kelsen, Hans, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta

- L. Tanya, Bernard, dkk., 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta
- Lembaga Pengkajian Ekonomi Pancasila, *Ekonomi Pancasila*, (Mutiara, Jakarta, 1980)
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011)
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna, Historistas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2011)
- Lombard, Denys, *Nusa Jawa, Jilid I: Silang Budaya, Batas-Batas Pembaratan*, (Gramedia Pustaka Utama, 1996)
- Lubis, Mochtar, *Manusia Indonesia*, (Jakarta : ayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013)
- Lexi J. Moleong, 2007, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- M. Carnea, Michael, 1990, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank, Washington DC
- Mahmutarom, HR., *Rekonstruksi Konsep Keadilan, Studi Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat, Dan Instrumen Internasional*, UNDIP, Semarang, 2016
- Mahmud Marzuki, Peter, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta
- Mahfud M. D, Moh..., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta
- Marsoem, Soedjarwo, Adi, Wahyono, dan G. Manopo, Pieter, 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Rnebook, Jakarta
- Mansyur, Ali, 2010, “ *Pranata Hukum dan Penegakannya di Indonesia*”, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang
- Mansur Fagih, *Panduan Pendidikan Polik Rakyat*, (Yogyakarta:Insist, 1999)

- Mertokusumo, Sudikno *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2005)
- Muladi, *Hak Asasi Manusia*, (UNDIP, Semarang, 2004)
- Nawari Arief, Barda, 1984, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang
- _____, 2013, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang
- Nawiasky, Hans, 1948, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Cetakan 2, Benziger, Einseideln / Zurich / Koln
- ND, Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010)
- Notohamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, (Jakarta : BPK Gunung Mulia, 1973)
- Ohmae, Kenichi , *The End of Nation State*, The 1995 Panglaykim (Memorial Lecture, Jakarta, 1995)
- Octavian, Amarula, *Militer dan Globalisasi Studi Sosiologi Militer dalam Konteks Globalisasi dan Kontribusinya bagi Transformasi TNI*”, (Jakarta : UI Press 2012)
- Panitia Buku 20 Tahun Indonesia Merdeka Jilid V, Jakarta, (Tanpa Tahun)
- Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta
- _____, 2012, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 2001)
- Pranowo, M. Bambang, *Multi Dimensi Ketahanan Nasional*, (Pustaka Alvabet, Jakarta, 2010)

- Prasetyo, Teguh , *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, (Bandung : Nusa Media, 2017)
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Hakim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2012)
- Purbopranoto, Kuntjoro *HAM dan Pancasila*, (Pradya Paramita, Jakarta, 1979)
- Rindjin ,Ketut, *Pendidikan Pancasila Untuk Perguruan Tinggi*, (PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012)
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, (Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004)
- Roestandi, Achmad, *Responsi Filsafat Hukum*,)Bandung: Armico, 1992)
- Raho, Bernard, SVD,2007, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta
- S. Hutagalung, Arie, 2001, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, Diklat DDN, Jakarta
- S.W. Sumardjono, Maria, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta
- Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafamedia, Yogyakarta
- Swasono, Sri-Edi , *Ekspose Ekonomika : Mewaspadaai Globalisme dan Pasar-Bebas Ekonomi*,(Yogyakarta : Pusat Studi Ekonomi Pancasila-UGM, 2009)
- Salindeho, John , *Undang-undang Gangguan dan Masalah Lingkungan*, (Sinar Grafika, Jakarta, 1989)
- Sitorus, Oloan dan Limbong, Dayat, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*,Yogyakarta
- Sitorus, O., C. Sitepu, dan Sauni, H., 1995, *Pelepasanatau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*,Dasa Media Utama, Jakarta
- Silalahi, M. Daud , *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*,(P.T. Alumni, Bandung, 2001)

- Siahaan, N. H. T. ,*Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*,(Erlangga,Jakarta, 2004)
- Siswo, *Panca Azimat Revolusi, Tulisan, Risalah, Pembelaan, & Pidato, Sukarno 1962-1966, Jilid I*, (Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2014)
- Soekanto,Soerjonodan SitiMamudji Siswosoemarto, Rubijanto ,*Intelejen Ekonomi, Teori Dan Aplikasi*, (Gramedia Pustaka Utama, 2012) , 1985, Penelitian Hukum Normatif, Rajawali Jakarta, Press,
- Soedjono Dirdjosisworo,2008,*Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada,Jakarta
- Soetrisno dan SRDm Rita Hanafie, *Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian*, (ANDI, Yogyakarta, 2007)
- Soemarwoto, Otto, *Ekologi Lingkungan hidup dan Pembangunan*, (Djembatan, Jakarta, 1994)
- Supomo, *Sejarah Hukum Adat Jilid I, Dari Zaman Kompeni Sehingga Tahun 1948*, Pradnya Pramita, 1982
- Sutedi, Adrian, 2008,*Implementasi Prinsip Kpentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Supramono , Gatot, *Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia*, (Jakarta, 2012,Rineka Cipta)
- Sumanto, Ahmad Y, *Atlantis Nusantara, Berbagai Temuan Spektakuler Yang Semakin Meyakini Keberadaannya*, (Jakarta :Sembilan Cahaya Abadi, 2015)
- TIM ICE, *Demokrasi HAM*,,UIN Jakarta, 2003
- Utsman, Sabian, 2007, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Vredentbeg, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta,1999
- Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historistas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila*, (PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011)

Zaman, Nurus, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung

B. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria

Undang-Undang Nomer 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Guna Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Presiden Nomer 56 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomer 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Peraturan Presiden Nomer 2 Tahun 2015 Tentang Rncana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019

Peraturan Presiden Nomer 66 Tahun 2020 Pendanaan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Rangka Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Tanah Musnah

C. Jurnal/Artikel

Abuyazid Bustomi, Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, *Solusi*, Volume 16 Nomor 3, 2018

Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Peraturan Gubernur No. 250 Tahun 2009 tentang Panitia Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Tatanusa, Jakarta, 2008

The Globe Journal, *Undang-Undang Pengadaan Tanah Bara Efektif 2012*, 27 Desember 2012, diunduh pada tanggal 4 Mei 2019

Roosdiono & Partners, *Undang-Undang Pertanahan Yang Baru*, diunduh pada tanggal 2 Mei 2019

Mohammad Mulyadi, Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Jakarta Utara, *Aspirasi*, Vol. 8 No. 2

Muhammad Paurindra Ekasetya, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, (Studi Analisis Pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa di Kabupaten Brebes)*, (Semarang: UNNES, 2015)

World Bank, *Case Study Land Readjustment In Japan*, Diunduh melalui worldbank.org pada 21 April 2020

D. Internet

<https://properti.kompas.com/read/2016/03/23/191811421/Inilah.Pemenang.Lelang.Jalan.Tol.Batang-Semarang>, diunduh pada 23 Maret 2019

<http://nasional.kompas.com/>, Diakses pada 12 Mei 2020

E. Dokumen Negara

Berita Acara Penyimpanan Uang, Nomor: 03/PDT.CONNS/2017/PN/SMG

F. Wawancara

Asror, *Wawancara Pribadi Terkait Ganti kerugian Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak*, Wawancara Pribadi dengan anggota masyarakat

terdampak pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Wilayah Desa Sidogemah Pada 12 Februari 2020

Andi, *Wawancara Pribadi Terkait Ganti kerugian Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak*, Wawancara Pribadi dengan anggota masyarakat terdampak pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Wilayah Desa Sidogemah Pada 10 Juni 2020

Fatir, *Pelaksanaan Ganti Kerugian Pada Pengadaan Jalan Tol Semarang-Batang*, Wawancara Pribadi dengan Tim Badan Pertanahan Nasional Jawa Tengah Pada 12 April 2019

Khanafi, *Wawancara Pribadi Terkait Ganti kerugian Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak*, Wawancara Pribadi dengan Kepala Desa Sidogemah Pada 10 Juni 2020

Suhud, *Wawancara Pribadi Terkait Ganti kerugian Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak*, Wawancara Pribadi dengan Sekertaris Desa Sidogemah Pada 10 Juni 2020

Syamsuri, *Wawancara Pribadi Terkait Ganti kerugian Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak*, Wawancara Pribadi dengan anggota masyarakat terdampak pembangunan jalan tol Semarang-Demak di Wilayah Desa Sidogemah Pada 10 Juni 2020

Zailani Abdi, *Persoalan Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Batang*, Wawancara dengan Humas Waskita Tol Road Jawa Tengah Pada 12 April 2019