

**REKONSTRUKSI REGULASI PEMBERIAN GANTI
KERUGIAN PADA PENGADAAN TANAH BAGI
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG
BERBASIS NILAI KEADILAN**

DISERTASI

OLEH :

**BAMBANG SUYUDI, S.T., M.T.
NIM : 10302100026**



**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**REKONSTRUKSI REGULASI PEMBERIAN GANTI
KERUGIAN PADA PENGADAAN TANAH BAGI
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG
BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh

BAMBANG SUYUDI

NIM. 10302100026

DISERTASI

Untuk Memenuhi salah satu syarat ujian
Guna memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum ini.
Telah disetujui oleh Promotor dan Co Promotoe pada tanggal
Seperti tertera dibawah ini
Semarang, 04 Februari 2024

PROMOTOR

Prof. Dr. Hj Anis Mashdurohatu, S.H., M.Hum
NIDN. 0621057002

CO-PROMOTOR

Dr. H. Jawade Hafidz., S.H., M.H.
NIDN : 0620046701

Mengetahui

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung**



Dr. H. Jawade Hafidz., S.H., M.H.
NIDN : 0620046701

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 2024

Yang Membuat Pernyataan



BAMBANG SUYUDI

NIM : 10302100013

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO :

“Yang demikian itu karena sesungguhnya Allah tidak akan mengubah sesuatu nikmat yang telah diberikan-Nya kepada suatu kaum, hingga kaum itu merubah apa yang ada pada diri mereka sendiri dan sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.”
(Q.S. Al-Anfal/8:53).

PERSEMBAHAN :

Karya ini, kupersembahkan untuk :

**Yang tercinta kedua orang tua kami,
Alm. Bpk H. Marsudi dan Ibu Sri Mulyani,**

**Isteri tercinta Munawaroh, S.Pd. dan anak-anak tersayang,
Ihzanul Fachri, A.Md. BC., Sayyida Amalia Zahra, Haliza Zahira dan Najma Kamila**

ABSTRAK

Dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara, pemerintah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pembangunan guna mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum diperlukan tanah dan dalam proses pengadaan tanah memegang peranan penting karena berhubungan langsung dengan masyarakat dalam proses pemberian ganti kerugian. Dalam banyak kasus pemberian ganti kerugian belum mencerminkan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Mengingat hal tersebut diperlukan regulasi pemberian ganti kerugian yang berkeadilan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan dan menganalisis regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang belum berkeadilan, untuk mendeskripsikan dan menganalisis kelemahan-kelemahan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini, dan untuk menemukan konsep baru pengaturan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berbasis nilai keadilan.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum sosiologis dengan menggunakan paradigma *constructivism*, dan dengan pendekatan *social legal research*. Penelitian ini menggunakan jenis data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan, dan wawancara data yang terkumpul dilakukan analisis secara kualitatif. Teori hukum yang digunakan yaitu teori keadilan, teori sistem hukum, teori perlindungan hukum dan teori hukum progresif.

Hasil penelitian didapatkan 1) Regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang belum berkeadilan dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, yaitu : a) Nilai ganti kerugian yang dibuat Penilai Bersifat Final dan Mengikat, b) Tidak jelasnya ruang lingkup pemeriksaan dan putusan pengadilan terhadap permohonan keberatan, dan c) Konsinyasi yang merampas hak atas tanah. 2) Terdapat kelemahan-kelemahan dalam pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, dan PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu : Kelemahan Substansi Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu a) Tidak adanya kewajiban menyampaikan hak pemilik tanah untuk mengajukan keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, b) Tidak maksimalnya musyawarah untuk menyepakati bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, c) Tidak diaturnya jangka waktu musyawarah dan d) Lambatnya pemilik tanah menerima ganti kerugian. Kelemahan Struktur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu a) Kurangnya sosialisasi pengadaan Tanah, b) Lembaga Penilai Tanah yang kurang independent, c) Sulitnya mencapai kesepakatan dalam musyawarah, d) Ketidakkakuratan dalam melakukan pengukuran bidang tanah, dan e) Kurang tertibnya administrasi pertanahan, dan Kelemahan Kultur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu : a) Kurangnya kesadaran masyarakat, dan

b) Adanya spekulasi tanah. 3) Rekonstruksi nilai keadilan dalam regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus mampu menyeimbangkan antara kepentingan umum dan melindungi kepentingan pemegang hak atas tanah, sehingga pelaksanaan musyawarah harus dioptimalkan dalam menyepakati besaran dan bentuk ganti kerugian. Regulasi yang belum berbasis nilai keadilan perlu dilakukan rekonstruksi norma yaitu terhadap Pasal 34, Pasal 38, Pasal 41, Pasal 42 dan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, dan Pasal 68, Pasal 69, Pasal 71, Pasal 78, Pasal 85 A, Pasal 89 dan Pasal 99 PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kata kunci : *Rekonstruksi, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum, Ganti Kerugian, Nilai Keadilan*



ABSTRACT

In carrying out national and state life, the government has the obligation to carry out development to create a just and prosperous society based on Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. In implementing development for the public interest, land is needed and in the land acquisition process it plays an important role because liaise directly with the community in the process of providing compensation. In many cases, the provision of compensation does not reflect adequate and fair compensation to the entitled parties in the land acquisition process. Considering this, regulations on providing fair compensation are needed.

The aim of this research is to describe and analyze regulations on providing compensation in land acquisition for development in the public interest that are not yet fair, to describe and analyze the weaknesses in providing compensation in land acquisition for development in the public interest at this time, and to discover new concepts arrangements for providing compensation in the procurement of land for development in the public interest based on justice values.

The research method used is sociological legal research using the constructivism paradigm and a social legal research approach. This research uses primary data and secondary data. Data collection techniques through literature study and interviews. The data collected was analyzed qualitatively. The legal theories used are justice theory, legal system theory, development legal theory and progressive legal theory.

The results of the research obtained 1) Regulations on providing compensation in land procurement for development for public purposes which are not yet fair in Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition in conjunction with Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation, namely: a) The value of compensation made by the Appraiser is of a nature Final and Binding, b) Unclear scope of the Court's examination and decision regarding the objection request, and c) Consignment that takes away land rights. 2) There are weaknesses in providing compensation in land procurement for development in the public interest in Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition in conjunction with Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation, and PP Number 19 of 2021 in conjunction with PP Number 39 of 2023 concerning Implementation of Land Acquisition for Development in the Public Interest, namely: Weaknesses in the Legal Substance of Providing Compensation in Land Acquisition for Development in the Public Interest, namely a) Absence of Obligation to Communicate the Land Owner's Right to File Objections to the Form and/or Amount of Compensation, b) Insufficient deliberation to agree on the form and/or amount of compensation, c) The period of deliberation is not regulated and d) The land owner is slow to receive compensation. Weaknesses in the Legal Structure of Providing Compensation in Land Acquisition for Development in the Public Interest, namely a) Lack of Socialization of Land Acquisition, b) Land Appraisal Institutions that are less independent, c) Difficulty in Reaching Agreement in Deliberations, d) Inaccuracy in Measuring, and e) Lack of orderly land administration, and weaknesses in the legal culture of providing compensation in land acquisition for development in the public interest, namely: a) lack of public awareness, and b) the existence of land shares. 3) Reconstructing the value of justice in land acquisition regulations for the public interest must be able to balance the public

interest and protect the interests of land rights holders, so that the implementation of deliberations must be optimized in agreeing on the amount and form of compensation. Meanwhile, regulations that are not yet based on the value of justice need to reconstruct norms, namely Article 34, Article 38, Article 41, Article 42 and Article 43 of Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition in conjunction with Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation, and Article 68, Article 69, Article 71, Article 78, Article 85 A, Article 89 and Article 99 PP Number 19 of 2021 in conjunction with PP Number 39 of 2023 concerning Implementation of Land Acquisition for Development in the Public Interest.

Keywords: Reconstruction, Land Acquisition, Public Interest, Compensation, Value of Justice



RINGKASAN

Secara filosofis bentuk ganti kerugian lain yang dapat dinilai sebagaimana yang diatur Pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tidak dijelaskan secara lengkap sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan bagi masyarakat, padahal Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Sedangkan problem yuridis dalam Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah sebagaimana yang diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, menyebutkan bahwa: Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat. Ketentuan serupa juga terdapat dalam Pasal 69 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 sebagaimana yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan ini menunjukkan kepada pemilik tanah bahwa besarnya nilai ganti kerugian yang ditetapkan Penilai bersifat final dan mengikat. Buat apa diadakan musyawarah kalau besarnya nilai ganti kerugian mengikat bagi pemilik tanah, dan apakah ketentuan ini sejalan dengan asas pengadaan tanah yaitu asas kesepakatan ?

Selain itu, pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa, ”Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Sedangkan problem yuridis pengaturan pemberian ganti kerugian dalam Pasal 77 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk uang”, padahal terdapat bentuk ganti kerugian lainnya. Adapun problem sosiologis yaitu Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak maka kepemilikan atau hak atas tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat-alat bukti

haknya dinyatakan tidak berlaku lagi dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Berdasarkan adanya problem filosofis, yuridis dan sosiologis, maka permasalahan yang perlu dianalisis lebih lanjut dalam penelitian ini, dapat dirumuskan: Mengapa regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berkeadilan? Bagaimana kelemahan-kelemahan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini? Bagaimana rekonstruksi regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berbasis nilai keadilan ?

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum sosiologis dengan menggunakan paradigma *constructivism*, dan dengan pendekatan *social legal research*. Penelitian ini menggunakan jenis data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan, dan wawancara. Data yang terkumpul dilakukan analisis secara kualitatif. Teori hukum yang digunakan yaitu teori keadilan, teori sistem hukum, teori perlindungan hukum perlindungan dan teori hukum progresif.

Hasil penelitian didapatkan 1) Regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang belum berkeadilan dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, yaitu : a) Nilai ganti kerugian yang dibuat Penilai Bersifat Final dan Mengikat, b) Tidak jelasnya ruang lingkup pemeriksaan dan putusan pengadilan terhadap permohonan keberatan, dan c) Konsinyasi yang merampas hak atas tanah. 2) Terdapat kelemahan-kelemahan dalam pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, dan PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu : Kelemahan Substansi Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu

a) Tidak adanya kewajiban menyampaikan hak pemilik tanah untuk mengajukan keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, b) Tidak maksimalnya musyawarah untuk menyepakati bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, c) Tidak diaturnya jangka waktu musyawarah dan d) Lambatnya pemilik tanah menerima ganti kerugian. Kelemahan Struktur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu a) Kurangnya sosialisasi pengadaan Tanah, b) Lembaga Penilai Tanah yang kurang independent, c) Sulitnya mencapai kesepakatan dalam musyawarah, d) Ketidakakuratan dalam melakukan pengukuran bidang tanah, dan e) Kurang tertibnya administrasi pertanahan, dan Kelemahan Kultur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu : a) Kurangnya kesadaran masyarakat, dan b) Adanya spekulasi tanah. 3) Rekonstruksi nilai keadilan dalam regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus mampu menyeimbangkan antara kepentingan umum dan melindungi kepentingan pemegang hak atas tanah, sehingga pelaksanaan musyawarah harus dioptimalkan dalam menyepakati besaran dan bentuk ganti kerugian. Regulasi yang belum berbasis nilai keadilan perlu dilakukan rekonstruksi norma yaitu terhadap Pasal 34, Pasal 38, Pasal 41, Pasal 42 dan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, dan Pasal 68, Pasal 69, Pasal 71, Pasal 78, Pasal 85 A, Pasal 89 dan Pasal 99 PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Adapun saran yang dapat ditawarkan untuk mengatasi permasalahan hukum pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu: 1) Nilai Ganti Kerugian yang dibuat Penilai tidak Bersifat Final dan Mengikat, tapi hanya dijadikan patokan untuk menentukan besarnya ganti kerugian, karena Nilai Ganti Kerugian yang Bersifat Final dan Mengikat akan bertentangan asas kesepakatan dalam pengadaan tanah dan tidak memberikan perlindungan bagi pemilik tanah. Ruang lingkup pemeriksaan dan putusan Pengadilan terhadap permohonan keberatan harus jelas yaitu tidak terikat dengan Nilai

Ganti Kerugian yang dibuat Penilai, dan Konsinyasi harus dihapus karena tidak sesuai dengan substansi hukum, tidak memberikan keadilan dan merampas hak atas tanah Masyarakat. 2) Selain perbaikan substansi hukum oleh pembentuk UU dan pemerintah terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, dan PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diperlukan pula a) peningkatan sosialisasi pengadaan tanah, b) Independensi Lembaga Penilai Tanah, c) Mengoptimalkan Kesepakatan dalam Musyawarah, d) Peningkatan kemampuan petugas ukur Kantor Pertanahan melalui pelatihan, dan e) Peningkatan kemampuan administrasi pertanahan, dan untuk mengatasi kelemahan kultur hukum yaitu a) Peningkatan kesadaran Masyarakat, dan b) Pemberantasan atau mempersempit ruang gerak Spekulasi Tanah. dan 3) Pembentuk Undang-Undang dan Pemerintah segera merevisi regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum agar mampu menyeimbangkan antara kepentingan umum dan melindungi kepentingan pemegang hak atas tanah, dalam Pasal 34, Pasal 38, Pasal 41, Pasal 42 dan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, dan Pasal 68, Pasal 69, Pasal 71, Pasal 78, Pasal 85 A, Pasal 89 dan Pasal 99 PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Sedangkan implikasi kajian secara teoritis, adalah: 1) Kesepakatan merupakan inti yang harus ditegakan dan diupayakan secara optimal, baik dalam regulasi maupun dalam pelaksanaan Pengadaan Tanah, baik terhadap besaran ganti kerugian maupun bentuk ganti kerugian, dan 2) Penghapusan konsep konsinyasi dalam pengadaan tanah, selain tidak tepat, juga merampas hak atas tanah masyarakat yang keberatan terkait nilai dan atau bentuk ganti kerugian yang disepakatinya. Kemudian implikasi secara praktis adalah: 1) Memberikan rekomendasi bagi penyempurnaan regulasi pengadaan tanah agar mencerminkan nilai-nilai

keadilan dan dalam pelaksanaan pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan 2) Dapat menjadi sumber rujukan bagi pemerintah dan Menteri dalam penyempurnaan regulasi pengadaan tanah di tingkat teknis, peningkatan kualitas petugas ukur dan kemampuan administrasi Pegawai Pertanahan.



SUMMARY

Philosophically, other forms of compensation that can be assessed as regulated in Article 68 of Government Regulation Number 19 of 2021 are not fully explained, giving rise to a sense of injustice for society, even though Article 28 D paragraph (1) of the 1945 Constitution confirms that every citizen has the right to recognition, , guarantees, protection and certainty of fair law and equal treatment before the law.” Meanwhile, the juridical problem in Article 34 paragraph (3) of Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition as amended by Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation, states that: The amount of Compensation value is based on the results of the Appraiser's assessment as referred to in paragraph (1) is final and binding. Similar provisions are also contained in Article 69 paragraph (3) of Government Regulation Number 19 of 2021 as amended by Government Regulation Number 39 of 2023 concerning the Implementation of Land Acquisition for Development in the Public Interest. This provision shows the land owner that the amount of compensation determined by the appraiser is final and binding. Why hold a deliberation if the amount of compensation is binding on the land owner, and is this provision in line with the principle of land acquisition, namely the principle of agreement?

Article 28 D paragraph (1) of the 1945 Constitution which states that, "Everyone has the right to recognition, guarantees, protection and fair legal certainty as well as equal treatment before the law." Meanwhile, the juridical problem of regulating the provision of compensation in Article 77 paragraph (1) of Government Regulation Number 19 of 2021, Land Acquisition implementers prioritize providing compensation in the form of money," even though there are other forms of compensation. As for the sociological problem, namely Article 43 of Law Number 2 of 2012 determines that when the granting of Compensation and Relinquishment of Rights is carried out, the ownership or rights to the land of the Entitled Party are forfeited and

the evidence of their rights is declared no longer valid and the land becomes controlled land directly by the state. Based on the existence of philosophical, juridical and sociological problems, the problems that need to be analyzed further in this research can be formulated: Why are the regulations for providing compensation in land acquisition for development in the public interest not yet fair? What are the weaknesses in providing compensation in land acquisition for development in the public interest at this time? How to reconstruct the regulations for providing compensation in land acquisition for development in the public interest based on justice values?

The research method used is sociological legal research using the constructivism paradigm and a social legal research approach. This research uses primary data and secondary data. Data collection techniques through literature study and interviews. The data collected was analyzed qualitatively. The legal theories used are justice theory, legal system theory, development legal theory and progressive legal theory.

The results of the research obtained 1) Regulations on providing compensation in land procurement for development for public purposes which are not yet fair in Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition in conjunction with Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation, namely: a) The value of compensation made by the Appraiser is of a nature Final and Binding, b) Unclear scope of the Court's examination and decision regarding the objection request, and c) Consignment that takes away land rights. 2) There are weaknesses in providing compensation in land procurement for development in the public interest in Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition in conjunction with Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation, and PP Number 19 of 2021 in conjunction with PP Number 39 of 2023 concerning Implementation of Land Acquisition for Development in the Public Interest, namely: Weaknesses in the Legal Substance of Providing Compensation in Land Acquisition for Development in the Public Interest, namely a) Absence of Obligation to Communicate the Land

Owner's Right to File Objections to the Form and/or Amount of Compensation, b) Insufficient deliberation to agree on the form and/or amount of compensation, c) The period of deliberation is not regulated and d) The land owner is slow to receive compensation. Weaknesses in the Legal Structure of Providing Compensation in Land Acquisition for Development in the Public Interest, namely a) Lack of Socialization of Land Acquisition, b) Land Appraisal Institutions that lack of independence, c) Difficulty in Reaching Agreement in Deliberations, d) Inaccuracies in Measuring, and e) Lack of orderly land administration, and Weaknesses in the Legal Culture of Providing Compensation in Land Acquisition for Development in the Public Interest, namely: a) Lack of Public Awareness, and b) The existence of a share of land. 3) Reconstructing the value of justice in land acquisition regulations for the public interest must be able to balance the public interest and protect the interests of land rights holders, so that the implementation of deliberations must be optimized in agreeing on the amount and form of compensation. Meanwhile, regulations that are not yet based on the value of justice need to reconstruct norms, namely Article 34, Article 38, Article 41, Article 42 and Article 43 of Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition in conjunction with Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation, and Article 68, Article 69, Article 71, Article 78, Article 85 A, Article 89 and Article 99 PP Number 19 of 2021 in conjunction with PP Number 39 of 2023 concerning Implementation of Land Acquisition for Development in the Public Interest.

The suggestions that can be offered to overcome the legal problem of providing compensation in land acquisition for development in the public interest are: 1) The compensation value made by the appraiser is not final and binding, but is only used as a benchmark for determining the amount of compensation, because the compensation value which are final and binding will conflict with the principles of agreement in land acquisition and will not provide protection for land owners. The scope of the Court's examination and decision regarding the objection application must be clear, namely that it is not tied to the Compensation Value made by the

Appraiser, and the Consignment must be removed because it does not comply with the legal substance, does not provide justice and takes away the Community's land rights. 2) Apart from improving the legal substance by the law makers and the government regarding Law Number 2 of 2012 concerning Land Acquisition in conjunction with Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation, and PP Number 19 of 2021 in conjunction with PP Number 39 of 2023 concerning Implementation of Land Acquisition for Development for the Purposes In general, it is also necessary to a) increase the socialization of land acquisition, b) the independence of Land Appraisal Institutions c) Optimize Agreements in Deliberations, d) Increase the capacity of Land Office surveyors through training, and e) Increase the capacity of land administration, and to overcome weaknesses in legal culture, namely a) Increasing public awareness, and b) eradicating or narrowing the space for land sequestration. and 3) Lawmakers and the Government immediately revise land acquisition regulations for the public interest so that they are able to balance the public interest and protect the interests of land rights holders, in Article 34, Article 38, Article 41, Article 42 and Article 43 of Law Number 2 of the Year 2012 concerning Land Procurement in conjunction with Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation, and Article 68, Article 69, Article 71, Article 78, Article 85 A, Article 89 and Article 99 of PP Number 19 of 2021 in conjunction with PP Number 39 of 2023 concerning Implementation of Procurement Land for Development in the Public Interest.

Meanwhile, the theoretical implications of the study are: 1) Agreements are the core that must be upheld and pursued optimally, both in regulations and in the implementation of Land Acquisition, both regarding the amount of compensation and the form of compensation, and 2) Elimination of the concept of consignment in land procurement, Apart from being inappropriate, it also takes away the land rights of people who object to the value and/or form of compensation agreed upon. Then the practical implications are: 1) Providing recommendations for improving land procurement regulations so that they reflect the values

of justice and in the implementation of land procurement for development in the public interest, and 2) Can be a reference source for the government and Ministers in improving land acquisition regulations at the technical level , improving the quality of surveyors and administrative capabilities of Land Employees.



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan karunia dan petunjuk-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan disertasi dengan judul : **“REKONSTRUKSI REGULASI PEMBERIAN GANTI KERUGIAN PADA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERBASIS NILAI KEADILAN”**

Betapa pun penulis berusaha seteliti dan secermat mungkin dalam penulisan disertasi ini, namun sebagai manusia tidak luput dari kekeliruan. Kekurangan dan kelemahan dalam karya ini pastilah ada. Oleh karena itu atas segala kekurangan dan kelemahan serta kekeliruan penulisan dalam disertasi ini penulis mohon maaf.

Dalam kesempatan ini, 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 Semarang.
- 2 Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus sebagai Co-Promotor yang dengan penuh ketulusan dan kesabaran, telah berkenan meluangkan waktu memberikan bimbingan dan koreksi kepada penulis untuk perbaikan penulisan disertasi ini.
- 3 Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M.Hum., selaku Kaprodi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang sekaligus sebagai Promotor yang dengan penuh ketulusan dan kesabaran, telah berkenan meluangkan waktu memberikan bimbingan dan koreksi kepada penulis untuk perbaikan penulisan disertasi ini

- 4 Para Penguji yang telah memberikan koreksi dan petunjuk serta arahan demi sempurnanya disertasi ini, sehingga layak sebagai karya ilmiah yang dapat bermanfaat;
- 5 Para Dosen Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang, yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan yang tiada terhingga kepada penulis;
- 6 Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Selatan yang telah memberikan kesempatan dan dukungan untuk mengikuti pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA;
- 7 Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru beserta jajaran yang telah memberikan dukungan dalam pengambilan data untuk penyusunan disertasi ini;
- 8 Tim Bidang Survei dan Pemetaan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Selatan yang banyak memberikan semangat dan dukungan dalam penyusunan disertasi ini;
- 9 Staf administrasi baik akademik dan keuangan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang sangat membantu dalam studi termasuk dalam penyusunan dan ujian disertasi ini;
- 10 Rekan-rekan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang yang sudah memberikan motivasi dan dukungan dalam menyelesaikan penulisan disertasi ini;
- 11 Orang tua, Isteri, dan anak-anak tercinta yang telah mendoakan, membantu dan memotivasi dalam studi dan menyelesaikan disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang.

Akhirnya segala kritik dan saran demi perbaikan disertasi ini akan penulis terima demi kesempurnaan disertasi ini. Mudah-mudahan disertasi ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia. Aamiin.

Semarang, Februari 2024

Penulis

BAMBANG SUYUDI, S.T., M.T.
NIM : 10302100026



DAFTAR ISI

JUDUL COVER DALAM	i
LEMBAR PERSETUJUAN	i
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	vi
RINGKASAN	viii
SUMMARY	xiii
KATA PENGANTAR	xviii
DAFTAR ISI	xxi

BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan Penelitian	14
E. Kerangka Konseptual	14
1. Pengertian Rekonstruksi	14
2. Pengertian Regulasi	16
3. Pengertian Pengadaan Tanah	16
4. Pengertian Kepentingan Umum	18
5. Pengertian Ganti Kerugian	22
6. Pengertian Nilai Keadilan	23
F. Kerangka Teoretik	24
1. Teori Keadilan sebagai <i>Grand Theory</i>	25
2. Teori Sistem Hukum sebagai <i>Middle Theory</i>	33
3. Teori Perlindungan Hukum sebagai <i>Applied Theory</i>	39
4. Teori Hukum Progresif sebagai <i>Applied Theory</i>	42
G. Kerangka Pemikiran	44
H. Metode Penelitian	46
I. Orisinalitas Penelitian	53

J. Sistematika Penulisan.....	60
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	62
A. Hak Menguasai Negara Atas Tanah	62
B. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah	64
C. Politik Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	69
D. Konsep Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	85
E. Konsep Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	94
F. Standar Internasional Pengadaan Tanah dan Permukiman Kembali.....	104
G. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dalam Perspektif Islam.....	115
BAB III REGULASI PEMBERIAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BELUM BERKEADILAN... 118	
A. Regulasi Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pelaksananya.....	118
B. Regulasi Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja	148
C. Regulasi Pemberian Ganti Kerugian yang Belum Berkeadilan.....	179
1. Nilai Ganti Kerugian yang dibuat Penilai Bersifat Final dan Mengikat.....	180
2. Tidak jelasnya ruang lingkup pemeriksaan dan putusan Pengadilan terhadap permohonan keberatan.....	184
3. Konsinyasi yang merampas hak atas tanah.....	185
D. Pelaksanaan Pengadaan Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	188
BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN PEMBERIAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SAAT INI.....	203
A. Kelemahan Substansi Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	203
1. Tidak Adanya Kewajiban Menyampaikan Hak Pemilik Tanah Untuk Mengajukan Keberatan Terhadap Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Kerugian	203
2. Tidak diaturnya jangka waktu musyawarah	204
3. Tidak maksimalnya musyawarah untuk menyepakati bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian	205
4. Lambatnya pemilik tanah menerima ganti kerugian.....	209
B. Kelemahan Struktur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	210
1. Sosialisasi Pengadaan Tanah.....	210

2. Lembaga Penilai Tanah.....	211
3. Sulitnya Mencapai Kesepakatan dalam Musyawarah.....	212
4. Berpihaknya Aparat Keamanan.....	215
5. Ketidakakuratan dalam Pengukuran Bidang Tanah.....	216
6. Kurang Tertibnya Administrasi Pertanahan.....	217
C. Kelemahan Kultur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	218
1. Kurangnya Kesadaran Pemilik Tanah	218
2. Adanya Spekulasi Tanah.....	220
BAB V REKONSTRUKSI REGULASI PEMBERIAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERBASIS NILAI KEADILAN	222
A. Regulasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Negara Malaysia, Singapura, Australia dan India	222
B. Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Regulasi Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	254
C. Rekonstruksi Norma Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Berbasis Nilai Keadilan	283
BAB VI PENUTUP.....	303
A. Simpulan	303
B. Saran	304
C. Implikasi Kajian.....	305
DAFTAR PUSTAKA.....	307



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, pemerintah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pembangunan guna mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan yang dilaksanakan harus dapat menjamin pemenuhan hak-hak dasar bagi warga negara seperti tempat tinggal, pekerjaan yang layak, sandang, pangan yang cukup dan lingkungan yang memadai, sehingga Negara dituntut untuk memberdayakan setiap jengkal tanah yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi ini harus mendapatkan perhatian yang serius dikarenakan semakin meningkatnya jumlah penduduk yang berdasar data Badan Pusat Statistik (BPS) terbaru, jumlah penduduk di Indonesia kini telah mencapai sebanyak 278,69 juta jiwa pada pertengahan 2023 dengan laju pertumbuhan pada angka 1,13 persen, artinya setiap tahun penduduk Indonesia bertambah 3 (tiga) juta jiwa. Pada sisi yang lain bahwa jumlah bidang tanah bersifat statis dan terbatas akan tetapi harus mampu memenuhi kebutuhan dasar penduduk yang semuanya berbasis pada pemanfaatan ruang bidang tanah.

Selain pembangunan dilaksanakan untuk pemenuhan kebutuhan dasar warga Negara, pemerintah juga perlu melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum seperti kepentingan pertahanan dan keamanan nasional, konektivitas, ketahanan energi, infrastruktur pendidikan, kesehatan dan kepentingan lainnya dalam pembangunan pada umumnya. Dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah dan keterbatasan tanah dalam artian lahan ini menjadi permasalahan utama dalam pencapaian program strategis nasional tersebut, yang pada akhirnya perlu upaya terarah dengan perlunya berbagai peraturan terkait pengadaan tanah bagi

pembangunan untuk kepentingan umum. Upaya ini harus terus dilakukan mengingat banyaknya permasalahan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dimana sangat sulit mendapatkan tanah dan mengantisipasi melonjaknya harga tanah seiring berlangsungnya proses pengadaan tanah dalam setiap kegiatan pembangunan. Terkait harga tanah ini dalam proses pengadaan tanah memegang peranan penting karena berhubungan langsung dengan masyarakat dalam proses pemberian ganti kerugian. Namun demikian selama pemerintah mengedepankan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat maka proses pengadaan tanah diharapkan akan berjalan dengan lancar.

Perlu ditegaskan disini bahwa semua rakyat memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhan masing-masing yang beraneka ragam. Tanah terdapat di seluruh wilayah negara dan dapat digunakan secara langsung dalam memenuhi kebutuhan tersebut, sehingga penguasaannya dapat diatur secara merata dan adil. Dengan demikian tanah berfungsi langsung dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan Makmur. Berbeda dengan sumber daya alam yang lain, seperti misalnya bahan tambang. Diperlukan oleh dan tersedia golongan rakyat tertentu saja dan keberadaannya pun terbatas di lokasi-lokasi tertentu. Penguasaan dan penggunaannya pun tidak dapat dilakukan secara langsung, karena masih harus didahului dengan kegiatan pengambilan dan pengolahannya. Maka fungsinya dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan Makmur tidak langsung, melainkan melalui berbagai tahap.

Bahwa negara melalui pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengambil tanah yang dimiliki oleh rakyat dan instansi untuk kepentingan umum maka dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Boedi Harsono, menyatakan bahwa Hak Menguasai dari Negara sebagaimana disebut dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, merupakan hak penguasaan atas tanah sebagai penugasan pelaksanaan Hak bangsa yang termasuk bidang hukum publik dan meliputi semua tanah bersama bangsa Indonesia. Tafsiran otentik mengenai hakikat dan lingkup Hak Menguasai dari Negara itu dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.¹ Lebih lanjut apabila dilihat dari Penjelasan Umum Bab II butir (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal UUPA, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang dasar 1945 tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia maupun Negara bertindak sebagai Pemilik Tanah. Adalah lebih tepat apabila Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Sehingga dengan pangkal pendirian tersebut di atas, perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan tertinggi:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

¹ Boedi Harsono, 2002, Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001, Jakarta: Universitas Trisakti

Dalam Pasal 6 UUPA dijelaskan bahwa, "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Hal ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Memperhatikan ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat), akan tetapi antara kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok yaitu tanah untuk sebesar-besar kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat Indonesia.

Dalam perkembangannya untuk menjamin pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan, Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang berikutnya beberapa pasal direvisi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan terakhir ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Peraturan turunan dari kedua undang-undang tersebut yaitu dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Berbagai aturan tersebut sebagai payung hukum bagi Pemerintah untuk melaksanakan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk

kepentingan umum yang harus dapat menjamin kehidupan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut undang-undang tersebut dijelaskan pengertian pengadaan tanah dan kepentingan umum, bahwa menurut Pasal 1 angka 2 disebutkan, "Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak, dan Pasal 1 angka 6 bahwa Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Salah satu hal penting terkait pengadaan tanah bahwa sesuai penjelasan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam proses pengadaan tanahnya harus mengedepankan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara. Lebih lanjut dalam penjelasan tersebut bahwa hukum tanah nasional mengakui dan menghormati hak masyarakat atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah, serta memberikan wewenang untuk mengadakan pengaturan, membuat kebijakan, mengadakan pengelolaan, serta menyelenggarakan dan mengadakan pengawasan yang tertuang dalam pokok-pokok pengadaan tanah, yaitu:

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.

Dalam pengadaan tanah masalah pemberian ganti kerugian kadang menjadi masalah utama, sering berkepanjangan, dan dapat menghambat proses pengadaan tanah secara keseluruhan. Rakyat sering tidak dapat menerima besaran uang ganti kerugian dari pemerintah karena nilainya terlalu rendah dan tidak dapat menopang kehidupan mereka, apalagi kalau tanahnya merupakan tanah tempat tinggal yang harus membeli lagi rumah di tempat yang lain. Istilah ganti kerugian sesuai Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pengadaan tanah itu sendiri menurut Pasal 3 Undang-Undang Pengadaan Tanah tersebut bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Menilik kembali Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 13, bahwa dalam kegiatan Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Perencanaan;

Dalam tahap perencanaan ini instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam bentuk Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT), yang disusun berdasarkan studi kelayakan dan nantinya diserahkan kepada pemerintah provinsi.

2. Persiapan;

Dalam tahap ini instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah yang telah disusun sebelumnya, melaksanakan kegiatan;

- a. pemberitahuan rencana pembangunan, kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum baik secara langsung maupun tidak langsung.
- b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan, meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah. Hasil kegiatan pendataan tersebut sebagai data untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan.
- c. Konsultasi Publik rencana pembangunan, dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak. Konsultasi Publik ini dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak dan masyarakat terdampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati.

3. Pelaksanaan;

Pelaksanaan kegiatan Pengadaan Tanah diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum kepada Lembaga Pertanahan. Lembaga pertanahan dalam hal ini adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah ini meliputi berbagai kegiatan yaitu:

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. Penilaian ganti kerugian;
- c. Musyawarah penetapan ganti kerugian;

- d. Pemberian ganti kerugian; dan
- e. Pelepasan tanah Instansi.

4. Penyerahan hasil;

Penyerahan hasil pengadaan tanah dilakukan oleh Lembaga Pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak telah dilaksanakan, dan pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri. Selanjutnya instansi yang memerlukan tanah dapat memulai pelaksanaan kegiatan pembangunan.

Mengingat masalah pemberian ganti kerugian begitu penting dalam proses pengadaan tanah, maka perlu dibahas lebih lanjut sesuai topik penulisan ini maka dapat disampaikan uraian hal-hal yang terkait dengan pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak sesuai sebutan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Dalam tahap pelaksanaan telah diuraikan berbagai tahapan dan ada 3 (tiga) tahapan terkait pemberian ganti kerugian yaitu :

1. Penilaian ganti kerugian;
2. Musyawarah penetapan ganti kerugian;
3. Pemberian ganti kerugian.

Menurut Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum dalam Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk yang berupa: a) uang; b) tanah pengganti; c) permukiman kembali; d) kepemilikan saham atau; e) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak. Dilihat dari kebutuhan Pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah Negara yang tersedia

sangatlah terbatas, oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat.

Dalam pengadaan tanah akan selalu berhubungan dengan masalah ganti kerugian sehingga kesesuaian besaran ganti kerugian harus menjadi faktor penentu agar tidak terjadinya permasalahan atau secara luas menjadi konflik agraria. Konsep musyawarah harus menjadi penentu terhadap proses peralihan tanah bagi masyarakat kepada pemerintah dalam hal ini instansi yang memerlukan tanah. Penguasaan tanah dan penggunaan tanah harus berlandaskan hak yang disediakan dalam hukum tanah nasional sehingga masyarakat dapat terlindungi oleh hukum akibat adanya gangguan dari berbagai pihak mulai dari masyarakat itu sendiri hingga para penguasa yang akan menguasai tanah.

Dalam pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa 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. Tanaman;
4. Benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
5. Kerugian lain yang dapat dinilai.

Dalam pasal ini maksud dari, "kerugian lain yang dapat dinilai" adalah kerugian non fisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa. Selain nilai atas properti sisa akan sangat sulit untuk dilakukan penilaian, dalam pasal ini terdapat **problem filosofis** dimana selama ini kerugian lain yang dapat dinilai sebagaimana juga dalam Pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tidak dijelaskan secara lengkap sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan bagi masyarakat

karena tidak ada aturan hukum yang jelas terkait hal tersebut, padahal setiap warga negara berhak atas kepastian hukum, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

Selain itu dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 juga ditentukan bahwa:

- (1) Dalam hal Pihak yang berhak menolak berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.
- (2) Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan juga terhadap:
 - a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahu keberadaannya; atau
 - b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. Masih dipersengketakan pemilikannya;
 3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. Menjadi jaminan di Bank.

(3) Pengadilan Negeri paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari wajib menerima penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

Dalam pasal ini juga terdapat problem filosofis, yaitu menimbulkan ketidakadilan bagi Pihak yang Berhak dimana masyarakat selalu merugi dengan harus menggugat ke pengadilan negeri bahkan sampai dengan Mahkamah Agung dengan biaya sendiri, masyarakat dianggap sepakat, dianggap sama statusnya yang menolak atau menggugat

dengan yang tidak diketahui keberadaannya, yang dengan prosedur penitipan nilai Ganti Kerugian seolah-olah merupakan pemaksaan sepihak kepada Pihak yang Berhak, padahal Pihak yang Berhak mendapat perlindungan untuk berbuat atau tidak berbuat atas hak miliknya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945, yaitu: “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Demikian pula dengan bunyi pasal 28 H ayat 4) UUD 1945 bahwa, ”Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.”

Sedangkan **problem yuridis**, Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah sebagaimana yang diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, menyebutkan bahwa: Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat. Ketentuan serupa juga terdapat dalam Pasal 69 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 sebagaimana yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan ini menunjukkan kepada pemilik tanah bahwa besarnya nilai ganti kerugian yang ditetapkan Penilai bersifat final dan mengikat. Untuk apa dilakukan musyawarah kalau besarnya nilai ganti kerugian mengikat bagi pemilik tanah, dan apakah ketentuan ini sejalan dengan asas pengadaan tanah yaitu asas kesepakatan.

Selain itu, pengaturan pemberian ganti kerugian sebagaimana tersebut dalam Pasal 77 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 bahwa, ”Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk uang”. Apabila dilihat pada Undang-Undang

Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 36 bahwa Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: a) uang; b) tanah pengganti; c) permukiman kembali; d) kepemilikan saham; atau e) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak, dan tidak dinyatakan adanya prioritas atau pengutamaan dalam bentuk uang. Mengingat hal tersebut kiranya ada ketidakadilan hukum dalam penentuan bentuk ganti kerugian, dimana masyarakat dalam hal ini pihak yang berhak diarahkan untuk menerima bentuk ganti kerugian berupa uang sementara pihak yang berhak mempunyai pilihan yang sama dalam menentukan bentuk ganti kerugian sesuai pilihan dan kebutuhannya.

Adapun problem sosiologis adanya pengaturan dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak maka kepemilikan atau hak atas tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat-alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku lagi dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Sesuai dengan Pasal 78 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 sebagaimana yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 menentukan bahwa pemberian Ganti Kerugian dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh Pihak yang Berhak. Kondisi di lapangan terkait permasalahan ini bahwa masih banyak masyarakat yang dikarenakan bidang tanahnya terpotong dan terdapat sisa sementara proses perubahan hak atas tanah belum selesai dan bahkan terkatung-katung maka masyarakat dalam hal ini pihak yang berhak jelas tidak mendapatkan keadilan hukum karena tidak dapat melakukan perbuatan hukum terkait bidang tanah sisa yang ada. Sementara pengaturan yang ada lebih pada objek pengadaan tanah itu sendiri sebagaimana dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 bahwa Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dalam Pasal 115 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 lebih ditegaskan bahwa Pensertipikatan

wajib dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penyerahan hasil pengadaan tanah.

Berdasarkan problem filosofis, yuridis dan sosiologis di atas, maka penelitian disertasi yang berjudul: **REKONSTRUKSI REGULASI PEMBERIAN GANTI KERUGIAN PADA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERBASIS NILAI KEADILAN** menjadi perlu dan layak untuk dilakukan analisis secara lebih mendalam.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, maka permasalahan yang perlu dianalisis lebih lanjut dalam penelitian ini, dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Mengapa regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum berkeadilan ?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini ?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berbasis nilai keadilan ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam penyusunan disertasi ini dapat dituliskan sebagai berikut:

1. Untuk menemukan dan menganalisis regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang belum berkeadilan.
2. Untuk menemukan dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini.

3. Untuk menemukan konsep baru pengaturan regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berbasis nilai keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian diuraikan dalam kegunaan secara teoritis dan secara praktis yaitu sebagai berikut:

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat menemukan teori baru, konsep baru dan gagasan pemikiran baru untuk pengembangan dalam bidang ilmu hukum khususnya hukum pertanahan dalam rangka kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah dan Lembaga Penilai Pertanahan dalam penyempurnaan regulasi tentang pengaturan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Rekonstruksi

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.²

Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (construction meaning) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.³ Konstruksi dapat

² Alwi, Hasan, 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, Jakarta : PT Balai Pustaka

³ Suwandi, Sarwiji, 2008. *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Yogyakarta : Media Perkasa

juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).⁴

Sedangkan rekonstruksi dalam Bahasa Inggris, reconstruction: rekonstruksi, diartikan pembangunan kembali.⁵ Dalam *The Contemporary English-Indonesian Dictionary*, *Reconstruction*: 1) penyusunan kembali, 2) sesuatu yang disusun kembali, 3) pemugaran, 4) keadaan disusun kembali.⁶ Kemudian dalam *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of The English Language*, *Reconstruct*: 1. to construct again; rebuild; make over, 2. to recreate in the mind from given or available information, 3. to arrive at (hypothetical earlier forms of words, phonemic systems, etc) by comparison of data from a later language or group of related languages; *Reconstruction*: 1. an act of reconstructing; 2.a. the process by which the states that had seceded were reorganized as part of the union after the civil war, 2.b. the period during which this took place.⁷

Rekonstruksi berkaitan erat dengan makna membangun (memperbaharui) kembali untuk menjadi lebih baik dari keadaan semula. “ia” berkaitan dengan “law reform” dan “law development”⁸

⁴ Pusat Bahasa, 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Edisi Ketiga, Jakarta : Balai Pustaka

⁵ John M. Echols & Hasan Shadily, 1980. *Kamus Inggris-Indonesia* Jakarta : Gramedia hlm 471

⁶ Peter Salim, 1991. *The Contemporary English-Indonesian Dictionary*, Jakarta : Modern English Press hlm 1598.

⁷ David Yerkes, 1989 *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of The English Language*, New York/Avenel, New Jersey: Gramercy Book, hlm 1200.

⁸ Pujiyono *Rekonstruksi Pembangunan Sistem Hukum Pidana berlandaskan Pancasila*, dalam Prosiding FGD MPR-FH UNDIP Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara dalam UUD 1945. hlm 65

B.N Marbun mendefinisikan rekonstruksi yaitu penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.⁹

Sedangkan menurut Yusuf Qardhawi bahwa rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. **Ketiga**, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.¹⁰

2. Pengertian Regulasi

Pengertian regulasi menurut kamus besar Indonesia berarti pengaturan.¹¹ Pengertian regulasi adalah suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/ organisasi, dan masyarakat demi mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi. Dengan demikian tujuan dibuatnya regulasi atau aturan adalah untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan batasan-batasan tertentu.

3. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengertian istilah “pengadaan tanah” mengalami beberapa kali perubahan. Pertama kali istilah “pengadaan tanah” disebutkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

⁹B.N. Marbun, . 1996. *Kamus Politik* Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.hlm.469

¹⁰Yusuf Qardhawi 2014. *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*. Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya

¹¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam <https://kbbi.web.id/regulasi>

Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, menjelaskan pengertian pengadaan tanah yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Selanjutnya di dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Kemudian terdapat peraturan baru lagi yang memberikan pengertian baru tentang pengadaan tanah yaitu Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengalami perubahan, diantaranya mengenai pengertian istilah “pengadaan tanah”.

Pada Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, Pasal 1 huruf 3 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 diubah menjadi pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Setelah mengalami beberapa kali perubahan peraturan tentang pengadaan tanah bagi kepentingan umum, terakhir diundangkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang berlaku pada tanggal 14 Januari 2012. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Selanjutnya pada peraturan pelaksanaannya yaitu pada Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

4. Pengertian Kepentingan Umum

Negara merupakan sebuah alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat. Tujuan dari negara pada dasarnya adalah mensejahterakan rakyatnya, hal ini sebagaimana dalam negara modern dimana dikenal istilah “*Welfare State*” atau negara kesejahteraan.

Dengan adanya prinsip negara kesejahteraan ini, pemerintah dituntut untuk memenuhi segala aspek dan persoalan yang menyangkut kehidupan warga negaranya. Sejak zaman Hindia-Belanda telah dikenal kepentingan umum, yang antara lain dikenal dengan istilah:

- a) “*algemeen belang*” (a.l. pas. 37 KUHD)
- b) “*openbaar belang*” (a.l. dalam S 1906 no.348),
- c) “*ten algemene nutte*” (a.l. pas.570 KUHPerd) atau “*publiek belang*” (a.l. dalam S 1920 no.574).

Menurut Lemaire, istilah kepentingan umum disebut dengan “*Bestuurzorg*” yang berarti tugas dalam fungsi menyelenggarakan kepentingan umum.¹² Secara sederhana

¹²Isdha Blog. Kepentingan Umum (Antara Konsep dan Praktik). <http://isdhafiauho12.blogspot.com/2016/12/kepentingan-umum-antara-konsep-dan.html>.

dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dilakukan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.¹³

Definisi kepentingan umum dikemukakan oleh Huybers adalah kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu antara lain menyangkut semua sarana publik bagi berjalannya kehidupan yang beradab.¹⁴

Menurut John Salindeho mengatakan bahwa sebelum Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ditetapkan belum ada definisi kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dilakukan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Namun rumus terlalu umum tidak ada batasnya.¹⁵

Selanjutnya John Slindeho membuat rumusannya sendiri mengenai kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, dan hamkamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.¹⁶

I Wayan Suandra berpendapat bahwa kepentingan umum pada dasarnya adalah segala kepentingan yang menyangkut kepentingan negara, kepentingan bangsa,

¹³ Portal Hukum Indonesia. Sudut hukum. Pengertian Kepentingan Umum. <https://sudut.hukum.com/2016/07/pengertian-kepentingan-umum.html>

¹⁴ Huybers dalam Hari Sudiyono. Kepentingan Umum (*Bonum Commune*). <http://harisudiyono1.blogspot.com/2013/01/kepentingan-umum-bonum-commune.html>.

¹⁵ Dalam Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004

¹⁶ Isdha Blog. *Loc cit.*

kepentingan masyarakat luas dan kepentingan-kepentingan pembangunan yang sifatnya menurut pertimbangan Presiden perlu bagi kepentingan umum.¹⁷

Kepentingan umum pada hakikatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, bahkan harus mencirikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan;
- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya baik sosial maupun ekonomi;
- c. Pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya;
- d. Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah.¹⁸

Istilah “Kepentingan Umum” memiliki beragam penafsiran berbeda. Secara sederhana kepentingan umum dapat diartikan sebagai untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Namun pengertian tersebut masih terlalu umum, tidak mampu memberikan suatu batasan yang jelas.¹⁹

Pengadaan tanah bagi kepentingan umum, dalam peraturan perundang-undangan memiliki definisi yang berbeda-beda, sebagai berikut:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975

Dalam peraturan ini tidak ada pengertian kepentingan umum secara tegas. Pada Konsideran menimbang disebutkan bahwa tanah dalam usaha-usaha pembangunan yang dilakukan oleh instansi pemerintah, dalam hal ini kepentingan umum adalah kepentingan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

¹⁷I. Wayan Sumandra, 1996. *Masalah Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm 17

¹⁸Soetandyo Wignjosoebroto, 1991. *Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah*. Gema Clipping Service Hukum. hlm 19

¹⁹ Hotman Sidauruk. Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas. Tanah Untuk Kepentingan Umum. <https://kppip.go.id/opini/tanah-untuk-kepentingan-umum/>

Selain tidak ada pengertian yang tegas mengenai kepentingan umum, juga tidak ada daftar-daftar kegiatan yang dikategorikan dalam kepentingan umum tersebut, sehingga dengan pengaburan arti dari kepentingan umum dengan hanya menyebut kepentingan pembangunan, maka dari pijakan inilah salah satu kemungkinan terdapat penyimpangan kegiatan pembebasan tanah tersebut, sehingga dapat saja dimanipulasi kepentingan swasta disebut juga “sebagai kepentingan pembangunan” hanya karena ada keterlibatan pejabat pemerintah dalam melakukan pembebasan tanah.²⁰

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini tidak disebutkan mengenai kriteria dan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk masuk dalam kualifikasi kepentingan umum. Dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 di atas, pemerintah dan swasta dapat memaksa masyarakat untuk melepaskan hak atas tanahnya dengan mengatasnamakan pembangunan. Peraturan ini tidak hanya mengatur perolehan tanah untuk kepentingan pemerintah, tetapi juga memberikan peluang yang longgar kepada swasta untuk memperoleh tanah sebagaimana perolehan tanah untuk kepentingan pembangunan.²¹

3. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

Peraturan ini adalah yang pertama memberikan pengertian kepentingan umum. Pada Pasal 1 ayat (3) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Pasal 5 ayat (1) Keputusan Presiden ini memberikan batasan pembangunan untuk kepentingan

²⁰Muwahid. 2015. *Implikasi Yuridis Kekaburan Makna Kepentingan Umum Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. dalam AL HIKMAH. Jurnal Studi Keislaman. Vol 5. No 2. hlm 192. Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis. 2011. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*. Bandung: Mandar Maju. hlm 26.

²¹Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis. 2011. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*. Bandung: Mandar Maju. hlm 17

umum dilakukan oleh pemerintah, dimiliki oleh pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan.

4. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

Pada Pasal 1 ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menyatakan bahwa Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Dalam Perpres ini tidak memberikan batasan terhadap pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah.

5. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

Pada Pasal 1 ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 menyatakan bahwa Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Peraturan Presiden ini juga tidak memberikan batasan yang tegas terhadap pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah. Kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah, namun tidak ada klausul yang menyatakan “tidak untuk mencari keuntungan”.

6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Pada Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

5. Pengertian Ganti Kerugian

Masalah ganti kerugian merupakan hal yang paling penting dalam proses pengadaan tanah. Ganti rugi adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak tersebut.

Pasal 1 UU Nomor 2 tahun 2012 menyatakan ganti kerugian merupakan penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak dalam proses Pengadaan Tanah.

Penetapan besarnya nilai ganti kerugian per bidang tanah ini dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik, Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah penetapan ganti kerugian dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung. Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah penetapan ganti kerugian dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Dan bagi ada yang melanggar hal tersebut, akan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

6. Pengertian Nilai Keadilan

Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tentang makna keadilan, dimana KBBI menjelaskan makna keadilan “merupakan adjektiva yang menjelaskan nomina atau pra nomina yang memiliki tiga arti, yaitu Adil yang berarti: (1) tidak berat sebelah atau tidak memihak, (2) berpihak kepada yang benar atau berpegang kepada kebenaran, (3) sepatutnya atau tidak sewenang- wenang.²²

Kata “adil” pada hakekatnya bermakna menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before*

²²Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm 7.

the law). Hal ini didasarkan pada hakikat keadilan sendiri. Pernyataan tersebut sesuai dengan pendapat dari Sudikno Mertokusumo yang menyatakan, hakikat keadilan adalah suatu penilaian dari seseorang kepada orang lain, yang umumnya dilihat dari pihak yang menerima perlakuan saja.²³

Menurut Hans Kelsen, nilai keadilan bersifat subjektif, sedangkan eksistensi dari nilai-nilai hukum dikondisikan oleh fakta-fakta yang dapat diuji secara objektif. Keadilan dalam arti legalitas adalah suatu kualitas yang tidak berhubungan dengan isi tata aturan positif, tetapi dengan penerapannya. Keadilan adalah penerapan hukum yang sesuai dengan yang ditetapkan oleh suatu tata hukum. Keadilan berarti mempertahankan tata hukum secara sadar dalam penerapannya. Inilah keadilan berdasarkan hukum.²⁴

Hans Kelsen mengemukakan pendapatnya tentang keadilan dalam bukunya *general theory of law and state*. Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan di dalamnya.²⁵

Pandangan Hans Kelsen ini menyatakan bahwa nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

F. Kerangka Teoretik

Dalam penelitian disertasi ini, diuraikan teori-teori yang digunakan untuk menganalisis ketiga masalah yang diajukan dalam bagian rumusan masalah. Teori tersebut dapat dibagi menjadi 3 tataran, yaitu : Teori Keadilan sebagai *Grand Theory* (Teori

²³ Sudikno Mertokusumo, 2007. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, hlm. 77

²⁴ Dewa Gede Atmadja, 2013. *Filsafat Hukum*, Malang : Setara Press, hlm. 80

²⁵ Hans Kelsen, 2014. *Teori Hukum Murni*, (Penerjemah : Raisul Muttaqin), Bandung : Nusa Media hlm. 7

Utama), Teori Sistem Hukum sebagai *Middle Theory* (Teori Menengah), Teori Perlindungan Hukum dan Teori Hukum Progresif sebagai *Applied Theory* (Teori Aplikasi).

1. Teori Keadilan sebagai *Grand Theory*

Teori yang dijadikan dasar untuk elaborasi permasalahan utama adalah teori keadilan, grand theory yang berkait dengan ini adalah teori keadilan. Teori ini, sebagaimana dikemukakan oleh John Rawl, dalam bukunya berjudul *A Theory of Justice* mematok ukuran nilai keadilan pada dasarnya adalah *justice as fairness*.²⁶

Dari pengkajian yang dilakukan, pada akhirnya John Rawl menggariskan prinsip keadilan itu ada dua sebagaimana dinyatakannya: “*Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all. Adapun syarat kedua: Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both :to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principles, and attached to office and position open to all under condition of fair equality of opportunity.*”²⁷

Kendatipun pada awalnya konsep keadilan itu dimaksudkan dalam bidang ekonomi, tetapi prinsip kejujuran (*fairness*) dan dua syarat tersebut dapat diterapkan dalam hukum. Prinsip inilah yang juga harus dipatuhi dalam pelaksanaan hukum guna mencapai keadilan. Bahwa dalam proses dan pelaksanaan pemberian bantuan hukum sebagai politik pembuat undang-undang, harus berangkat dan didasarkan pada teori keadilan.

²⁶John Rawl, *Theory of Justice.*, hlm. 20, sebagaimana disebutkan dalam Hilaire McCoubrey. (Terjemahan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 267

²⁷*Ibid.*

Dua prinsip keadilan Rawls²⁸ di bawah ini merupakan solusi bagi problem utama keadilan. *Pertama*, adalah prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principle of greatest equal liberty*). Prinsip ini mencakup :

Kebebasan untuk berperan serta dalam kehidupan politik (hak bersuara, hak mencalonkan diri dalam pemilihan).

- a) Kebebasan berbicara (termasuk kebebasan pers).
- b) Kebebasan berkeyakinan (termasuk keyakinan beragama).
- c) Kebebasan menjadi diri sendiri (person).
- d) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.

Kedua, prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Inti prinsip pertama adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosio-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidak samaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan dan otoritas. Sedang istilah yang paling kurang beruntung (paling kurang diuntungkan) menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan dan otoritas.

Dengan demikian prinsip perbedaan menurut diaturnya struktur dasar masyarakat adalah sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang diuntungkan.

Prioritas keadilan menurut Rawls bertumpu pada tiga prinsip keadilan. Tetapi lebih lanjut John Rawls mengajukan dua prioritas dalam melaksanakan tiga prinsip

²⁸*Ibid.* hlm. 110

tersebut.²⁹ Prioritas itu harus muncul karena usaha melaksanakan sebuah prinsip mungkin berdiri dalam konflik dengan prinsip yang lain atau sebutlah saling bertabrakan, oleh karena itu pemenuhannya harus dilakukan secara komprehensif. Adapun prinsip dimaksud adalah sebagai berikut:

Prioritas pertama menetapkan bahwa prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya secara leksikal berlaku lebih dahulu dari pada prinsip kedua, baik prinsip perbedaan maupun prinsip persamaan atas kesempatan. Itu berarti jika dan hanya jika pertama-tama kita memenuhi tuntutan prinsip pertama sebelum berlanjut memenuhi prinsip kedua. Prioritas pertama dalam keadilan sosial adalah kebebasan yang sebesar-besarnya. Hanya setelah kebebasan diagungkan sepenuhnya, kita dapat bebas pula mengarahkan usaha mengejar tuntutan yang terdapat dalam prinsip kedua.

Prioritas kedua merupakan relasi antar dua bagian prinsip keadilan yang kedua. Menurut Rawls prinsip persamaan yang adil atas kesempatan secara leksikal berlaku lebih dahulu dari pada prinsip perbedaan.³⁰

Prioritas pertama menetapkan bahwa kebebasan dasar tidak boleh dibatasi atas nama untung material lebih besar bagi semua orang atau bahkan bagi mereka yang paling kurang diuntungkan sekalipun. Jika harus diadakan pembatasan, kebebasan hanya boleh dibatasi demi keseimbangan kebebasan yang lebih besar bagi setiap orang. Dengan kata lain pembatasan tertentu atas kebebasan hanya boleh diadakan demi mencapai sistem kebebasan yang paling luas bagi semua orang. Dasar Kebenaran dan Prinsip-prinsip Keadilan Menurut Rawls. Rawls³¹ mengemukakan tiga macam kebenaran bagi prinsip keadilan yang ia bangun, dua diantaranya pada daya penilaian

²⁹*Ibid* hlm. 145

³⁰*Ibid.* hlm. 129

³¹*Ibid.* hlm. 450

moral yang sungguh dipertimbangkan, dan yang ketiga berdasar apa yang ia sebut sebagai interpretasi Kantian terhadap teorinya.

Tanda rasionalitas sebuah prinsip adalah dapat menjadi prinsip bagi setiap orang. Posisi asli merupakan sudut pandang kita dalam melihat dunia. Dalam kajian ini, tampilan tentang kebebasan dari kungkungan alam dan masyarakat dengan cara-cara yang kita kenal dalam posisi asli. Dengan kata lain, jika manusia menerima prinsip-prinsip yang diakuinya harus dipilih dalam posisi asli, ia mengekspresikan kodratnya sebagai manusia, yaitu bertindak secara otonom. Immanuel Kant sendiri mengidentikkan “otonomi” dengan rasionalitas. Pertanyaan “mengapa manusia harus bertindak otonomi” tampak ketika menyatakan bahwa kita bertindak secara otonom jika kita menerima prinsip-prinsip yang dipilih dalam posisi asli. Otonomi dan rasionalitas merupakan dua unsur penting dalamnya.

Thomas Aquinas, seorang filsuf hukum alam membedakan keadilan atas dua kelompok, yaitu³² : **Pertama**, keadilan umum (*justitia generalis*) adalah keadilan menurut kehendak UURI, yang harus ditunaikan demi kepentingan umum yang disebut juga keadilan legal. **Kedua**, keadilan khusus yaitu keadilan atas dasar kesamaan atau proporsionalitas, yang dibedakan menjadi keadilan distributif (*justitia distributiva*), keadilan komutatif (*justitia commutativa*), keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*)³³.

Dalam mengkonsepsikan tentang keadilan Majid Khadduri membedah keadilan dalam beberapa pendekatan, yaitu : Keadilan teologi, merupakan keadilan yang sesuai dengan doktrin yang ditetapkan oleh para teolog sehubungan dengan sifat Kehendak (Iradah) Allah dan Esensinya.

³²*Ibid.*, hlm. 269

³³Keadilan Distributif adalah keadilan yang diterapkan secara proporsional. Keadilan komutatif adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dan kontraprestasi. Keadilan vindikatif adalah keadilan dalam menghukum atau mengganti kerugian dalam tindak pidana. *Ibid.* hlm. 157.

Keadilan filosofis, merupakan keadilan yang didefinisikan dan ditentukan oleh filsuf tidak sesuai wahyu, tetapi dengan akal budi. Keadilan Etis, merupakan keadilan yang sesuai dengan kebijakan-kebijakan tertinggi yang menentukan suatu standar tingkah laku manusia. Keadilan legal, merupakan keadilan yang sesuai dengan hukum berdasarkan kepada kaidah-kaidah etimologi, keadilan suatu istilah legal (menurut hukum) dan secara harfiah berarti *jus* dan *justum* yang kadang perlu saling melengkapi.³⁴

Dalam keadilan legal dapat dilihat dua kategori keadilan yaitu :

- a. Keadilan substansi (*substantial justice*) merupakan suatu aspek internal dari suatu hukum, dan elemen-elemen keadilan yang terkandung dalam suatu hukum merupakan deklarasi tentang kebenaran-kebenaran” dan “kesalahan-kesalahan”, dalam arti dapat menelorkan keadilan yang sesungguhnya.
- b. Keadilan prosedural (*formal justice*), merupakan aspek internal dari keadilan substansi, dimanifestasikan pada tingkat regularitas, ketelitian dan netral dalam penerapan hukum substansi.
- c. Keadilan Politik, merupakan suatu tujuan prinsipal dari suatu negara adalah keadilan yang sesuai dengan kehendak yang berkuasa. Dengan lebih menonjolkan kepada arogansi kehendak penguasa.
- d. Keadilan Sosial, merupakan keadilan yang sesuai dengan norma-norma dan nilai-nilai, terlepas dari norma-norma dan nilai-nilai yang mengejawantahkan dalam hukum, dan publik dipersiapkan untuk menerima melalui adat kebiasaan, yang hidup serta dipelihara nilai-nilainya dalam kehidupan.

Sehubungan dengan hal di atas, dengan mengaitkan terhadap perilaku manusia pada dasarnya dapat dipahami bahwa suatu perilaku adalah adil apabila perilaku itu

³⁴Majid Kadduri. 1999. *Teologi Keadilan Perspektif Islam*. Surabaya: Risalah Gusti. hlm. 257

merupakan ekspresi dari keseimbangan hak dengan kewajiban. Adalah adil bagi seseorang yang menerima hak sebesar 3, menanggung beban kewajiban sebesar 3 pula. Hal ini menjadi dasar dari penegakan keadilan, yang berdimensi kepastian hukum dan kemanfaatan sebagai dasarnya.³⁵

Teori keadilan sosial (*social justice*) berkenaan dengan pendistribusian kemanfaatan dan beban yang seimbang yang diciptakan oleh akibat keberadaan dan cara kerja lembaga-lembaga sosial, asset sosial, dan organisasi publik. Teori ini berguna dalam menganalisis manfaat dan akibat-akibat merugikan dari perilaku subyek hukum, untuk menentukan konstruksi keadilan dalam arti sebenarnya dari segi kemanfaatan dan akibat buruk yang diderita seseorang atau masyarakat akibat interaksi hukum yang menyebabkan munculnya masalah dan harus diselesaikan dengan cara yang berkeadilan.³⁶

Dua teori keadilan lainnya yang berguna dalam analisis ini adalah teori keadilan Komutatif (*commutative justice*) dan Teori Keadilan Korektif (*corrective justice*). Teori keadilan komutatif adalah teori keseimbangan hak dan kewajiban. Jika seseorang menerima hak sebesar 5, maka adil jika ia menanggung beban kewajiban sebesar 5, dan jika ia melanggar hak seseorang sebesar 5, maka adalah adil bagi dia untuk menanggung beban kewajiban untuk memulihkan sebesar 5.

Teori keadilan korektif adalah teori yang bertujuan untuk memulihkan ketidakseimbangan (*seek to restore inequality*) yang diakibatkan oleh perilaku atau perbuatan yang salah. Jika seseorang menabrak orang lain karena kesalahan dirinya dan karena tabrakan itu orang lain itu menderita kerugian akibat

³⁵Tungga Dewi Sunarto. 1978. *Filosofi Keadilan Pada Struktur Masyarakat Majemuk*. Surakarta : Panepen Mukti, hlm. 15.

³⁶Michael J. Sandel. 2010. *Justice: What The Right Thing To Do?*, New York : Farrar, Straus and Giroux, hlm. 6. Lihat juga: Hari Chand, 1994, *Modern Jurisprudence*, Kuala Lumpur : International Law Book Services, hlm. 255.

kerusakan yang ditimbulkan oleh tabrakan itu, maka orang yang menabrak itu menanggung beban kewajiban untuk memulihkan keadaan mobil itu ke keadaan sebagaimana semula.³⁷

Kemudian keadilan dalam perspektif Pancasila. Kata adil dalam Pancasila disebutkan tidak kurang dari dua kali yaitu pada sila kedua dan sila kelima. Pada perspektif teoritik bahwa bangsa Indonesia telah meyakini Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara yang implikasi otomatisnya Pancasila adalah kebenaran.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila merupakan nilai-nilai keadilan yang berupa prinsip-prinsip keadilan, memenuhi beberapa asas-asas atau prinsip-prinsip yang meliputi prinsip keadilan berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menjunjung tinggi keadilan dengan berlandaskan keadilan dari Tuhan, prinsip keadilan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta memanusiakan manusia sebagai makhluk sosial yang wajib dilindungi keadilannya, prinsip keadilan Pancasila menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesatuan demi terciptanya suasana kondusif bangsa yang memberikan keadilan bagi warga negara Indonesia, prinsip keadilan Pancasila menganut asas musyawarah untuk mufakat dengan cara perwakilan demi terciptanya keadilan bagi warga Negara dalam menyatakan pendapatnya masing-masing, dan prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya tanpa kecuali sesuai dengan hak-haknya.

Nilai Pancasila dapat ditelaah dari dua sudut pandang, secara obyektif dan sudut pandang subyektif. Nilai-nilai Pancasila yang bersifat objektif berarti sesuai dengan objeknya, bersifat subyektif dalam arti keberadaan nilai-nilai itu bergantung pada bangsa Indonesia sendiri. Beberapa konsep nilai yang terkandung di dalam sila-sila Pancasila antara lain:

³⁷*Ibid.* hlm. 226.

1. Nilai Ketuhanan
2. Nilai Kemanusiaan
3. Nilai Keadilan Sosial

Lebih lanjut apabila dihubungkan dengan “Keadilan Sosial”, maka keadilan itu harus dikaitkan dengan hubungan-hubungan kemasyarakatan. Keadilan sosial dapat diartikan sebagai:

1. Mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak.
2. Menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dan pengusaha- pengusaha.
3. Merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha-pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan tidak wajar”.

Keadilan sosial menyangkut kepentingan masyarakat dengan sendirinya individu yang berkeadilan sosial itu harus menyisihkan kebebasan individunya untuk kepentingan individu yang lainnya.

Keadilan sosial sebagai hak konstitusional, terdapat beberapa pasal yang secara eksplisit maupun implisit menjelaskan keadilan sosial. Pasal 27 ayat (1) dan (2) menjelaskan kedudukan hukum yang sama dari setiap warga negara dalam hukum dan pemerintahan, kemudian juga menjelaskan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pasal 28 A UUD 1945, juga menjelaskan hak hidup, sementara pasal 28C ayat (1) dan pasal 31 ayat (1) sampai dengan (4) menjelaskan hak atas pendidikan. Kemudian pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 menjelaskan hak untuk bertempat tinggal, lingkungan yang bersih. Pasal 28 1 ayat (4) UUD 1945 menjelaskan kewajiban negara terutama pemerintah untuk pemajuan, perlindungan, penegakan hak asasi manusia (HAM). Pasal 28 D ayat (1) menjelaskan tiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Pasal-pasal tersebut sangat jelas berhubungan dengan keadilan sosial. Sila ke

lima Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Artinya, tidak boleh ada diskriminasi, dan harus dalam kondisi baik.

Di dalam pelaksanaannya, dibutuhkan aspek-aspek penting sebagai salah satu pendukung untuk keberhasilan adanya keadilan sosial, diantaranya:

1. Adanya distribusi yang adil atas sumber daya ekonomi, sosial, hukum Dan sebagainya:
2. Dimungkinkan adanya tindakan afirmatif (diskriminasi positif) untuk masyarakat marjinal/miskin demi mewujudkan keadilan sosial.
3. Keadilan sosial menekankan kepada kebutuhan masyarakat marjinal / miskin (needs)
4. Keadilan sosial diimplementasikan atas dasar non diskriminasi, Persamaan
5. Keadilan sosial adalah hak konstitusional dan hak asasi.

2. Teori Sistem Hukum sebagai *Middle Theory*

R. Subekti mengemukakan, konseptual sistem sebagai berikut: Suatu sistem adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari pemikiran, untuk mencapai tujuan. Dalam sistem yang baik, tidak boleh terjadi pertentangan atau perbenturan antara bagian-bagian tersebut dan juga tidak boleh terjadi duplikasi atau tumpang tindih (overlapping) diantara bagian-bagian itu”.³⁸

Adapun Satjipto Rahardjo menyatakan: “Sistem ini mempunyai pengertian yang penting untuk dikenali, sekalipun dalam pembicaraan-pembicaraan keduanya sering dipakai secara tercampur begitu saja, yaitu: pertama, pengertian sistem sebagai jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan tertentu disini menunjuk kepada

³⁸R. Subekti. 1993. “Beberapa Pemikiran Mengenai Sistem Hukum Nasional Yang Akan Datang”. Makalah dalam Seminar Hukum Nasional Keempat Tahun 1979 Buku II. Bandung: Binacipta, hlm. 99.

suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian dan kedua, sistem sebagai suatu rencana, metode atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu. Pemahaman yang umum mengenai sistem mengatakan, suatu sistem adalah suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Disini menekankan pada ciri keterhubungan dari bagian-bagiannya, tetapi mengabaikan cirinya yang lain, yaitu bahwa bagian-bagian tersebut bekerja bersama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut. Sedang pemahaman sistem sebagai metode dikenal melalui cara-cara pendekatan terhadap suatu masalah yang disebut pendekatan-pendekatan sistem. Pendekatan ini mengisyaratkan kepada kita agar menyadari kompleksitas dari masalah-masalah yang kita hadapi dengan cara menghindari pendapat yang terlalu menyederhanakan persoalan dan dengan demikian menghasilkan pendapat yang keliru.³⁹

Dari beberapa pengertian di atas, terlihat ciri-ciri utama sistem seperti yang diungkapkan oleh Elias M. Awad sebagai berikut: 1. bersifat terbuka; 2. merupakan suatu keseluruhan yang bulat dan utuh (wholisme); 3. sub sistem-sub sistem tersebut saling ketergantungan; 4. kemampuan untuk dengan sendirinya menyesuaikan diri dengan lingkungannya; 5. kemampuan untuk mengatur diri sendiri; 6. mempunyai tujuan atau sasaran.⁴⁰

Ciri-ciri utama sistem juga dikemukakan oleh William A. Shrode dan Dan Voich sebagai berikut: 1. mempunyai tujuan; 2. merupakan suatu keseluruhan yang bulat dan utuh (wholisme); 3. memiliki sifat terbuka; 4. melakukan kegiatan transformasi; 5. terdapat saling kaitan (ada interaksi); 6. mempunyai mekanisme kontrol.⁴¹

³⁹Satjipto Rahardjo. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, hlm. 88-89

⁴⁰Tatang M. Amirin. *Op. Cit* hlm. 21.

⁴¹*Ibid* hlm 22-23

Kemudian Sudikno Mertokusumo menggambarkan sistem hukum sebagai gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong-potong menjadi bagian-bagian kecil untuk kemudian dihubungkan kembali, sehingga tampak utuh seperti gambar semula. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas hubungannya dengan lain, tetapi kait mengait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan itu. Di dalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau kontradiksi. Kalau sampai terjadi konflik, maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.⁴²

Hans Kelsen yang merupakan tokoh yang berdiri pada pandangan positivistik mengenai hukum yang terkenal dengan teori hukum murninya, merumuskan bahwa hukum adalah suatu tatanan perbuatan manusia. "Tatanan adalah suatu sistem aturan. Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang dipahami melalui sebuah sistem,"⁴³

Lawrence M. Friedman mengatakan bahwa sistem hukum, ada beberapa komponen unsur hukum, yaitu 1) Sistem hukum mempunyai struktur. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya; 2) Sistem hukum mempunyai substansi, yaitu berupa aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu; 3) Sistem hukum mempunyai komponen budaya hukum, yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum itu sendiri, seperti kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya.⁴⁴

⁴²Sudikno Mertokusumo. 1991. *Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan)*. Yogyakarta: Liberty, hlm. 102-103.

⁴³ Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung, Nusamedia & Nuansa. hlm 3

⁴⁴Lawrence M. Friedman, 2001. *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Jakarta : PT Tata Nusa, hlm. 7-8.

Komponen pertama dari sistem hukum itu adalah struktur hukum. Apa yang dimaksud dengan struktur hukum itu, Lawrence M. Friedman menjelaskan, bahwa: “... *its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole ... The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members.., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal system? A kind of still photograph, which freezes the action*”.⁴⁵

Secara sederhana struktur hukum tersebut berkaitan dengan tatanan kelembagaan dan kinerja kelembagaan beserta dengan aparatnya dalam melaksanakan dan menegakkan hukum, termasuk di dalamnya pola bagaimana hukum itu dilaksanakan dan ditegakkan sesuai dengan aturan formalnya (menyangkut pula kinerja hukum).

Komponen kedua dari sistem hukum, yaitu substansi hukum, yaitu “... *the actual rules, norm, and behavior patterns of people inside the system*”.⁴⁶ substansi hukum, menyangkut aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem itu, bahkan termasuk asas dan etika, serta putusan pengadilan. Dengan demikian yang disebut komponen substansi hukum disini adalah keseluruhan aturan hukum (termasuk asas hukum dan norma hukum), baik yang tertulis (law books) maupun tidak tertulis (*living law*), serta putusan pengadilan yang dipedomani oleh masyarakat dan pemerintah. Substansi hukum ini meliputi peraturan perundang-undangan yang dibuat

⁴⁵Lawrence M. Friedman. 1984. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton and Co., hlm. 5.

⁴⁶*Ibid* hlm 6

oleh lembaga atau badan-badan yang berwenang serta asas-asas hukum yang tertulis dan tidak tertulis. Substansi hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis tersebut dengan sendirinya harus berakar dan mengakar pada falsafah bangsa Indonesia, yaitu Pancasila, yang berfungsi pula sebagai pedoman, pemandu, atau penuntun bagi pembentukan dan penerapan hukum di Indonesia.

Sementara itu mengenai kultur hukum sebagai komponen ketiga dari sistem hukum, dijelaskan oleh beliau sebagai berikut: “.. *people’s attitudes toward law and legal system? Their beliefs, values, ideas, and expectations... The legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert? a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*”.⁴⁷

Lawrence Friedman menjelaskan lebih lanjut bahwa budaya atau kultur hukum merupakan faktor nilai yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum dalam masyarakat, sehingga kultur hukum merupakan sikap-sikap dan nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik yang bersifat positif maupun negatif.⁴⁸

Dari paparan Lawrence M. Friedman tersebut, kultur hukum merupakan suatu hal yang vital di dalam sistem hukum, yaitu suatu “tuntutan”, “permintaan” atau “kebutuhan” yang datangnya dari masyarakat atau pemakai jasa hukum. yang berkaitan dengan ide, sikap, keyakinan, harapan dan opini mengenai hukum. Oleh karena itu budaya hukum masyarakat bisa juga diartikan sebagai nilai-nilai dan sikap serta perilaku anggota masyarakat dalam kehidupan hukum. Budaya hukum masyarakat tercermin oleh perilaku pejabat (eksekutif, legislatif maupun yudikatif), tetapi juga

⁴⁷*Ibid*

⁴⁸Esmi Warassih, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang : PT Suryandaru Utama, hlm. 89

perilaku masyarakat. Kultur hukum atau budaya hukum masyarakat juga dipakai untuk menjelaskan sistem hukum. Misalnya untuk menjelaskan mengapa sistem hukum tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya atau dalam perjalanan-nya berbeda dari pola aslinya. Budaya hukum masyarakat juga dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum.⁴⁹

Namun kesadaran hukum berbeda dengan perasaan hukum. Perasaan hukum merupakan produk penilaian masyarakat secara spontan yang tentu saja bersifat subjektif, sedangkan kesadaran hukum lebih merupakan hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi yang dibuat oleh para ahli, khususnya ahli hukum. Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum masyarakat ini adalah kesadaran hukum dari subjek-subjek hukum suatu komunitas secara keseluruhan.⁵⁰

Pembagian yang lebih rinci mengenai komponen-komponen hukum dari sistem hukum dikemukakan pula oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, yang meliputi:

- a. Komponen materi/ substansi hukum: hukum tertulis/ peraturan perundang-undangan, yurisprudensi tetap, hukum kebiasaan, perjanjian-perjanjian internasional
- b. Komponen lembaga, organisasi, mekanisme dan aparatur hukum: Polisi, Jaksa, Pengacara, Hakim, Konsultan hukum, Aparatur penyuluh hukum, Penerapan dan pelayanan hukum (Pejabat pemerintah), Organisasi hukum, Lembaga hukum, Prosedur hukum, Mekanisme hukum.

⁴⁹Darji Darmodiharjo dan Sidharta. 1996. *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 154.

⁵⁰J.J. von Schmid, "Het Denken over Staat en Recht in de Tegenwoordige Tijd", sebagaimana dikutip dari C.F.G. Sunaryati Hartono. 1976. *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Hukum*. Bandung: Binacipta, hlm. 3

- c. Komponen sarana dan prasarana hukum: seluruh perangkat keras (*hardware*), seluruh perangkat lunak (*software*), seluruh perangkat otak (*brainware*)
- d. Komponen kultur/budaya hukum masyarakat.⁵¹

3. Teori Perlindungan Hukum sebagai *Applied Theory*

Kata perlindungan dalam bahasa Inggris disebut dengan *protection*. Istilah perlindungan menurut KBBI dapat disamakan dengan istilah proteksi, yang artinya adalah proses atau perbuatan memperlindungi, sedangkan menurut *Black's Law Dictionary*, *protection* adalah *the act of protecting*.⁵²

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.⁵³

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan

⁵¹Badan Pembinaan Hukum Nasional. 1996. *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

⁵² Bryan A. Garner, 2009. *Black's Law Dictionary*, ninth edition, St. Paul : West. hlm 1343

⁵³ Satjipto Rahardjo, 2000. *Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, hlm.53.

manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.⁵⁴

Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.⁵⁵

Menurut pendapat Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi masyarakat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

⁵⁶Sedangkan menurut Lili Rasjidi dan I.B Wya Putra bahwa hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif.⁵⁷

⁵⁴*Ibid.* hlm. 54

⁵⁵*Ibid.* hlm 55

⁵⁶Philipus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Indonesia*, Surabaya : PT. Bina Ilmu, hlm.29.

⁵⁷Lili Rasjidi dan I.B Wya Putra, 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung : Remaja Rosdakarya. hlm. 118

Sesuai dengan uraian di atas dapat dinyatakan bahwa fungsi hukum adalah melindungi masyarakat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menceritakan hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa. Selain itu berfungsi pula untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

Perlindungan hukum bila dijelaskan harfiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.⁵⁸

Perlindungan hukum juga dapat menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Hukum harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Aparat penegak hukum wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum, maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan pada tiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum.

Perlindungan hukum yang diberikan bagi masyarakat Indonesia merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila. Setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum. Hampir seluruh

⁵⁸Sudikno Mertokusumo, 2009. *Penemuan Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti. hlm. 38

hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum. Oleh karena itu terdapat banyak macam perlindungan hukum.

4. Teori Hukum Progresif sebagai *Applied Theory*

Berfikir secara progresif, menurut Satjipto Rahardjo⁵⁹ berarti harus berani keluar dari mainstream pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relatif. Dalam hal ini, hukum harus diletakkan dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir yang determinan hukum memang perlu, namun itu bukanlah suatu yang mutlak dilakukan manakala para ahli hukum berhadapan dengan suatu masalah yang jika menggunakan logika hukum modern akan mencederai posisi kemanusiaan dan kebenaran. Bekerja berdasarkan pola pikir hukum yang progresif (paradigma hukum progresif), tentu saja berbeda dengan paradigma hukum positivistic-praktis yang selama ini diajarkan di perguruan tinggi. Paradigma hukum progresif melihat faktor utama dalam hukum adalah manusia itu sendiri. Sebaliknya paradigma hukum positivistic meyakini kebenaran hukum di atas manusia. Manusia boleh dimarjinalkan asal hukum tetap tegak. Sebaliknya paradigma hukum progresif berfikir bahwa justru hukum boleh dimarjinalkan untuk mendukung eksistensialisme kemanusiaan, kebenaran dan keadilan. Agenda utama dari paradigma hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan tentang hukum. Penerimaan faktor manusia di pusat pembicaraan hukum tersebut membawa kita untuk mempedulikan faktor perilaku (*behavior, experience*) manusia.

Dalam bahasa Oliver W. Holmes, ketika logika peraturan dapat disempurnakan dengan logika pengalaman. apabila dalam filosofi paradigma hukum praktis posisi

⁵⁹Satjipto Rahardjo, 2006. *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm. 9

manusia adalah untuk hukum dan logika hukum, sehingga manusia dipaksa untuk dimasukkan ke dalam hukum, maka sebaliknya filosofi dalam paradigma hukum progresif adalah hukum untuk manusia. Apabila faktor kemanusiaan yang ada didalamnya termasuk juga kebenaran dan keadilan telah menjadi titik pembahasan hukum, maka faktor etika dan moralitas secara otomatis akan ikut terseret masuk ke dalamnya. Membicarakan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan tidak bisa dilepaskan dari membicarakan etika dan moralitas. Jadi, dengan tegas paradigma hukum progresif menolak pendapat yang memisahkan hukum dari faktor kemanusiaan dan moralitas. Disinilah letak pembebasan dan pencerahan yang dilakukan oleh paradigma hukum progresif. Hukum progresif mengingatkan, bahwa dinamika hukum tidak kunjung berhenti, oleh karena hukum terus menerus berada pada status membangun diri, dengan demikian terjadinya perubahan sosial dengan didukung oleh *social engineering by law* yang terencana akan mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum progresif yaitu kesejahteraan dan kebahagiaan manusia.

Untuk itu, perlu mendapat kehidupan hukum yang berada. Dalam hal ini, menurut Muladi, dibutuhkan predisposisi sebagai berikut :

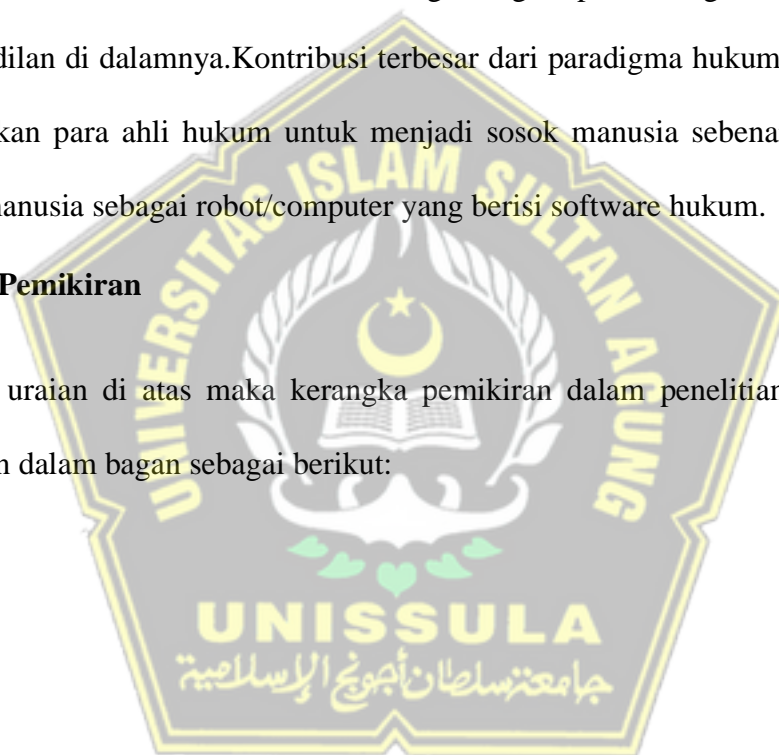
- a. Penegakan *Rule of Law*. Untuk menegakkan *Rule of Law*, ada empat hal yang harus dipenuhi yaitu: *Government is under the law, adanya independence of jurisdiction, access to the court of law dan general equal in certain application and same meaning* .
- b. Democracy, Prinsip-prinsip dasar demokrasi yaitu; *constitutional, check and balance, freedom of media, judicial independence of precedent, control of civil to military, protection to minority*.⁶⁰

⁶⁰ Muladi, dalam Mukhidin. *Hukum Progresif Sebagai Solusi Hukum Yang Mensejahterakan Masyarakat*. Jurnal Unissula Semarang, hlm 282

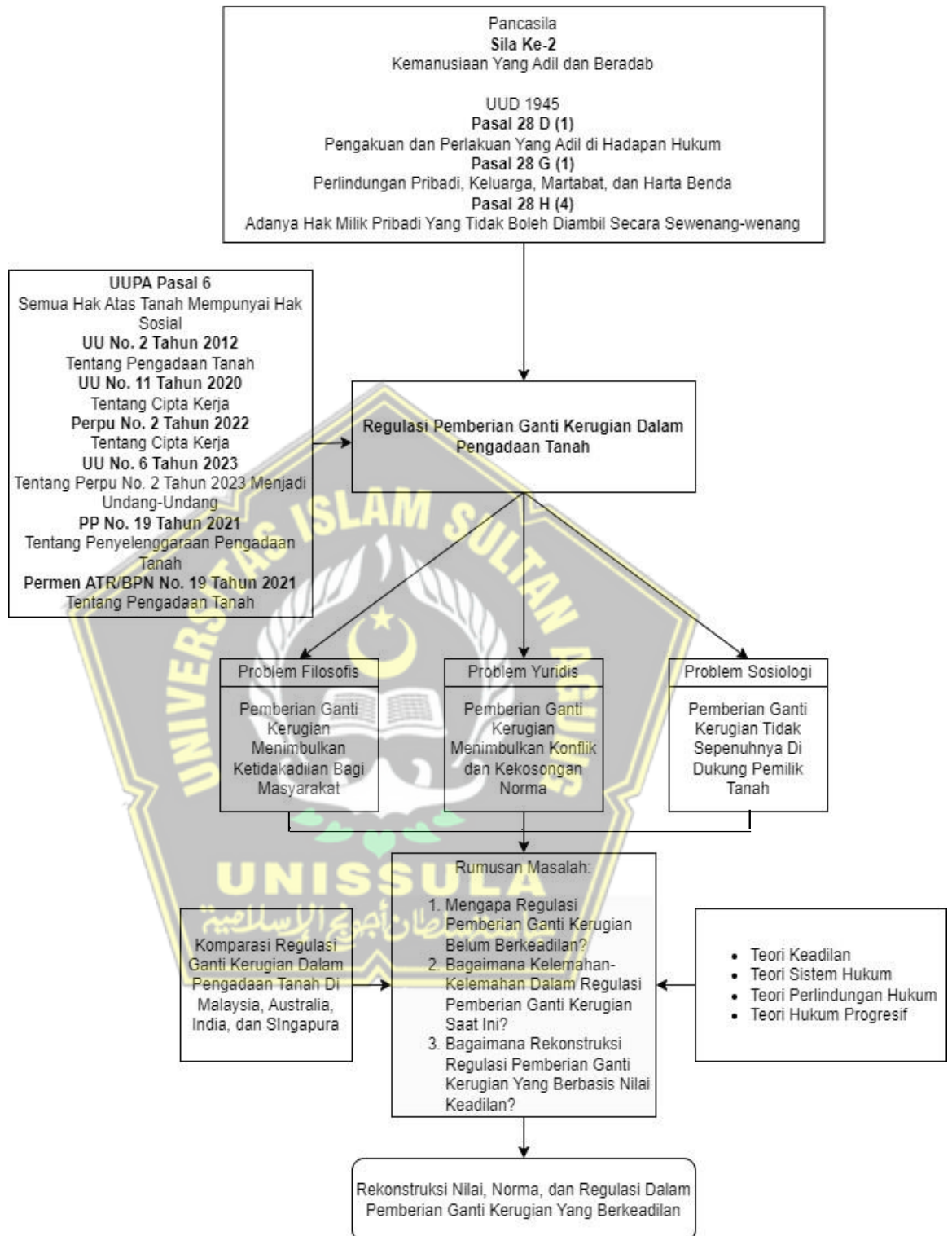
Kedua hal ini, adalah menjadi bagian dari prinsip-prinsip dari hukum progresif, dimana hukum bukan sebagai raja, tetapi alat untuk menjabarkan kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia, hukum bukan sebagai teknologi yang tak bernurani melainkan suatu institusi yang bermoral kemanusiaan. Pembahasan hukum tidak menyumbat pintu bagi issue manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu masalah manusia dan kemanusiaan akan terus menyertai dan ikut mengalir memasuki hukum. Maka hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan dan melestarikan manusia dengan segala perbincangan tentang kebenaran dan keadilan di dalamnya. Kontribusi terbesar dari paradigma hukum progresif adalah menjadikan para ahli hukum untuk menjadi sosok manusia sebenar-benar manusia, bukan manusia sebagai robot/computer yang berisi software hukum.

G. Kerangka Pemikiran

Dari uraian di atas maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



KERANGKA PEMIKIRAN PENELITIAN



Gambar 1. Kerangka Alur Pemikiran

H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian yang digunakan penelitian ini adalah paradigma *constructivism* atau lebih tepat *Legal Constructivism* dari E.G. Guba dan Y.S. Lincoln. Paradigma ini tergolong dalam kelompok paradigma non-positivistik. Paradigma *constructivism* memandang realitas sebagai konstruksi mental/intelektualitas manusia yang bersifat relatif, majemuk dan beragam. Sedangkan bentuk dan isi berpulang pada penganut/ pemegang, dapat berubah menjadi lebih *informed* dan/atau *sophisticated*, humanis.

Penelitian ini menggunakan paradigma *constructivism* dengan pertimbangan untuk mengkaji realitas belum adanya keadilan dalam regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan ini adalah penelitian hukum sosio-legal atau non doktrinal atau *social legal research*.⁶¹ Digunakannya penelitian hukum non doktrinal untuk dapat melihat hukum dalam artian nyata serta meneliti bagaimana bekerjanya hukum dalam lingkungan masyarakat, sehingga diperlukan penelitian hukum bersifat empiris untuk menopang dan melengkapi fungsi hukum tersebut.

3. Sifat Penelitian

Adapun sifat dalam penelitian ini adalah preskriptif yaitu suatu penelitian yang menggambarkan keadaan dan memberikan saran terkait regulasi pemberian ganti

⁶¹Soetandyo Wignjosoebroto, 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : HUMA

kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang belum berbasis keadilan.

4. Pendekatan Penelitian

Dalam perspektif penelitian hukum, memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan untuk Menyusun argumentasi hukum yang tepat, logis, dan akurat. Pendekatan ini diperlukan agar analisis hukumnya lebih tajam, lebih fokus dan terarah untuk menghasilkan argumentasi yang menyeluruh, konstruktif dan sistematis.⁶² Beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagaimana uraian di bawah ini.

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan undang-undang yaitu dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum⁶³ mengenai regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Isu hukumnya yaitu belum adanya keadilan dalam pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang di di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting, sebab pemahaman terhadap pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan

⁶² Irwansyah, 2021. Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel, Edisi Revisi, Mirra Buana Media, Yogyakarta.

⁶³ Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Prenada Media Group, hlm. 93

untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.⁶⁴ Dalam penelitian ini pendekatan yang dilakukan dengan cara menelusuri atau membahas konsep-konsep, doktrin-doktrin atau pendapat ahli atau pakar mengenai pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

3. Pendekatan Perbandingan (*Komparasi Approach*)

Dalam pendekatan komparasi ini, peneliti melakukan perbandingan konsep pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan Malaysia, Australia, India dan Singapura.

4. Pendekatan Filsafat (*Philosophical Approach*)

Pendekatan ini pada prinsipnya memandang hukum sebagai bagian dari nilai-nilai filosofis dan cita-cita luhur suatu Masyarakat. Metode ini bersifat idealis jadi melalui pendekatan ini menggambarkan hukum sebagai *das idea*. Dalam pendekatan filsafat pada penelitian ini untuk mewujudkan keadilan dalam regulasi pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.⁶⁵

5. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

⁶⁴ Irwansyah, 2021. Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel, Edisi Revisi, Mirra Buana Media, Yogyakarta.

⁶⁵ Irwansyah, 2021. Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel, Edisi Revisi, Mirra Buana Media, Yogyakarta.

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang didapatkan langsung dari sumber data. Sumber data dalam penelitian adalah subjek darimana data dapat diperoleh. Dalam penelitian ini sumber data primer didapatkan dari orang yang memiliki kewenangan, melaksanakan dan berhubungan dengan kegiatan pengadaan tanah pada “Pengadaan Tanah Untuk Jalur Alternatif Akses Bandara Syamsudin Noor Kota Banjarbaru Provinsi Kalimantan Selatan”. Teknik pengambilan data melalui wawancara yang sistematis dan terstruktur guna mendapatkan informasi yang berkenaan dengan Pemberian Ganti Kerugian pada kegiatan Pengadaan Tanah di maksud. Adapun subjek yang akan dijadikan narasumber dalam pengambilan data ini adalah:

- 1) Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Selatan;
- 3) Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru selaku Ketua Panitia Pengadaan Tanah;
- 4) Kepala Seksi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru;
- 5) Kepala Seksi Survei dan Pemetaan Kota Banjarbaru.

b. Data Sekunder

Data yang berasal dari studi kepustakaan, berupa literature yang terkait pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Dalam penelitian hukum normatif dan dogmatis lebih mengutamakan data sekunder, khususnya bahan hukum primer sebagai data dasar penelitian. Data yang berasal dari studi kepustakaan, berupa literatur yang terkait pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

- 1) Bahan Hukum Primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang mengikat terkait pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
 - a) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di Atasnya.
 - d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di atasnya

- f) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023.
 - g) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
 - h) Peraturan Menteri Dalam Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah (tidak berlaku).
 - i) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, sebagaimana diubah dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Salinan Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, adalah buku, jurnal, artikel, hasil laporan penelitian, hasil seminar/ lokakarya/ simposium yang dilakukan oleh pakar yang terkait dengan pembahasan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum
- 3) Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus dan ensiklopedia tentang pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

6. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengambilan data primer melalui wawancara yang sistematis dan terstruktur guna mendapatkan informasi yang berkenaan dengan pemberian ganti kerugian pada kegiatan pengadaan tanah, yaitu terhadap pihak-pihak yang terlibat dan berhubungan dengan kegiatan pengadaan tanah pada “Pengadaan Tanah Untuk Jalur Alternatif Akses Bandara Syamsudin Noor Kota Banjarbaru Provinsi Kalimantan Selatan. Dalam pengumpulan bahan penelitian sebagaimana penelitian hukum pada umumnya menggunakan mekanisme yang berlaku secara umum sehingga dalam hal ini menggunakan studi dokumentasi atau studi kepustakaan. Untuk mendapatkan bahan hukum dilakukan dengan mencari bahan hukum yang relevan terkait regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

7. Metode Analisis Data

Data yang terkumpul dari berbagai sumber yang relevan dianalisis secara kualitatif, dengan menggunakan penalaran deduktif-induktif. Hal ini merupakan hukum-hukum yang dijadikan landasan dan kaidah umum, kemudian disimpulkan apakah sesuai atau tidak sesuai.⁶⁶

Dalam menganalisis data hukum, diterapkan teknik analisis isi secara kualitatif. Metode data dilakukan dengan mendeskripsikan bahan-bahan tersebut secara jelas dan mengambil isinya dengan menggunakan *content analysis*. Kemudian melakukan bongkar pasang dan menata kembali secara sistematis bahan-bahan yang telah terkumpul sebelumnya dengan menggambarkan satu kesatuan yang utuh.⁶⁷

⁶⁶*Ibid*

⁶⁷*Ibid*

I. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran melalui internet, maka penelitian disertasi yang berjudul : “Rekonstruksi Regulasi Pemberian Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan” merupakan penelitian disertasi yang baru (*up to date*). Namun demikian terdapat penelitian disertasi lain yang mengelaborasi permasalahan pemberian ganti kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu :

TABEL 1 . ORISINALITAS PENELITIAN

No	Nama Penulis, Program Studi dan Tahun	Judul Penelitian	Kesimpulan	Unsur Kebaruan (<i>Novelty</i>)
1	Noor Rohmat Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang Tahun 2021	Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Serta Ganti Kerugian Kepemilikan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelaksanaan ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia saat ini masih belum berkeadilan, hal ini terlihat dengan adanya persoalan ketidajelasan 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. Adapun kelemahan dalam sistem ganti kerugian pada pengadaan tanah guna pembangunan untuk kepentingan di Indonesia saat ini adalah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nilai ganti kerugian sebagai dasar musyawarah dan untuk menetapkan besar dan bentuk ganti kerugian; 2. Lama waktu pemberian ganti kerugian; 3. Kerugian non fisik yang dapat dinilai; 4. Penitipan ganti kerugian pada Kantor Pertanahan; 5. Kewajiban Ketua Pelaksana untuk menyampaikan pada pihak yang berhak untuk dapat mengajukan keberatan besar ganti kerugian; 6. Rekonstruksi regulasi pada UU Nomor 12 Tahun

			<p>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,</p> <p>3. Perlu dilakukan rekonstruksi hukumbaik dalam Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015.</p>	<p>2012 jo UU Nomor 6 Tahun 2023 dan PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023.</p>
2	<p>Supriyadi</p> <p>Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang 2021</p>	<p>Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional</p>	<p>1. Sebagai negara hukum maka sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah harus memiliki landasan hukum begitu pula dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan nasional. Pengaturan pengadaan tanah guna kepentingan pembangunan nasional di Indonesia untuk saat ini berpijak pada peraturan perundang-undangan sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UUD Tahun 1945 - KUH Perdata - UU Nomor 5 Tahun 1960 - UU Nomor 2 Tahun 2012 - Perpres Nomor 71 Tahun 2012 	<p>1. Nilai ganti kerugian sebagai dasar musyawarah dan untuk menetapkan besar dan bentuk ganti kerugian;</p> <p>2. Lama waktu pemberian ganti kerugian;</p> <p>3. Kerugian non fisik yang dapat dinilai;</p> <p>4. Penitipan ganti kerugian pada Kantor Pertanahan;</p> <p>5. Kewajiban Ketua Pelaksana untuk menyampaikan pada pihak yang berhak untuk dapat mengajukan keberatan besar ganti kerugian;</p> <p>6. Rekonstruksi regulasi pada UU</p>

			<p>- Perpres Nomor 56 Tahun 2018 jo Perpres Nomor 3 Tahun 2016</p> <p>- Perkaban Nomor 5 Tahun 2012</p> <p>Berlakunya UU Cipta Kerja yang disahkan baru-baru ini memuat juga regulasi tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, secara umum perubahan yang paling menonjol pada UU Cipta Kerja adalah Pasal 19, dimana pada pasal tersebut proses pengadaan tanah yang kurang dari 5 hektar dapat dilakukan langsung dari pihak yang memerlukan lahan dengan pemilik hak atas tanah. Sedangkan hal yang paling krusial adalah berlakunya Pasal 34 ayat (3) yang menyatakan, "Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat. Artinya dalam proses penentuan nilai tanah tidak dilakukannya proses musyawarah antara tim penilai dengan masyarakat yang memiliki hak atas tanah.</p> <p>2. Penetapan besarnya ganti kerugian dijadikan dasar perhitungan berdasarkan ketentuan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 15 menentukan dasar perhitungan ganti</p>	<p>Nomor 12 Tahun 2012 jo UU Nomor 6 Tahun 2023 dan PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023.</p>
--	--	--	---	---

			<p>kerugian yang didasarkan atas a) NJOP atau nilai nyata / sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan berdasarkan penetapan Lembaga atau Tim Penilai harga tanah yang ditunjuk Panitia, b) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab dibidang bangunan, c) Nilai jual tanaman yang diatur oleh instansi perangkat daerah yang bertanggungjawab di bidang pertanian. Permasalahan bentuk ketidakadilan dalam proses pengadaan tanah untuk proses pengadaan tanah guna kepentingan umum jalan Tol Semarang-Solo diantaranya: a) Pengadaan tanah belum dilakukan secara simultan dengan konstruksi, b) Badan Usaha bersedia menanggung biaya tanah tetapi keberatan atas risiko yang timbul dari sisi waktu dan besaran harga tanah, c) Pelaksanaan di lapangan yang berlarut-larut akibat proses yang panjang dalam musyawarah dan spekulan tanah.</p> <p>3. Ruh dari Peraturan Presiden maupun peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum</p>	
--	--	--	---	--

			<p>terletak pada point-point ganti kerugian, serta penetapan nilai ganti kerugian. Mengingat pada point ganti kerugian merupakan faktor yang paling menentukan dalam pengambilan hak atas tanah yang dimiliki masyarakat. Sehingga dapat dikatakan jalan atau tidaknya pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terletak pada penetapan ganti kerugiannya, terkait dengan hal tersebut peneliti memiliki landasan untuk berpikir pelaksanaan rekonstruksi terhadap beberapa pasal pada Perpres Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Adapun pasal yang akan direkonstruksi adalah Pasal 1 ayat (10), Pasal 63 ayat (1), Pasal 65 ayat (1), Pasal 66 ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 68 ayat (3), serta Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2).</p>	
3	<p>Lieke Lianadevi Tukgali</p> <p>Disertasi : pada Fakultas Hukum Program</p>	<p>Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum</p>	<p>1. Sesuai perkembangan penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia, asas fungsi sosial mulai dikembalikan, kepentingan pribadi mulai ditempatkan pada porsi yang sesungguhnya. Hukum</p>	<p>1. Nilai ganti kerugian sebagai dasar musyawarah dan untuk menetapkan besar dan bentuk ganti kerugian;</p>

	<p>Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia Depok Tahun 2010</p>		<p>yang seharusnya diciptakan berdasarkan rasa keadilan masyarakat dan demi kebahagiaan masyarakat dan bermanfaat bagi Masyarakat.</p> <p>2. Untuk itu diusahakan memberikan ganti rugi kepada orang/ perseorangan, ganti rugi harus diberikan kepada pemilik lain tidak hanya pada nilai pemilikan, namun harus lebih besar, karena mengurangi kebahagiaan yang lebih besar. Ganti rugi tersebut selain nilai uang juga harus memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah sehingga menghasilkan ganti rugi yang seimbang.</p> <p>3. Perlindungan hukum bagi pemilik tanah dalam hal pengaturan hukum mengenai pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dijalankan dengan secara sukarela, secara konkrit belum ada. Akibatnya, apabila warga harus menyerahkan tanah untuk kepentingan umum dan berkeberatan, perlindungan hukumnya hanya ada dalam Peraturan Presiden. Perlindungan</p>	<p>2. Lama waktu pemberian ganti kerugian;</p> <p>3. Kerugian non fisik yang dapat dinilai;</p> <p>4. Penitipan ganti kerugian pada Kantor Pertanahan;</p> <p>5. Kewajiban Ketua Pelaksana untuk menyampaikan pada pihak yang berhak untuk dapat mengajukan keberatan besar ganti kerugian;</p> <p>6. Rekonstruksi regulasi pada UU Nomor 12 Tahun 2012 jo UU Nomor 6 Tahun 2023 dan PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023.</p>
--	---	--	---	--

			<p>hukum secara wajib telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dimana secara jelas dan tegas, ditentukan prosedur maupun cara-cara mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi terhadap keberatan penetapan ganti rugi dan tentang sah atau tidaknya pencabutan hak atas tanah dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Bentuk perlindungan hukum mengenai pengadaan tanah yang dijalankan secara sukarela, hanya dalam penetapan ganti rugi saja, Sedangkan fungsi sosial yang terjadi masyarakat tidak terlindungi</p> <p>4. Dari kasus dan contoh dalam penelitian ini, pengadaan tanah untuk kepentingan umum dijalankan dengan cara sukarela, sedang cara wajib sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 hanya digunakan sekali saja, yakni dalam Kasus Pencabutan Tanah Kompleks “Yen Pin”, sedangkan pencabutan hak atas tanah “Proyek Senen” dan pencabutan hak atas tanah di Situ Gintung untuk keperluan Universitas Indonesia pelaksanaannya menggunakan Undang-</p>	
--	--	--	---	--

			Undang Nomor 20 Tahun 1961.	
--	--	--	--------------------------------	--

J. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disertasi dengan judul: “Rekonstruksi Regulasi Pemberian Ganti Kerugian Pada Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan” ini disusun dalam VI (enam) bab yang merupakan satu kesatuan yang utuh.

Bab I merupakan bab pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah yaitu menguraikan adanya problematika filosofis, yuridis, dan sosiologis, sehingga muncul isu hukum yang layak untuk dikaji, dari latar belakang masalah dihasilkan rumusan masalah, kemudian Bab ini juga ditentukan tujuan dan kegunaan dilakukannya penelitian ini. Selanjutnya diuraikan kerangka konseptual, kerangka teoritik dan kerangka pemikiran dalam bab ini. Selain itu diuraikan pula metode penelitian, orisinalitas penelitian dan sistematika penulisan disertasi.

Bab II merupakan Tinjauan Pustaka yang berisi Sistem Pertanahan dalam UUPA, Politik Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Konsep Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Konsep Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dalam Perspektif Islam

Pada Bab III berisi analisis terhadap regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang belum berkeadilan, yang dalam analisisnya terbagi menjadi sub bab: Regulasi Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pelaksananya, Regulasi Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Regulasi Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang Belum Berkeadilan.

Kemudian pada Bab IV berisi analisis kelemahan-kelemahan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum saat ini, yang dalam analisisnya terbagi menjadi sub bab: Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Bandara Syamsuddin Noor Banjarbaru, Kelemahan Substansi Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Kelemahan Struktur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Kelemahan Kultur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Sedangkan pada Bab V berisi rekonstruksi regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berbasis nilai keadilan, yang dalam analisisnya terbagi menjadi sub bab: Regulasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Malaysia, Singapura, Australia dan India, Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Regulasi Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dan Rekonstruksi Norma Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Berbasis Nilai Keadilan.

Terakhir pada Bab VI merupakan bab Penutup, yang berisi kesimpulan dan saran atau rekomendasi dari hasil penelitian terkait isu hukum yang dirumuskan dalam disertasi ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan Politik dan Hukum Tanah Nasional, yang berisi perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan Negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, Negara Republik Indonesia harus mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah atas nama Bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan, yaitu UUPA. Hubungan hukum tersebut dinamakan Hak Menguasai Negara. Hak ini tidak memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA.⁶⁸

Menurut Urip Santoso, hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.⁶⁹

⁶⁸Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, hlm 23.

⁶⁹ Urip Santoso, 2009. *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta : kencana, hlm 77.

Penguasaan Negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersumber pada Hak Bangsa, meliputi kewenangan Negara yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu:

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

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 UUPA tersebut, pada prinsipnya UUPA memberikan interpretasi autentik mengenai hak menguasai dari Negara yang dimaksud oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian, tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai Negara.

Terkait dengan penguasaan tanah oleh Negara yang diperoleh berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA tersebut di atas, Muhammad Bakri menyimpulkan bahwa penguasaan tanah oleh Negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Penguasaan secara penuh yaitu, terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Tanah ini dinamakan “tanah bebas/tanah negara” atau “tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”. Negara dapat memberikan tanah ini kepada suatu subyek hukum dengan suatu hak.
- b. Penguasaan secara terbatas/tidak penuh yaitu, terhadap tanah- tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak oleh suatu subyek hukum. Tanah ini dinamakan “tanah hak” atau “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh Negara” . Kekuasaan Negara yang

bersumber pada hak menguasai tanah oleh Negara terhadap tanah hak, dibatasi oleh isi dari hak itu. Artinya, kekuasaan Negara tersebut dibatasi kekuasaan (wewenang) pemegang hak atas tanah yang diberikan oleh Negara untuk menggunakan haknya.⁷⁰

Sebagai konsekuensi dari hak menguasai oleh Negara agar dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, UUPA memberikan kekuasaan yang besar dan kewenangan yang sangat luas kepada Negara untuk mengatur alokasi atas sumber-sumber agraria. Keberadaan dan kelangsungan hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria menjadi sangat tergantung kepada politik hukum dan kepentingan Negara.⁷¹

Oleh karena itu, dengan hak menguasai Negara yang semata-mata kewenangannya bersifat publik,⁷² Negara mempunyai kewenangan untuk menentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang diberikan dan dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum, cara perolehan dan peralihan hak-hak atas tanah, sampai kepada kewenangan mencabut kembali hak-hak atas tanah tersebut menurut syarat dan cara yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

B. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Bagi manusia, tanah merupakan hal terpenting untuk hidup dan berkehidupan. Di atas tanah manusia melakukan segala aktivitasnya. Di samping itu, tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan manusia, sehingga bukan hal yang mengherankan apabila setiap orang mempunyai keinginan untuk dapat memiliki tanah

⁷⁰Muhammad Bakri, 2007. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Yogyakarta : Citra Media, hlm 38.

⁷¹ Achmad Rubaie, 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang : Banyumedia, hlm 5.

⁷² Boedi Harsono, 2007. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, hlm. 268

lengkap dengan perlindungan hukumnya. Fungsi dan peran tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia memiliki tiga aspek yang sangat strategis, yaitu aspek ekonomi, aspek politik dan hukum, serta aspek sosial.⁷³ Ketiga aspek tersebut merupakan isu sentral yang saling terkait sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam proses pengambilan kebijakan pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintah.⁷⁴

UUPA merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk sebagai penyempurnaan peraturan perundang-undangan sebelumnya yang dianggap kurang mampu memberi keadilan bagi masyarakat pribumi sebagai pemilik asli tanah, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di seluruh wilayah Republik Indonesia. Tujuan utamanya menciptakan kemakmuran yang adil dan merata. Salah satu cara yang ditempuh adalah dengan dibentuknya konsep fungsi sosial hak atas tanah yang mewajibkan setiap pemegang hak atas tanah untuk senantiasa memperhatikan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum dalam pemanfaatan serta penggunaan tanahnya. Seseorang tidak dibenarkan untuk mempergunakan maupun tidak mempergunakan tanahnya sekehendak hati tanpa mempertimbangkan kepentingan umum. Hal ini bukan berarti tidak ada penghormatan terhadap hak-hak individu atas tanah. UUPA justru berupaya menjembatani keharmonisan hubungan antara individu yang satu dengan individu yang lainnya.

Dalam Pasal 6 UUPA dimuat suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah, yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional. Pasal 6 UUPA tersebut berbunyi: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

⁷³ Y. Wartamaya Winangun, SJ, 2004. *Tanah Sumber Nilai Hidup*, Yogyakarta : Kanisius, hlm 21.

⁷⁴ Idham, 2004. *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Bandung : Alumni, hlm 1

Menurut Boedi Harsono, ketentuan Pasal 6 UUPA tersebut di atas harus diartikan tidak hanya Hak Milik, tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 6 tersebut.⁷⁵ Dalam Penjelasan Umum UUPA, fungsi sosial hak-hak atas tanah disebut sebagai dasar yang keempat dari Hukum Tanah Nasional, yang menyatakan: “Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3)”. Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, selanjutnya Boedi Harsono menguraikan makna fungsi sosial hak-hak atas tanah sebagai berikut:

- a. Tanah yang dihaki seseorang bukan hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja, tetapi juga bagi Bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan bukan hanya kepentingan yang berhak sendiri saja yang dipakai sebagai pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan

⁷⁵ Boedi Harsono, 2007. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 2. hlm. 296.

- kepentingan masyarakat. Untuk itu perlu adanya perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan Pemerintah agar terpenuhi fungsi sosial.
- b. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya: keadaan tanahnya, serta sifat dan tujuan pemberian haknya.
 - c. Adanya fungsi sosial hak-hak atas tanah berarti bahwa tanah juga bukan komoditi perdagangan, biarpun dimungkinkan tanah yang dipunyai dijual, jika ada keperluan. Tanah tidak boleh dijadikan obyek investasi semata-mata, serta sungguh bertentangan dengan fungsi sosialnya kalau tanah dijadikan juga obyek spekulasi, yang menambah sulit dalam melaksanakan pembangunan.
 - d. Perumusan sifat asli hak-hak perorangan menurut konsepsi hukum adat dalam UUPA yang menggunakan kata “fungsi sosial” tersebut, tidak perlu menimbulkan salah tafsir, seakan-akan ditinggalkan sifat kemasyarakatan dan kebersamaannya dan digunakan konsepsi hukum barat yang berpangkal pada sifat individualistik hak-hak perorangan
 - e. Perlu pula diperhatikan bahwa Pasal 6 UUPA tidak menyatakan bahwa hak-hak atas tanah adalah fungsi sosial, melainkan mempunyai fungsi sosial, yang sama artinya dengan berfungsi sosial.
 - f. Dalam rangka pemenuhan fungsi sosial hak-hak atas tanah tersebut, sesuai ketentuan Hukum Adat, ada kewajiban pada pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, jika tanah hak tersebut karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, maka pemegang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang bersangkutan wajib

memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung itu.⁷⁶

Dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, menguasai dan menggunakan tanah secara individual dimungkinkan dan diperbolehkan. Hal itu juga ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 21, Pasal 29, Pasal 36, Pasal 42, dan Pasal 45 UUPA yang berisikan persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individual. Namun hak-hak atas tanah yang individual tersebut dalam UUPA, terkandung unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber dari Hak Bangsa, yang merupakan hak bersama. Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan tersebut, dalam Pasal 6 UUPA telah mendapat penegasan, di mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Namun salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.⁷⁷

Jika memperhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, berarti mempunyai hak atas tanah maka wajib mempergunakannya, dan dalam mempergunakannya harus diingat juga kepentingan umum, sesuai dengan tujuan pemberian haknya itu.⁷⁸ Sebaliknya apabila terlalu banyak menekankan pada kepentingan umum, berdampak mengesampingkan kepentingan perorangan, yang dikhawatirkan akan menghilangkan hak perorangan untuk hidup secara

⁷⁶ Boedi Harsono, 2007. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, hlm. 298-304

⁷⁷ Adrian Sutedi, 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* . Jakarta : Sinar Grafika, hlm 48

⁷⁸ A.P. Parlindungan, 1998 *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung : Mandar Maju, hlm 67.

layak. Secara tegas hak milik telah mendapatkan perlindungan yang kuat pada Pasal 28H UUD 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pasal 28H UUD 1945 merupakan amanat adanya larangan bagi siapapun melakukan tindakan pencabutan/pengurangan hak atas tanah, pengambilan hak milik secara sewenang-wenang, yang berdampak pada kehilangan tempat tinggal, pekerjaan, harkat dan martabat, penghidupan yang layak, atau kenikmatan-kenikmatan dari hak atas tanah yang dimiliki. Pencabutan atau pengurangan hak-hak tersebut hanya dapat dilakukan jika sesuai dengan norma-norma hukum, kepatutan/kewajaran, kebutuhan yang sangat urgen/mendesak untuk kepentingan/kemaslahatan umum disertai dengan suatu kompensasi tertentu yang layak pula.

C. Politik Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pasal 18 UUPA menyebutkan: “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 dalam penjelasannya ditegaskan bahwa pencabutan hak atas tanah ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti rugi yang layak. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUPA ini ditetapkan UU Nomor 20/1961. UU Nomor 20/1961 ini dijabarkan dalam peraturan pelaksanaan yaitu PP Nomor 39/1973, serta Inpres Nomor 9/1973.

Dalam Pasal 1 UU Nomor 20/1961 ditegaskan bahwa: “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah

mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.” Kemudian dalam Penjelasan Umum angka (4) huruf b UU Nomor 20/1961 disebutkan antara lain: umumnya pencabutan hak diadakan untuk keperluan usaha-usaha negara (Pemerintah Pusat dan Daerah), tetapi biarpun demikian Undang-Undang ini (UU Nomor 20/1961) tidak menutup kemungkinan untuk sebagai pengecualian mengadakan pula pencabutan hak guna pelaksanaan usaha-usaha swasta, asal usaha itu benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang empunya. Di samping itu usaha-usaha swasta itu rencananya harus disetujui Pemerintah dan sesuai dengan pola pembangunan nasional semesta berencana. Diperbolehkannya pihak swasta ini kemudian ditegaskan kembali dalam Inpres Nomor 9/1973, yang dalam Pasal 3 Lampiran Inpres tersebut menyebutkan bahwa: “yang berhak menjadi subjek atau pemohon untuk mengajukan permintaan pencabutan atas tanah adalah Instansi-instansi Pemerintah/Badan-badan Pemerintah maupun usaha-usaha swasta.

Instruksi Presiden Nomor 9/1973 ini pada Pasal 1 ayat (1) menyebutkan empat kategori kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat untuk kepentingan umum, yaitu: kepentingan bangsa dan negara, dan/atau kepentingan masyarakat luas, dan/atau kepentingan rakyat banyak/ bersama, dan/atau kepentingan pembangunan. Sedangkan bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) Inpres Nomor 9/1973 meliputi bidang-bidang:

1. Pertahanan;
2. Pekerjaan umum;
3. Perlengkapan umum;
4. Jasa umum;
5. Keagamaan;

6. Ilmu pengetahuan dan seni budaya
7. Kesehatan:
8. Olahraga
9. keselamatan umum terhadap bencana alam;
10. kesejahteraan sosial:
11. Makam/kuburan:
12. pariwisata dan rekreasi;
13. usaha-usaha ekonomi yang bermanfaat bagi kesejahteraan umum.

Pada dasarnya pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan. Umum, menurut Abdurrahman merupakan cara terakhir untuk memperoleh tanah yang sangat diperlukan guna keperluan-keperluan tertentu untuk kepentingan umum, setelah berbagai cara lain melalui jalan musyawarah dengan yang empunya tanah menemui jalan buntu dan tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan, sedangkan keperluan untuk penggunaan tanah dimaksud sangat mendesak.⁷⁹ Hal ini terlihat dan dipahami dari ketentuan Pasal 10 UU Nomor 20/1961 yang menyatakan bahwa: “jika dalam penyelesaian persoalan tersebut di atas dapat dicapai persetujuan jual beli atau tukar menukar, maka penyelesaian dengan jalan itulah yang ditempuh, walaupun sudah ada keputusan pencabutan hak.⁸⁰ Dalam praktiknya undang-undang ini hampir tidak pernah diterapkan, hanya pernah diterapkan sekali dalam kasus “Yen Pin” di Jakarta dengan Keputusan Presiden RI Nomor 2 Tahun 1970 tanggal 6 Januari 1970. Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya yang terletak di Kecamatan Taman Sari Jakarta.⁸¹

⁷⁹ Abdurrahman, (I) “Setengah Abad Keragaman Pengaturan Tentang Pengambilan Tanah Rakyat (dari Pencabutan Hak sampai kepada Pembebasan Tanah Hingga Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum”, dalam Perkembangan Hukum di Indonesia, Tinjauan Retrospektif dan Prospektif, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 2

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Abdurrahman, (II)1991. *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1991, hlm . 17.

Dalam kenyataannya lembaga Pencabutan Hak ini sulit diwujudkan, karena prosesnya dianggap memerlukan waktu yang lama, sedangkan tuntutan pembangunan yang memerlukan tanah semakin meningkat, maka dibentuk lembaga baru yang pada saat itu dikenal dengan Pembebasan Tanah melalui Permendagri Nomor 15/1975. Dalam konsideran menimbang Permendagri Nomor 15/1975 disebutkan bahwa: “untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan oleh instansi/badan pemerintah maupun swasta untuk kepentingan swasta, khususnya untuk keperluan pemerintah dirasakan perlu adanya ketentuan pembebasan tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam.” Dari bunyi konsideran menimbang ini terlihat jelas pembebasan tanah dilakukan untuk memenuhi keperluan tanah bagi pemerintah dan juga swasta. Menurut Pasal 1 ayat (1) Permendagri Nomor 15/1975 yang dimaksud dengan pembebasan tanah adalah: “melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi.” Permendagri Nomor 15/1975 ini sama sekali tidak menyebutkan konsep kepentingan umum. Oleh karena itu Dewa K.G. Astika mengatakan Permendagri Nomor 15/1975 ini mengaburkan kaedah Pasal 18 UUPA dan menyimpang dari UU Nomor 20/1961, dan memberi kesan tersirat pelaksanaan Permendagri ini dilakukan dengan cara-cara eksploitatif, ekspansif, represif, dan melanggar hak asasi manusia.⁸² Setahun kemudian dikeluarkan Permendagri Nomor 2/1976. Dalam Permendagri Nomor 2/1976 ini terdapat istilah kepentingan umum yang disebutkan dalam konsideran menimbang huruf a dan huruf b, yaitu: “bahwa pelaksanaan pembangunan sebagaimana telah digariskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara tidak semata-mata menjadi beban pemerintah melainkan diharapkan pula adanya peranan aktif dari pihak

⁸²Dewa K.G. Astika, *Prinsip Penghormatan Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2011. hlm.139

swasta/rakyat. Untuk merangsang pihak swasta dalam pelaksanaan pembangunan, dipandang perlu adanya bantuan fasilitas dari pemerintah yang berbentuk jasa-jasa dalam pembebasan tanah rakyat dalam rangka penyediaan tanah untuk pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas-fasilitas sosial.” Pada tahun 1985 telah dikeluarkan pula Permendagri Nomor 2/1985. Dalam Permendagri inilah istilah pengadaan tanah mulai digunakan, yang terdapat pada Pasal 1 huruf c yang menyebutkan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah itu. Kemudian dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan batasan luas tanah yaitu tidak lebih dari 5 (lima) hektar. Mengenai ganti rugi diatur dalam Pasal 1 huruf d, yaitu harga dasar tanah adalah harga umum setempat yang ditetapkan oleh Kepala Daerah. Permendagri Nomor 2/1985 ini diperuntukan pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan yang dilakukan oleh instansi pemerintah.

Banyaknya kritik terhadap Permendagri Nomor 15/1975, yang dilakukan berbagai kalangan terutama para pemilik/pemegang hak atas tanah yang dalam pelaksanaan pembebasan tanahnya merasa “dipaksa untuk bermusyawarah” atau “bermusyawarah dengan dipaksa.”⁸³ Di samping itu secara substansi dan kedudukan Permendagri banyak mendapat kritik. Pengertian pembebasan tanah itu sendiri secara tersirat memberi kesan merupakan tindakan sepihak dari Pemerintah (melalui Panitia Pengadaan Tanah) kepada pemegang hak atas tanah.⁸⁴ Karena itu, pemerintah melakukan perubahan yang lebih mendasar dengan mencabut tiga Permendagri tersebut, yaitu Permendagri Nomor 15/1975, Permendagri Nomor 2/1976, dan Permendagri Nomor 2/1985, dan mengeluarkan Keppres

⁸³ Aburrahman II, *Op. Cit.*, hlm. 5.

⁸⁴ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2011. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, Bandung : Mandar Maju, hlm. 43.

Nomor 55/1993. Dalam Keppres Nomor 55/1993 istilah “Pembebasan Tanah” tidak lagi digunakan, dan yang digunakan adalah istilah” Pengadaan Tanah.

Dalam konsideran menimbang Keppres Nomor 55/1993 menyatakan bahwa “pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan kepada hak-hak yang sah atas tanah.” Selanjutnya dalam konsideran menimbang tersebut dikemukakan pula bahwa “pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.” Mengenai pengertian pengadaan tanah disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Keppres Nomor 55/1993 yaitu: “setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.” Beberapa prinsip yang digariskan dalam Keppres Nomor 55/1993 antara lain yang ditegaskan dalam Pasal 2, yaitu:

1. Ketentuan tentang Pengadaan Tanah dalam Keputusan Presiden ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum;
2. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah;
3. Pengadaan tanah selain untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pasal 1 angka 2 Keppres Nomor 55/1993 memberikan pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah pelepasan hubungan hukum pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya atas dasar musyawarah dengan memberi ganti kerugian. Berdasarkan konsideran menimbang dan pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas

tanah dalam Keppres Nomor 55/1993 ini, maka pengadaan tanah pada tingkat pertama dilakukan melalui cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah atas dasar musyawarah, dan yang kedua melalui cara pencabutan hak atas tanah tanpa proses musyawarah. Sama halnya dengan Pembebasan Tanah, yang diatur dalam Permendagri Nomor 15/1975 yang dipandang sebagai bentuk penyelesaian alternatif mendahului ketentuan pelaksanaan UU Nomor 20/1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah, yang bersifat memaksa,⁸⁵ maka Pengadaan Tanah melalui cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah merupakan langkah awal dari pelaksanaan UU Nomor 20/1961.⁸⁶

Dalam Pasal 1 angka 3 Keppres Nomor 55/1993 disebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Selanjutnya Pasal 3 menegaskan bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah. Di samping itu Keppres Nomor 55/1993 ini juga menentukan pengadaan tanah melalui cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilaksanakan oleh dan dimiliki pemerintah, semata-mata hanya dipergunakan untuk kebutuhan

Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 2 ayat (2)), dan tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan (Pasal 5 ayat (1)). Bidang-bidang pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 5 Keppres Nomor 55/1993 adalah:

1. Jalan umum, saluran pembuangan air;
2. Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
3. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
4. pelabuhan atau bandar udara dan terminal;

⁸⁵Abdurrahman II, *Op. Cit.*, hlm. 4.

⁸⁶Dewa K.G. Astika, *Op. Cit.*, hlm. 141.

5. peribadatan;
6. pendidikan atau sekolah;
7. pasar umum atau pasar inpres;
8. Fasilitas pemakaman umum;
9. fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
10. pos dan telekomunikasi;
11. sarana olah raga;
12. stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
13. Kantor pemerintah;
14. fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Keputusan Presiden Nomor 55/1993 ini berlaku hingga tanggal 3 Mei 2005, ketika ditetapkan Perpres Nomor 36/2005, yang mencabut Keppres Nomor 55/1993. Perpres Nomor 36/2005 ini kemudian diubah dengan Perpres Nomor 65/2006 yang ditetapkan pada tanggal 5 Juni 2006. Dalam konsideran menimbang Perpres Nomor 36/2005 disebutkan pertimbangan pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Sedangkan dalam konsideran menimbang Perpres Nomor 65/2006 disebutkan pertimbangan untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Menurut Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 36/2005, pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Pasal ini kemudian diubah dengan

Pasal 1 Perpres Nomor 65/2006, sehingga menjadi pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda- benda yang berkaitan dengan tanah.

Mengenai prinsip pengadaan tanah dalam Pasal 2 Perpres Nomor 36/2005 Menyatakan:

1. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara:
 - a. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau;
 - b. Pencabutan hak atas tanah;
2. Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Ketentuan ini dalam Perpres Nomor 65/2006 diubah sehingga ketentuan Pasal 2 berbunyi:

1. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah;
2. Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam Pasal 3 Perpres Nomor 36/2005 ditentukan bahwa:

1. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah;
2. Pencabutan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf B dilakukan berdasarkan ketentuan UU 20/1961.

Ketentuan ini kemudian diubah oleh Perpres Nomor 65/2006 sehingga ketentuan Pasal 3 menjadi “Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.” Apabila diperhatikan perubahan- perubahan yang dilakukan Perpres Nomor 65/2006 terhadap ketentuan Pasal 1 angka 3, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (2) Perpres Nomor 36/2005, maka terlihat maksud dari Perpres Nomor 65/2006 menghilangkan cara pencabutan tanah. Namun demikian jika diperhatikan, Perpres Nomor 65/2006 tidak mengubah ketentuan Pasal 18 Perpres Nomor 36/2005 yang memungkinkan cara pencabutan hak atas tanah, dan hanya melakukan penambahan Pasal 18 A yang berupa kaedah banding kepada Pengadilan Tinggi-jika ganti rugi yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden itu dianggap jumlahnya kurang layak. Dengan demikian sebenarnya berdasarkan Perpres Nomor 36/2005 dan Perpres Nomor 65/2006 lingkup pengadaan tanah dapat dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah atau dengan cara pencabutan hak atas tanah.

Pasal 1 angka 5 Perpres Nomor 36/2005 memberikan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Sedangkan pada Pasal 5 ditentukan jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah dan Pemerintah Daerah meliputi:

1. jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. waduk, bendungan, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;

3. rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
4. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
5. peribadatan;
6. pendidikan atau sekolah;
7. pasar umum;
8. fasilitas pemakaman umum;
9. fasilitas keselamatan umum;
10. pos dan telekomunikasi;
11. sarana olah raga;
12. stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
13. kantor Pemerintah, Pemerintah Daerah, perwakilan negara asing, perserikatan Bangsa-Bangsa;
14. fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
15. lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
16. rumah susun sederhana;
17. tempat pembuangan sampah;
18. cagar alam dan cagar budaya;
19. pertamanan;
20. panti sosial;
21. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Kemudian ketentuan Pasal 5 Perpres 36/2005 ini diubah oleh Perpres 65/2006 menjadi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi:

1. Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
3. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
4. Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
5. Tempat pembuangan sampah;
6. cagar alam dan cagar budaya;
7. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Pada tanggal 14 Januari 2012 pemerintah telah mengesahkan UU Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Untuk melaksanakan UU Nomor 2 tahun 2012 ini telah ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk kepentingan Umum, yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 dan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015.

Dalam konsideran menimbang disebutkan tiga alasan untuk mengeluarkan UU Nomor 2 Tahun 2012 ini, yaitu: pertama, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan; kedua, untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil; ketiga, karena peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan

tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan. Tanah untuk pelaksanaan pembangunan.

Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan pengertian pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Kemudian ditegaskan dalam Pasal 1 angka 3 bahwa pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Pengertian objek pengadaan tanah disebutkan pada Pasal 1 angka 4, yaitu tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Mengenal pengertian kepentingan umum disebutkan dalam Pasal 1 angka 6, kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan pengertian ganti kerugian menurut Pasal 1 angka 10 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pasal 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 menetapkan bentuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu:

1. Pertahanan dan keamanan nasional;
2. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
3. Waduk bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
4. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
5. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
6. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
8. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;

9. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
10. fasilitas keselamatan umum;
11. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
13. cagar alam dan cagar budaya;
14. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
15. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah. Serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
16. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
17. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
18. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Berbeda dengan peraturan pengadaan tanah sebelumnya, UU Nomor 2 Tahun 2012 ini mencantumkan tujuan pengadaan tanah sebagaimana disebutkan pada Pasal 3 bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. UUNomor 2 Tahun 2012 dalam konsideran mengingat juga hanya merujuk pada UUPA, dan tidak menyebut UU Nomor 20 Tahun 1961. Tidak dicantumkannya UU Nomor 20 Tahun 1961 ini karena pengadaan tanah menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 ini hanya melalui cara pelepasan hak, yang menurut Pasal 1 angka 9 disebutkan bahwa pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan.⁸⁷ Berbeda dengan ketentuan dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005

⁸⁷ Dalam Pasal 1 angka 9 Perpres 71/2012 disebutkan pengertian pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada Negara melalui BPN Ketentuan Pasal 1 angka 9 ini kemudian diubah melalui Perpres 148/2015, sehingga pengertian pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari Pihak yang Berhak kepada negara melalui Kementerian. Menurut ketentuan Pasal 1 angka

juncto Perpres Nomor 65 Tahun 2006, yang memungkinkan menggunakan lembaga pencabutan hak atas tanah menurut ketentuan UU Nomor 20 Tahun 1961 jika tidak terdapat kesepakatan antara para pihak dalam pengadaan tanah. Namun UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak menggunakan cara itu, tapi menempuh penyelesaian melalui lembaga peradilan, baik melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Umum, dan Mahkamah Agung, sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 23 dan Pasal 38 UU Nomor 2 Tahun 2012. Pasal 23 UU Nomor 2 Tahun 2012 mengatur keberatan terhadap lokasi pembangunan, sebagai berikut: dalam hal masih terdapat keberatan terhadap penetapan lokasi pembangunan, maka pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 hari sejak dikeluarkannya penetapan lokasi, dan Pengadilan Tata Usaha Negara memutus diterima atau ditolaknya gugatan tersebut paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya gugatan. Jika masih terdapat keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung, dan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima, Mahkamah Agung wajib memberikan putusan. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sedangkan Pasal 38 mengatur keberatan terhadap ganti kerugian. Sebagai berikut: 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 hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian, dan Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Jika masih terdapat keberatan terhadap

17 Perpres 148/2015 yang dimaksud dengan Kementerian adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang pertanahan.

putusan Pengadilan Negeri, dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung, dan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.

Mahkamah Agung wajib memberikan keputusan. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan. Apabila pihak yang berhak tetap menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian kendati telah diputuskan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung, maka ganti kerugian tersebut dititipkan di Pengadilan Negeri setempat (Pasal 42).

Menurut Abdurrahman sejak perubahan-perubahan yang diadakan dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2006 dan kemudian ditegaskan lebih lanjut dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, ada usaha untuk menghindari keterlibatan Presiden” dalam proses pengadaan tanah, meskipun keterlibatan tersebut secara tegas diakui dan dibenarkan dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 melalui acara pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, karena berdasarkan ketentuan tersebut yang berhak melakukan pencabutan hak atas tanah hanya Presiden yang dilakukan dengan Keputusan Presiden.⁸⁸ Lebih lanjut ia mengatakan, dengan ditegaskannya dalam ketentuan-ketentuan UU Nomor 2 Tahun 2012, maka ketentuan UU Nomor 20 Tahun 1961 mati dengan sendirinya tanpa melalui proses pencabutan sebagaimana lazimnya pembatalan sebuah undang-undang, padahal secara teknis keberadaan proses “pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum” masih diperlukan untuk mengatasi jalan buntu ketika proses pengadaan tanah yang didasarkan atas prinsip musyawarah mufakat tidak dapat dijalankan.⁸⁹

⁸⁸ Abdurrahman II, *Op. Cit.*, hlm. 9

⁸⁹ *Ibid*

D. Konsep Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Terdapat dua jenis pengadaan tanah antara lain pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Selanjutnya pada peraturan pelaksanaannya yaitu pada Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian.

2. Pengertian Kepentingan Umum

Kepentingan umum secara sederhana dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas.⁹⁰ Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik,

⁹⁰ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004 *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, hlm 6.

psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.⁹¹

Pada Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 mengatakan kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan manfaatnya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah menyatakan bahwa Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

3. Jenis Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Maksud dari Pengadaan Tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Sedangkan yang dimaksud kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Merujuk pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum, kategori kepentingan umum pada huruf “b” disebutkan sebagai berikut “jalan umum, jalan tol, terowongan,

⁹¹ John Salindeho, 1988. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua Jakarta : Sinar Grafika, hlm 40.

jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api”. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terdapat beberapa tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. undang-undang cipta kerja. Pasca dilakukannya perubahan maka tanah yang dapat dipergunakan untuk kepentingan umum yaitu sebagai berikut:

1. Pertahanan dan keamanan nasional
2. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api
3. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya
4. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal
5. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi
6. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah
8. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah
9. Rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah
10. Fasilitas keselamatan umum
11. Pemakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau public
13. Cagar alam dan cagar budaya; n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa
14. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan atau konsolidasi tanah sertaperumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus
15. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah

16. Prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah
17. Pasar umum dan lapangan parkir umum
18. Kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
19. Kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
20. kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
21. Kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
22. Kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
23. Kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

Regulasi yang paling nampak pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terkhusus pada bagian pengadaan tanah, Dimana penambahan pada Pasal 19. Penambahan regulasi yaitu pengadaan tanah yang kurang dari dari 5 (lima) hektare dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak. Tujuan diberlakukannya ketentuan ini adalah untuk meng efisiensi dan efektivitas, pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kewenangan untuk menentukan lokasi tanah yang akan dipergunakan fasilitas umum yang kurang dari 5

hektar berada pada Bupati atau Wali Kota. Penetapan lokasi yang akan dipergunakan harus tetap memperhatikan beberapa hal diantaranya: kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, pertimbangan teknis, tidak berada pada kawasan hutan dan di luar kawasan pertambangan, tidak berada pada kawasan gambut/ sempadan pantai, dan analisis mengenai dampak lingkungan hidup.

4. Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum ialah pengadaan tanah yang tidak memenuhi syarat yang dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, yakni baik dari sisi subjek yang memerlukan tanah yakni instansi pemerintah, status penguasaan atas hasil pengadaan tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah maupun peruntukkan tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 Undang-Undang Pengadaan Tanah. Dengan kata lain, pengadaan ini bertujuan untuk mendapat keuntungan (*profi oriented*)⁹² Dilakukan oleh Pemerintah melalui BUMN, BUMD, maupun perseroan terbatas (PT) dan dilakukan untuk kepentingan perusahaan swasta itu sendiri. Sedangkan pembangunan untuk kepentingan umum sendiri dalam arti luas diperuntukkan untuk public benefit dimana masyarakat luas dapat memanfaatkan hasil pembangunan tersebut.⁹³

Untuk memenuhi keperluan penyediaan tanah dalam rangka Pembangunan untuk kepentingan umum, Pasal 18 UUPA mengakomodir pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan memberi ganti kerugian yang layak. Peraturan lebih lanjut

⁹² Urip Santoso, 2009. *Buku Ajar Hukum Pengadaan dan Pendaftaran Hak atas Tanah*, Surabaya : Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm 128.

⁹³ Jennifer Goldie, *Pihak yang Berhak Mendapat Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Atas Tanah PakuAlam*, Jurnal Jurist- Diction: Vol. 1 (No.1), September 2018, hlm 201.

diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 serta Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden RI Nomor 148 tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut “Perpres Pengadaan Tanah”). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam skala besar dalam Pasal 41. Undang-Undang Pengadaan Tanah ini ditemukan lembaga pelepasan hak, yakni kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada Negara melalui Lembaga Pertanahan. Oleh pelepasan hak tersebut, terdapat ganti kerugian yang dilaksanakan secara adil, yakni pihak yang berhak mendapat jaminan penggantian yang layak sehingga mendapat kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

Kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam skala besar menurut UU Pengadaan Tanah harus melewati empat tahapan yakni:

- a) Perencanaan
- b) Persiapan;
- c) Pelaksanaan; dan
- d) Penyerahan hasil.

Sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, rencana pengadaan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, dan Prioritas Pembangunan, sehingga tercipta keharmonisan antara pembangunan yang telah ada dengan pembangunan yang sedang direncanakan. Apabila suatu rencana sudah sesuai dengan RTRW, maka pengadaan tanah tersebut telah sah secara prosedur. Dalam praktek, seringkali dilakukan penyesuaian RT RW setempat terhadap proyek proyek pengadaan tanah yang direncanakan oleh Pemerintah Pusat. Perencanaan dituangkan

dalam suatu produk yang disebut dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang mencakup:

- a) Survei sosial ekonomi;
- b) Kelayakan lokasi;
- c) Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat;
- d) Perkiraan nilai tanah;
- e) Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat pengadaan tanah dan pembangunan; dan
- f) Studi lain yang diperlukan.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah tersebut ditetapkan oleh pimpinan instansi yang memerlukan tanah atau pejabat yang ditunjuk. Kemudian, dokumen tersebut disampaikan kepada Gubernur. Pada tahap kedua, setelah dokumen diterima oleh Gubernur, maka akan dilakukan tahap persiapan pengadaan yang dilakukan oleh Tim Persiapan yang dibentuk oleh gubernur. Tim persiapan ini terdiri dari Bupati atau Walikota, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) provinsi, instansi yang memerlukan tanah, serta instansi terkait lainnya. Menurut Pasal 12 Perpres Pengadaan Tanah, pada tahap persiapan akan diberitahukan rencana pembangunan pada masyarakat yang ada pada lokasi rencana pembangunan, baik secara langsung (sosialisasi, tatap muka atau surat pemberitahuan) maupun tidak langsung (melalui media cetak atau media elektronik). Kemudian, sesuai dengan Pasal 32 ayat (2) Perpres Pengadaan Tanah, tim persiapan melakukan konsultasi publik, yakni dialog mengenai rencana pengadaan tanah. Penetapan lokasi ialah langkah awal untuk memperoleh tanah dengan cara pelepasan hak yang disertai dengan ganti rugi. Penetapan lokasi baru akan diterbitkan ketika seluruh pemangku dan pengampu kepentingan yang terkait dengan lokasi pembangunan sudah memberikan persetujuannya.⁷ Instansi yang memerlukan tanah

kemudian memasuki tahap pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan yang kegiatannya menurut Pasal 27 ayat (2) UU Pengadaan Tanah meliputi:

- a) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b) Penilaian Ganti Kerugian;
- c) Musyawarah penetapan Ganti Kerugian;
- d) Pemberian Ganti Kerugian;
- e) Pelepasan tanah instansi.

Dalam tahap inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang perbidang serta pengumpulan data fisik yang berhak dan objek pengadaan tanah. Tahap ini dilakukan paling lama empat belas hari kerja. Apabila hasil inventarisasi tersebut telah diumumkan dan terdapat pihak yang tidak menerima maka UU Pengadaan Tanah dalam Pasal 29 memberikan kesempatan untuk dapat mengajukan keberatan pada lembaga pertanahan paling lama empat belas hari kerja setelah diumumkan hasil inventarisasi tersebut. Selanjutnya, setelah diinventarisasi maka akan penilai pertanahan menetapkan besarnya nilai ganti kerugian, yang menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.⁹⁴

Dalam tahap musyawarah ganti kerugian, Lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak selambat-lambatnya tiga puluh hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan. Hasil musyawarah ini sebagai dasar pemberian ganti kerugian. Apabila terdapat pihak yang keberatan, maka dapat

⁹⁴ Urip Santoso, 2013. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Surabaya : Airlangga University Press, hlm 122

menempuh upaya hukum sesuai UU Pengadaan Tanah yakni keberatan pada pengadilan negeri setempat dan kasasi ke Mahkamah Agung.

Prinsip pemberian ganti kerugian diberikan secara langsung pada pihak yang berhak, dan yang telah menerima ganti rugi tersebut wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah pada lembaga pertanahan. Apabila ada pihak yang menolak untuk menerima ganti kerugian sesuai musyawarah Pasal 42 UU Pengadaan Tanah telah mengatur mekanismenya yakni melalui penitipan ganti rugi di pengadilan negeri setempat, Tidak hanya itu, penitipan ganti kerugian juga dapat dilakukan apabila pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, dan Objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:

- a) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- b) Masih dipersengketakan kepemilikannya;
- c) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang;
- d) Menjadi jaminan di bank.

Pelepasan objek pengadaan tanah dilakukan oleh pihak yang berhak di Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat yang dimuat dalam berita acara pelepasan hak objek pengadaan tanah. Berdasarkan Pasal 97 Perpres pengadaan tanah dengan cara menyiapkan surat pernyataan pelepasan/penyerahan hak atas tanah atau penyerahan tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah :

- a) menarik bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah dari pihak yang berhak;
- b) memberikan tanda terima pelepasan; dan

- c) membubuhi tanggal, paraf, dan cap pada sertifikat dan buku tanah bukti kepemilikan yang sudah dilepaskan kepada negara.

E. Konsep Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Ganti Kerugian

Ganti rugi dalam hukum perdata dapat timbul dikarenakan wanprestasi akibat dari suatu perjanjian atau dapat timbul dikarenakan oleh Perbuatan Melawan Hukum. Ganti rugi yang muncul dari wanprestasi adalah jika ada pihak- pihak dalam perjanjian yang tidak melaksanakan komitmennya yang sudah dituangkan dalam perjanjian, maka menurut hukum dia dapat dimintakan tanggung jawabnya, jika pihak lain dalam perjanjian tersebut menderita kerugian karenanya.⁹⁵ KUHPerdata memperincikan kerugian (yang harus diganti) dalam tiga komponen yaitu Biaya, Rugi, dan Bunga (Vide Pasal 1239, 1243)⁹⁶ tindakan wanprestasi. Sedangkan yang dimaksud dengan “rugi” adalah keadaan merosotnya (berkurangnya) nilai kekayaan kreditur sebagai akibat dari adanya wanprestasi dari pihak debitur. sedangkan yang dimaksud dengan “bunga” adalah keuntungan yang seharusnya diperoleh tetapi tidak jadi diperoleh oleh pihak kreditur karena adanya tindakan wanprestasi dari pihak debitur.⁹⁷

Pengertian ganti kerugian oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 ayat (10), yaitu: “Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.” Pengertian kerugian menurut R.Setiawan,

⁹⁵ Munir Fuady, 2014. *Konsep Hukum Perdata*, Cetakan Pertama Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, hlm 223.

⁹⁶ *Ibid*

⁹⁷ *Ibid* hlm 224

adalah kerugian nyata yang terjadi karena wanprestasi. Adapun besarnya kerugian ditentukan dengan membandingkan keadaan kekayaan setelah wanprestasi dengan keadaan jika sekiranya tidak terjadi wanprestasi.⁹⁸

Pengertian kerugian yang hampir sama dikemukakan pula oleh Yahya Harahap, ganti rugi ialah “kerugian nyata” atau “*fietelijke nadeel*” yang ditimbulkan perbuatan wanprestasi.⁹⁹ Kerugian nyata ini ditentukan oleh suatu perbandingan keadaan yang tidak dilakukan oleh pihak debitur. Lebih lanjut dibahas oleh Harahap, kalau begitu dapat kita ambil suatu rumusan, besarnya jumlah ganti rugi kira-kira sebesar jumlah yang “wajar” sesuai dengan besarnya nilai prestasi yang menjadi objek perjanjian dibanding dengan keadaan yang menyebabkan timbulnya wanprestasi. Atau ada juga yang berpendapat besarnya ganti rugi adalah “sebesar kerugian nyata” yang diderita kreditur yang menyebabkan timbulnya kekurangan nilai keuntungan yang akan diperolehnya.

Bila dikaji secara mendalam, kerugian merupakan suatu pengertian yang relatif, yang bertumpu pada suatu perbandingan antara dua keadaan. Kerugian adalah selisih (yang merugikan) antara keadaan yang timbul sebagai akibat pelanggaran norma tersebut tidak terjadi. Sehingga dapat ditarik suatu rumusan mengenai kerugian adalah situasi berkurangnya harta kekayaan salah satu pihak yang ditimbulkan dari suatu perikatan (baik melalui perjanjian maupun melalui undang-undang) dikarenakan pelanggaran norma oleh pihak lain.

2. Asas-Asas Ganti Kerugian

⁹⁸ R. Setiawan, 1977. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bandung : Binacipta, hlm 17

⁹⁹ M. Yahya Harahap, 1986. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Bandung : Alumni, hlm 66.

Berkaitan dengan ganti rugi, agar kepentingan umum tidak menyimpang dari makna sesungguhnya dalam implementasinya harus memenuhi asas hukum umum sebagai berikut:

a) Asas Kepantasan Hukum

Kepantasan hukum atau kelayakan hukum ataupun kepatutan hukum bersandar kepada kebenaran dan keadilan. Pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan Negara dapat bertindak secara pantas menurut hukum di dalam keadaan tertentu. Perbuatan yang dilakukan berdasarkan ada tidaknya unsur kepantasan hukum, akan menentukan juga ada tidaknya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah.

b) Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum

Asas ini bersumber dari Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 Amandemen ke-4, yang berisikan konsekuensi antara hak dan kewajiban. Negara, hak dan kewajiban diatur dan harus dibaca dalam satu nafas serta dijalankan secara seimbang. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum mengimplementasikan dua ukuran pengujian (*toetsingsmaatstaven*), yaitu: Adanya ukuran dalam memberi keputusan terhadap kebijaksanaan pemerintah. Adanya ukuran untuk menentukan kebijaksanaan yang menjadi dasar keputusan. Tujuan dijalankannya hak dan kewajiban pemilikan tanah adalah untuk mencapai tujuan hukum berupa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat.

c) Asas Musyawarah

Substansi yang prinsipil dalam musyawarah, adalah suatu kenyataan konkret bahwa manusia memiliki pikiran, kehendak, dan kemampuan serta kecakapan bertindak yang diberi arti hukum. Pemenuhan asas musyawarah mengedepankan dua hal penting, yaitu: Kedudukan warga negara sebagai manusia yang dihadapkan dengan

Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah dan wewenang atas dasar kebebasan manusia yang dihadapkan dengan wewenang Negara untuk menentukan, mengatur, dan menyelenggarakan hal-hal yang berhubungan dengan tanah yang terjadi atas dasar kekuasaan Negara terhadap tanah.

d) Asas Kekuasaan Negara Atas Tanah

Negara tidak didasari hubungan memiliki dengan tanah, tetapi hubungan menguasai. Dari hubungan menguasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, melahirkan Hak Penguasaan Negara Atas Tanah dalam Pasal 2 UUPA. Dasar pemikiran lahirnya Hak Penguasaan Negara dalam Pasal 33 UUD 1945, merupakan perpaduan antara teori Negara hukum kesejahteraan dan konsep hak ulayat dalam persekutuan hukum adat. Makna penguasaan Negara adalah kewenangan Negara untuk mengatur (*regelend*), mengurus (*besturen*), dan mengawasi (*toezichthouder*). Substansi dari penguasaan Negara adalah di balik hak, kekuasaan atau kewenangan yang diberikan kepada Negara terkandung kewajiban menggunakan dan memanfaatkan tanah sebagai sumber daya ekonomi bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dapat disimpulkan bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah amat menentukan apakah dalam perencanaan diperbolehkan untuk kepentingan umum atau tidak.

e) Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik

Sifat publik dari pengaturan penggunaan hak atas tanah memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur, menyelenggarakan, dan menentukan penggunaan tanah. Pelaksanaan kewenangan tersebut dituntut untuk dilaksanakan secara pantas, dengan kata lain, Negara dalam menjalankan kekuasaan atau wewenangnya dituntut agar melakukannya menurut asas-asas hukum umum. Diberlakukannya asas umum pemerintahan yang baik adalah ditujukan bukan untuk memenuhi kepentingan diri sendiri, tetapi untuk memenuhi kepentingan yang sangat luas, yang meliputi:

1. Bukan tindakan melawan hukum dari pengurus;
2. Bukan tindakan sewenang-wenang;
3. Memenuhi asas ketelitian dan kecermatan;
4. Memiliki dasar-dasar keputusan yang tepat;
5. Memenuhi asas kesamaan dalam hukum;
6. Memenuhi asas kepastian hukum.

f) Asas Kepentingan Umum Dan Paksaan

Paksaan (*coercion*) merupakan wujud dari upaya mempengaruhi secara fisik agar orang mengikuti kehendak atas peruntukan dan penggunaan tanah yang telah ditetapkan sesuai aturan yang berlaku. Paksaan (*coercion*) menjembatani hubungan antara ditetapkannya penggunaan tanah dengan tujuan yang hendak dicapai dalam *scope* yang berwawasan kenegaraan. Jika terjadi penyimpangan terhadap nilai dan norma yang ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, maka yang terkait dengan pemanfaatan itu harus patuh akan penetapan ketentuan tersebut.

Hukum dapat menyebut paksaan sebagai sanksi. Baik paksaan maupun sanksikeduanya merupakan mekanisme pendorong secara fisik atau psikologis, agar orang dapat berperilaku secara layak menurut kewajiban dan hak-hak yang ditetapkan. Dalam hubungan dengan kepentingan umum yang telah ditetapkan oleh Negara melalui pemerintah, maka arti paksaan hanya dapat diwujudkan jika tujuan dari dipenuhinya kepentingan umum itu secara benar, yaitu:

1. Memenuhi kepentingan Negara secara luas;
2. Memiliki kepentingan dengan nilai lebih jika dibandingkan dengan kepentingan lain;
3. Penetapan kepentingan umum dilakukan menurut hukum baik undang- undang, peraturan maupun kepatutan dalam masyarakat.

3. Bentuk dan Jenis Ganti Rugi

Dalam Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatur mengenai bentuk ganti kerugian dapat diberikan berupa:

- a. uang; dan/atau
- b. tanah pengganti; dan/atau
- c. pemukiman kembali; dan/atau
- d. gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c;
- e. bentuk lain yang disetujui para pihak yang bersangkutan.

Ganti kerugian tersebut diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Selain terhadap tanah-tanah hak perseorangan, dalam Perpres ini ditentukan bahwa terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi Masyarakat setempat.

4. Penetapan Besarnya Ganti Rugi

Dasar dan cara penetapan besarnya ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman adalah nilai jual yang ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang tersebut. Sedangkan untuk tanah harganya didasarkan atas NJOP atau nilai nyata sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan yang terakhir. Untuk Indonesia, kiranya faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti kerugian, di samping NJOP Bumi dan

Bangunan tahun terakhir, sesuai pasal 28 Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 adalah:

- a. lokasi/letak tanah (strategis/kurang strategis);
- b. status hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan lain lain);
- c. peruntukan tanah;
- d. Kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ada;
- e. kelengkapan sarana dan prasarana;
- f. faktor lain yang mempengaruhi harga tanah.

Penetapan nilai nyata sebagai dasar penghitungan harga tanah tentulah dimaksudkan agar tingkat kesejahteraan bekas pemegang hak tidak mengalami kemunduran. Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, di samping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Pada kaitannya dengan masalah ganti kerugian, tampaknya bahwa menemukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan itu tidak mudah. Ketentuan pasal 6 UUPA ini menjadi pertimbangan tersendiri bagi Tim Penilai Harga Tanah dalam menilai harga tanah seperti yang disampaikan oleh Sihombing: "Panitia penaksir dalam menaksir ganti rugi agar menggunakan, nilai yang sebenarnya dari tanah yang haknya akan dicabut beserta benda-benda yang ada di atasnya yang juga akan dicabut. Nilai ganti rugi tersebut tergantung pada fungsi yang diberikan oleh tanah dan benda yang bersangkutan, baik kepada si pemilik maupun masyarakat, dengan ketentuan

bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA.¹⁰⁰

Dalam sebuah transaksi yang normal (*Arm's Length Transaction*) dikenal terminologi “Nilai Pasar” sebagai dasar pertimbangan transaksi. Sementara definisi nilai pasar berdasarkan Standar Penilaian Indonesia (SPI) adalah sebagai berikut : Nilai pasar adalah perkiraan jumlah uang pada tanggal penilaian, yang dapat diperoleh dari transaksi jual beli atau hasil penukaran suatu properti, antara pembeli yang berminat membeli dan penjual yang berminat menjual, dalam suatu transaksi bebas ikatan, yang penawarannya dilakukan secara layak, dimana kedua pihak masing-masing mengetahui kegunaan properti tersebut, bertindak hati-hati dan tanpa paksaan.¹⁰¹

5. Ganti Kerugian yang Layak

Suatu peraturan perundang-undangan tentunya memiliki tujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, sekaligus mewujudkan keadilan dan memberikan manfaat baik bagi masyarakat pemilik/pemegang Hak Atas Tanah yang tanahnya dipergunakan bagi pembangunan. Ukuran keadilan memang sulit untuk ditentukan, apalagi jika dikaitkan dengan penerapan suatu peraturan. Keadilan merupakan salah satu cita-cita hukum yang berangkat dari nilai-nilai moral manusia. Bagi bangsa Indonesia, sesuai dengan falsafah Pancasila, maka paling tepat kiranya untuk menerapkan Asas Keadilan Sosial.

Keadilan itu sendiri bersifat universal, jauh dalam lubuk hati setiap orang, ada kesepakatan tentang sesuatu yang dipandang sebagai adil dan tidak adil itu. Adil menurut pandangan orang per-orang adalah berbeda. Perbedaan tersebut dikarenakan ada ukuran

¹⁰⁰Sihombing, 2005. *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta : PT. Toko Gunung Agung, hlm 506.

¹⁰¹Okky Danuza, 2005 *Perpres 36 & Nilai Ganti Kerugian*, Jakarta : MAPPI, hlm.2

tercapainya kepuasan baik secara lahiriah atau batiniah, dan atau kepuasan keduanya secara lahiriah maupun batiniah. Keadilan dalam memberi ganti kerugian diterjemahkan sebagai mewujudkan penghormatan kepada seorang yang haknya dikurangi dengan memberikan imbalan berupa sesuatu yang setara dengan keadaannya sebelum hak tersebut dikurangi atau diambil, sehingga yang bersangkutan tidak mengalami degradasi kesejahteraan.

Secara rasional seseorang akan melepaskan haknya jika kompensasi ganti kerugian yang diterima dianggap layak, tetapi sering kali dalam upaya pembebasan tanah masyarakat merasa tidak puas dengan ganti kerugian yang ditetapkan, bahkan istilah “ganti kerugian” dipersepsikan sudah pasti orang yang melepaskan Hak Atas Tanahnya mengalami atau menderita kerugian. Walaupun tidak dapat dipungkiri ada kalanya ganti kerugian atau kompensasi yang diminta masyarakat dianggap terlalu tinggi. Pemberian kompensasi dalam pelaksanaan pengadaan tanah dimana segala kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik atas tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pelepasan atau penyerahan Hak Atas Tanah harus berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah. Secara rasional untuk melindungi hak seseorang, setiap pembebasan tanah harus dilakukan dengan kompensasi yang layak dan untuk dapat dikatakan layak maka ganti kerugian minimal adalah sesuai dengan Nilai Pasar. nilai jual objek pajak yang dijadikan dasar perhitungan sangat potensial untuk tidak memenuhi unsur kompensasi yang layak. Sudah menjadi pemahaman umum bahwa nilai jual objek pajak sering tidak menggambarkan nilai pasar.

Keadilan yang dimaksudkan adalah jika pemilik/pemegang Hak Atas Tanah telah memperoleh ganti kerugian yang dirasa memadai, karena ganti kerugian tersebut telah dapat bermanfaat dan memberikan kepada mereka kehidupan yang lebih baik. Misalnya

dengan melepaskan hak atas tanahnya kemudian mendapatkan pembayaran ganti kerugian yang selanjutnya dapat digunakan untuk membiayai sekolah anak-anak mereka, atau dapat mereka gunakan untuk modal usaha, disamping itu mereka juga dapat menempati rumah baru yang kondisinya lebih baik dari rumah mereka dahulu.

Secara rasional seseorang akan melepaskan haknya jika kompensasi ganti kerugian yang diterima dianggap layak, tetapi seringkali dalam upaya pembebasan tanah, masyarakat merasa tidak puas dengan ganti rugi yang ditetapkan, bahkan istilah “ ganti kerugian “ dipersepsikan sudah pasti orang yang melepaskan hak atas tanahnya mengalami atau menderita kerugian. Walaupun tidak dapat dipungkiri adakalanya ganti kerugian atau kompensasi yang diminta masyarakat dianggap terlalu tinggi.

Di lain pihak, pemerintah sering beralasan demi kepentingan umum dan keterbatasan anggaran, ganti kerugian yang ditetapkan benar-benar memberikan kerugian bagi masyarakat pemilik/pemegang Hak Atas Tanah.

Oleh karena itu, terhadap Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah benar-benar harus menyentuh dan masuk dalam kategori “untuk kepentingan umum”, sehingga manfaat dari dilaksanakannya pembangunan serta pelaksanaan pembayaran ganti rugi benar-benar dapat dirasakan oleh pemilik/pemegang hak atas tanah yang melepaskan/menyerahkan hak atas tanahnya. Sebaliknya terhadap penawaran jumlah ganti kerugian atas tanah tersebut juga hendaknya sesuai dengan standar nilai jual yang berlaku dan wajar berdasarkan pertimbangan akal sehat.

Pengenaan ganti sebagai akibat adanya penggunaan hak dari satu pihak untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan dari lain, Ganti rugi meliputi aspek:

a. Kesebandingan

Ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum. Maka

pemberian ganti rugi dengan hak yang akan diambil harus sebanding dan tidak harus adanya alternatif penggantian yang tidak akan menimbulkan kerugian pemilik hak.

b. Layak

Selain sebanding ganti rugi harus layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang.

b. Perhitungan Cermat

Perhitungan harus cermat termasuk didalamnya penggunaan waktu, nilai dan derajat.

Maksud dari hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu sebagaimana disebut di dalam Pasal 1 ayat 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 undang-undang”. Sedangkan yang diartikan dengan bangunan, ada beberapa jenis bangunan, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, tidak ada penjelasan lebih lanjut. Pada kasus-kasus tertentu di dalam pengadaan tanah, ganti rugi, hanya diberikan terhadap bangunan, pagar, tanaman, sedangkan tanah tidak diberikan ganti rugi.

F. Standar Internasional Pengadaan Tanah dan Permukiman Kembali

Standar Internasional permukiman kembali diantaranya ditetapkan oleh IFC (*International Financial Corporation*). standar dan dokumen panduan terkait dengan akses tanah dan permukiman kembali dibahas secara rinci oleh beberapa lembaga meliputi: *World bank*; *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*; *Asian Development Bank (ADB)* yang diwujudkan dalam bentuk “Buku pegangan/ Handbook tentang Pemukiman kembali: Sebuah Panduan untuk Praktek yang baik”; dan Inter-

American Development Bank. Beberapa poin penting sebagai panduan dalam pelaksanaan pengadaan tanah, pemukiman Kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat terdampak

1. Konsep Pengadaan Tanah dan Permukiman Kembali dalam Konsep IFC

Upaya meminimalisir pemindahan penduduk di dalam setiap proyek pengadaan tanah merupakan cara efektif agar kehidupan sosial ekonomi masyarakat tidak terganggu akibat adanya pembangunan. Namun apabila kondisi ini tidak dapat dielakkan maka tanggung jawab terhadap permukiman kembali bagi masyarakat yang terkena dampak menjadi tanggung jawab pihak yang membutuhkan tanah dan *stakeholder* yang berkepentingan. Upaya pemindahan permukiman yang direncanakan semenjak awal dengan baik tentunya mampu mewujudkan permukiman kembali bagi masyarakat terdampak menjadi lebih layak kondisinya dibandingkan sebelum mereka terkena pengadaan tanah. Upaya permukiman kembali ini menjadi satu kesatuan dalam proyek pengadaan tanah, karena apabila tidak dipikirkan dengan seksama, dampak dari pengadaan tanah akan menjadikan masyarakat terdampak menjadi terlantar, mengalami kemiskinan dan terjadinya pengucilan sosial (*social exclusion*). Kondisi masyarakat yang memburuk pasca pengadaan tanah dapat menjadi ancaman bagi pihak yang membutuhkan tanah, hal ini dikarenakan munculnya gangguan dari masyarakat berupa demonstrasi, perlawanan dalam bentuk fisik/non fisik, sabotase dan bentuk lainnya yang dapat mengakibatkan gagalnya pelaksanaan proyek serta terhambatnya target pembangunan.

Permukiman kembali untuk masyarakat terdampak pengadaan tanah hendaknya direncanakan semenjak awal. Sehingga pihak/instansi/pemerintah yang membutuhkan tanah dapat mempersiapkan finansial maupun tenaga untuk menilai dampak, menyiapkan mitigasi dan manfaat yang dapat diperoleh bersama dengan adanya proyek

pembangunan yang akan dijalankan. Terdapat keterkaitan antara proyek pengadaan tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat.

Pengadaan tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat dapat terwujud apabila semenjak awal perencanaan ketiga hal tersebut telah terpetakan secara baik. Dalam kerangka tersebut dijelaskan bahwasanya untuk menuju ke arah keberlanjutan hidup masyarakat diperlukan pemetaan dan pendataan yang jelas dan detail terkait kondisi sosial ekonomi, atau adakah permasalahan sosial ekonomi yang dapat terjadi akibat adanya pengadaan tanah. Untuk mengantisipasi kemungkinan dampak buruk tersebut maka keterlibatan pemangku kepentingan terkait pengadaan tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat telah dibentuk sejak awal. Sehingga setiap pemangku kepentingan memiliki tanggung jawab dan mampu berperan terhadap upaya mitigasi untuk menekan dampak buruk akibat pengadaan tanah.

Berbagai upaya mitigasi yang dilakukan tersebut tentunya tidak terlepas dari perencanaan terhadap fungsi tanah/ ruang untuk kepentingan proyek pengadaan tanah ataupun fungsi tanah/ruang untuk kepentingan permukiman kembali masyarakat terdampak serta fungsi tanah untuk keberlanjutan kehidupan masyarakat, khususnya terhadap masyarakat terdampak yang notabene mengandalkan sektor agraris sebagai sumber kehidupan utamanya. Dari segala upaya yang dilakukan tersebut tentunya perlu dilakukan monitoring dan evaluasi secara berkala untuk mengontrol apakah program yang dilaksanakan sesuai dengan target yang telah ditetapkan, mengetahui apakah terdapat kendala/problematika dalam mewujudkan satu kesatuan program dan mengetahui apakah setiap pemangku kepentingan telah mengupayakan dan berperan aktif dalam mewujudkan program tersebut. Fungsi monitoring dan evaluasi ini penting dalam pengadaan tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat

agar pasca pengadaan tanah para pemangku kepentingan dan pemerintah dapat memastikan masyarakat terdampak mendapatkan kehidupan yang minimal sama atau justru mampu memperoleh kehidupan yang lebih baik.

Namun kerangka kerja sebagaimana tersebut di atas dalam implementasinya belum mampu diterapkan oleh semua negara. Kondisi yang terjadi justru menunjukkan bahwa di beberapa negara tidak mengatur atau hanya memiliki sedikit aturan terhadap bagaimana penanganan dampak sosial ekonomi masyarakat dan bagaimana pemukiman kembali dapat dilaksanakan pasca pengadaan tanah. Sehingga kondisi yang terjadi pasca proyek pengadaan tanah menyebabkan masyarakat di berbagai negara masih harus menerima dampak buruk khususnya bagi mereka yang kehilangan pekerjaan dan sulit menemukan pekerjaan baru untuk menunjang keberlanjutan hidupnya.

2. Penilaian Dampak dan Perencanaan

Dalam kerangka standar IFC upaya mitigasi terhadap masyarakat yang akan terdampak pengadaan tanah perlu dilakukan kajian secara komprehensif. Pemetaan yang dilakukan pada tahap awal rencana penentuan lokasi proyek sangat diperlukan mencakup aspek sosial, budaya, fisik, lingkungan, ekonomi, ancaman bencana, dsb. Untuk itu maka dibutuhkan keterlibatan para ahli di bidang sosial, ekonomi ataupun ahli di bidang lingkungan untuk melakukan pendataan terhadap kondisi masyarakat (sosial ekonomi), maupun kondisi budaya dan kondisi lingkungan secara detail. Untuk memberikan gambaran terhadap dampak apa saja yang kemungkinan dapat terjadi karena proyek pengadaan tanah, maka berikut ini disajikan kerangka sosial untuk menguraikan dampak yang dapat terjadi akibat pengadaan tanah. Upaya pemetaan dan kemampuan instansi/pihak yang berkepentingan dalam memperoleh kedetailan data

terkait sosial-ekonomi-fisik-budaya, kondisi permukiman, lingkungan hidup, modal dan kapasitas masyarakat.

Delapan variabel berupa layanan infrastruktur, permukiman dan struktur terkait, tanah-ekosistem dan sumberdaya alam, lingkungan hidup, modal dan kemampuan masyarakat, komunitas, aset – mata pencaharian dan budaya merupakan satu kesatuan variabel yang tidak terpisahkan. Semakin dalam dan detail proses asesmen yang dilakukan untuk memetakan dampak negatif yang kemungkinan dapat ditimbulkan karena adanya proyek pengadaan tanah, tentunya akan semakin dini upaya yang dapat dilakukan untuk melakukan mitigasi yang tepat untuk pengurangan dampak. Pemetaan dan analisis dampak yang dilakukan sejak awal ini tentunya menjadi dasar dalam merumuskan kebutuhan anggaran dan memetakan keterlibatan pemangku kepentingan yang turut andil dalam pelaksanaan pengadaan tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat. Poin penting yang ditekankan dalam skema ini yakni pengadaan tanah bukan hanya semata menyangkut aspek fisik semata, akan tetapi aspek non fisik yang tidak tampak seperti kapasitas masyarakat, jaringan/relasi sosial, potensi sosial-ekonomi, kondisi sosial budaya menjadi satu kesatuan dalam kehidupan masyarakat. Kondisi inilah yang seringkali belum tersentuh dalam tahap studi kelayakan dan studi-studi pra pengadaan tanah. Pemetaan permasalahan, perencanaan mitigasi jangka pendek maupun jangka panjang tentu perlu dirumuskan sejak awal dengan mendasarkan kerangka dampak yang telah dilakukan kajian sebelumnya secara mendalam.

Selain memetakan dampak negatif, beberapa kemungkinan dampak positif yang dapat dibangun sebagai efek pengadaan tanah juga perlu diidentifikasi di lapangan, agar kemungkinan dampak positif tersebut dapat diimplementasikan dan dikembangkan. Gambar berikut mendeskripsikan bagaimana memetakan dampak positif dan

memberikan kemungkinan-kemungkinan upaya yang dapat dikembangkan oleh adanya proyek pengadaan tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat. Sebagai dampaknya, proyek yang dilaksanakan tersebut mampu membawa nilai manfaat dan nilai positif terhadap 8 (delapan) aspek kehidupan masyarakat, sehingga mampu mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat terdampak serta bermanfaat kepada masyarakat secara luas. Pendataan, pemetaan dan analisis yang berimbang dan transparan terhadap kemungkinan baik (positif) dan kemungkinanburuk (negatif) adanya proyek pengadaan tanah ini juga menjadi dasar dalam kegiatan sosialisasi atau konsultasi publik dengan masyarakat terdampak serta stakeholder yang berkepentingan dalam proyek pengadaan tanah.

Di dalam perencanaan, persiapan, pelaksanaan, penyerahan hasil maupun pembangunan proyek melalui pengadaan tanah berbagai proses dan tahapan panjang perlu dilakukan. Adapun beberapa tahapan yang perlu dipersiapkan guna melakukan pengadaan tanah dan perencanaan permukiman kembali berdasarkan pada standar IFC meliputi langkah-langkah berikut:

1. Melakukan studi pendahuluan terhadap rencana lokasi, subjek maupun objek serta melakukan studi pembandingan. Dalam tahap ini juga perlu dilakukan identifikasi terhadap praktik-praktik pengadaan tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan yang berjalan dengan baik serta mengambil pelajaran terhadap praktik-praktik pengadaan tanah yang sudah berlangsung terutama mempelajari hasil monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan supaya di dalam studi ini mampu merumuskan kebijakan sebagai perencanaan pengadaan tanah;
2. Mengadakan lokakarya antar personil proyek yang relevan untuk membahas dan bertukar pikiran terhadap permasalahan yang akan dihadapi. Hal ini penting dilakukan agar setiap personil dan pemangku kepentingan memahami

permasalahan yang akan ditemui serta mampu mendistribusikan tanggung jawab terhadap pekerjaan yang akan dihadapi dalam pengadaan tanah, permukiman kembali maupun pemulihan kehidupan masyarakat;

3. Melakukan perencanaan untuk mempertimbangkan, mengembangkan skenario, dan merencanakan skenario berbeda yang kemungkinan muncul dalam pengadaan tanah dan permukiman kembali. Sebagai contoh: di dalam pengadaan tanah nantinya akan dihadapkan pada pilihan terbaik maupun pilihan terburuk. Terhadap dua kemungkinan tersebut maka pihak yang berkepentingan dalam pengadaan tanah mampu menyiapkan skenario dan pilihan-pilihan kebijakan/keputusan yang ditawarkan agar solusi yang diberikan menyelesaikan permasalahan dengan baik. Dalam tahap ini juga dirumuskan penentuan penjadwalan dan perkiraan biaya yang dibutuhkan.
4. Melakukan penilaian risiko dan peluang untuk memastikan perencanaan dengan mempertimbangkan faktor-faktor kunci. Penilaian risiko ini dapat dilakukan secara tepat apabila assessment awal yang dilakukan mampu merekam kondisi secara riil dan mampu merekam data-data sosial-ekonomi-lingkungan-budaya-status objek dan subjek pengadaan tanah. Penilaian risiko ini dilakukan dengan mendasarkan pada tingkat kerentanan, besarnya permasalahan/problematika atau dampak yang akan terjadi serta mempertimbangkan kemampuan atau kapasitas yang dimiliki. Dengan memetakan dan menilai risiko sejak dini maka upaya penguatan kapasitas/kemampuan/ pendanaan/kelembagaan serta menekan tingkat dampak/problem/ancaman permasalahan yang akan terjadi serta memberikan penekanan/perhatian kepada kelompok/ objek yang rentan tentunya mampu menekan risiko yang akan terjadi dalam pengadaan tanah dan permukiman kembali.

5. Mengembangkan seperangkat asumsi perencanaan utama yang menjadi dasar perencanaan, khususnya penjadwalan dan estimasi biaya. Penyusunan penjadwalan ini disusun dengan mendasarkan pada tahapan yang perlu dilakukan dalam pengadaan tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan serta hasil pemetaan dan analisis dari dampak negatif yang kemungkinan dapat ditimbulkan. Sehingga, upaya-upaya mitigasi dan penekanan risiko dimasukkan di dalam penjadwalan maupun estimasi biaya.
6. Menyiapkan bagan organisasi (organogram) sehingga peran dan tanggung jawab tim jelas dan sumber daya yang memadai dapat disediakan
7. Menyiapkan rencana kerja dan jadwal yang sistematis sehingga urutan langkah-langkah yang diperlukan dapat dipahami dengan jelas dan waktu yang cukup dialokasikan untuk melaksanakannya.
8. Menempatkan sistem manajemen informasi yang sistematis sehingga data disimpan dengan benar, dan dapat dianalisis dan digunakan untuk mendukung perencanaan, implementasi, serta dapat dimanfaatkan pada tahap pemantauan dan evaluasi.
9. Mengembangkan kerangka kerja kebijakan pengadaan tanah dan permukiman kembali.
10. Menyiapkan matrik dampak dan matrik hak, menetapkan jenis kehilangan dan dampak pemindahan, kategori orang yang terkena dampak, tindakan dan paket mitigasi permukiman kembali serta kelayakannya
11. Menyiapkan rencana manajemen terperinci untuk menetapkan bagaimana akses tanah dan permukiman kembali akan dilakukan dalam bentuk rencana aksi permukiman kembali dimana ada pemindahan fisik, ataupun rencana pemulihan mata pencaharian.

12. Mempersiapkan perkiraan biaya dan arus kas untuk memahami biaya yang dibutuhkan dan memastikan bahwa sumber daya yang memadai dapat dialokasikan dalam setiap tahapan dan proses baik pengadaan tanah maupun permukiman kembali serta pemulihan kehidupan. Untuk melakukan tahapan tersebut tentunya dibutuhkan dukungan berbagai sektor dan perlunya keterlibatan para pemangku kepentingan untuk ikut serta selama proyek berlangsung baik dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan, pembangunan proyek, penyerahan hasil hingga monitoring dan evaluasi.

Keterlibatan pemangku kepentingan sangat diperlukan pada tahapan/ proses pengadaan tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan. Dalam kerangka kerja ini, upaya negosiasi dengan masyarakat yang dipindahkan tentang bagaimana dampak perpindahan, bagaimana penanganannya untuk mengurangi dan menekan risiko direncanakan dan dilakukan.

Negosiasi dan kesepakatan dengan masyarakat menjadi pusat dan prioritas penting dalam tahapan ini. Kondisi ini penting dilakukan dalam pengadaan tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat, karena yang akan menjalani kehidupan adalah masyarakat di mana mereka lebih memahami diri mereka sendiri, memahami kapasitas dan kemampuan yang dimiliki, memahami kebiasaan dan kemauan yang mereka inginkan, dan memahami konsep permukiman ataupun jenis pekerjaan apa yang sekiranya sesuai dengan kemampuan dan kebiasaan yang telah mereka miliki. Kesepakatan melalui negosiasi ini memegang peran penting terhadap keberhasilan setiap proyek karena mereka merasa dilibatkan dan merasa memiliki proyek, khususnya terhadap permukiman kembali dan pemulihan kehidupan.

Proses permukiman kembali dalam pengadaan tanah tentunya harus memikirkan bagaimana skema kehidupan dan kepentingan masyarakat dalam jangka panjang bukan hanya kepentingan jangka pendek semata. Beberapa kondisi yang cukup sulit dalam permukiman kembali ini adalah menentukan dimana lokasi dan menemukan lahan pengganti yang digunakan untuk permukiman kembali. Penentuan lokasi permukiman kembali bagi masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada sektor agraris tentunya lebih kompleks karena selain menyediakan tanah untuk permukiman juga harus menyediakan tanah/lahan pertanian yang subur maupun lahan penggembalaan yang memadai untuk menyediakan pekerjaan baru bagi masyarakat terdampak. Beberapa kasus menunjukkan bahwasanya penentuan lokasi untuk permukiman kembali baik untuk masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah maupun pemindahan dikarenakan bencana penentuan lokasi yang berasal dari usulan tingkat bawah atau dari masyarakat, menunjukkan tingkat keberhasilan yang lebih baik.¹⁰²

Terkait keterlibatan masyarakat pada tahap permukiman kembali ini, tentu di dalam proses dan setiap tahapan yang dihadapi adalah kondisi masyarakat yang beragam dimana mereka terkadang memiliki kapasitas yang terbatas atau tingkat kepercayaan masyarakat yang terkadang masih rendah terhadap perencanaan proyek yang akan dilaksanakan.

Kendala lain dalam proses ini adalah seringkali pihak yang membutuhkan tanah serta para pihak yang terlibat sudah merumuskan dan merencanakan skema kebijakan yang baik akan tetapi terkadang dari sisi masyarakat memiliki sifat kohesif sehingga mereka tidak peduli dengan rencana baik yang akan dilaksanakan dalam pengadaan

¹⁰² Sipe, N, Karen, V 2014, 'Relocating a flood-affected community: Good planning or good politics', Journal of the American Planning Association, Routledge Taylor and Francis Group, DOI: 10.1080/01944363.2014. 976586, <https://www.tandfonline.com/loi/tjpa20>.

tanah, permukiman kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat terdampak. Sifat kohesif yang dimiliki kelompok masyarakat ini tentunya berimplikasi terhadap mekanisme keterlibatan masyarakat yang tidak optimal.

Dalam konteks ini maka keterlibatan semua pemangku kepentingan dari berbagai lini harus diikutkan semenjak awal perencanaan. Pemerintah daerah yang membawahkan struktur dan organisasi masyarakat hingga level bawah tentunya mampu memberikan sosialisasi dan penjelasan kepada masyarakat.

Kepemimpinan yang jelas dan terstruktur serta terdapatnya keterwakilan semua kelompok masyarakat dalam setiap proses serta mekanisme pendekatan yang komprehensif serta konsisten tentunya mampu menyelesaikan permasalahan hingga pada level bawah. Agar proses sosialisasi ini dapat berlangsung secara efektif dan efisien maka penekanan kepada pihak/rumah tangga yang terkena dampak perlu dilakukan secara intensif. Proses sosialisasi dengan keterlibatan secara terpisah, misalnya saja antara perempuan dengan laki-laki dalam forum dan waktu yang terpisah, anak-anak/remaja dengan pihak orang tua dalam pertemuan yang berbeda, kelompok rentan juga diberikan wadah dan forum yang terpisah tentunya dapat memberikan keterwakilan yang objektif serta setiap kelompok tersebut mampu menyuarakan aspirasinya tanpa adanya tekanan. Praktik pendekatan penjangkaran aspirasi masyarakat yang terjadi dalam pengadaan tanah selama ini mungkin masih dilakukan secara bersamaan, dan dominasi kaum laki-laki masih sangat tinggi dalam proses pengambilan kebijakan. Kondisi inilah yang mengakibatkan ketimpangan gender yang hasilnya kebijakan yang dirumuskan belum mampu mengakomodir kepentingan-kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Hal ini dibuktikan dalam beberapa kajian, yang menunjukkan bahwa pasca pengadaan tanah seringkali kaum wanita mengalami kesulitan dalam memperoleh pekerjaan, mengalami kesulitan dalam beradaptasi dengan

lingkungan baru dan mengalami kesulitan untuk cepat pulih dari dampak buruk pengadaan tanah.

G. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dalam Perspektif Islam

Menurut Hukum Islam, hubungan antara penguasa sebagai suatu badan hukum (publik) dengan pemegang hak atas tanah sebagai orang yang dikuasai ialah, penguasa dapat memperoleh hak atas tanah sebagaimana halnya dengan badan hukum (privat) lainnya. Caranya, dengan melakukan hubungan hukum 2 (dua) pihak dengan pemegang hak atas tanah dengan jual beli, tukar menukar dan hubungan-hubungan hukum lainnya yang dapat memindahkan hak atas tanah dalam hubungan keperdataan seperti ini harus dijamin adanya keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak. Pihak yang satu dilarang memaksakan kehendaknya kepada pihak yang lainnya.

Menurut hukum Islam cara jual beli biasa yang dianut pada waktu itu dapat dijadikan pedoman dalam pengadaan tanah yaitu jaminan kesukarelaan, dan jaminan keseimbangan hak dan kewajiban. Hal ini secara tegas diatur di dalam al-Qur'an surat an-Nisa': 29, yang berbunyi: Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu” Semua hak dalam Islam dibatasi oleh prinsip menolak munculnya kerugian dan menarik munculnya manfaat bagi masyarakat umum. Hak-hak milik dalam Islam ditujukan untuk mewujudkan masalah bagi masyarakat umum, selain berfungsi merealisasikan kemaslahatan bagi pemiliknya.¹⁰³

¹⁰³ Muwahid, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Melibatkan Pihak Swasta Perspektif Hukum Islam*, Jurnal Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam Volume 7, (No.1), April 2017 p-ISSN 2089-0109; e-ISSN 2503-0922

Dalam kaitannya dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, Islam memperbolehkan pembebasan atau pencabutan hak milik dari pemiliknya manakala ia tidak bisa menggunakan hak miliknya secara baik, sementara tidak menemukan jalan lain untuk mencegahnya. Berkenaan dengan pembebasan tanah atau pencabutan hak atas tanah.¹⁰⁴ Islam sendiri memandang bahwa hak milik itu adalah hak dasar manusia yang wajib dilindungi.¹⁰⁵

Bahkan meninggal dunia karena melindungi hak milik termasuk kategori mati syahid, sebagaimana sabda Nabi Muhammad yang berbunyi: ﷺ Artinya: “Barangsiapa yang terbunuh karena membela hartanya maka ia syahid.”¹⁰⁶ Hadis di atas menunjukkan bahwa Islam memperbolehkan seorang pemilik harta tertentu untuk membela hak miliknya, bahkan apabila ia meninggal dalam mempertahankan hak miliknya tersebut akibat serangan pihak-pihak tertentu, maka ia meninggal dalam keadaan syahid.¹⁰⁷ Artinya, pengakuan dan penghormatan terhadap hak milik seseorang merupakan salah satu dasar utama dalam nilai-nilai Islam.¹⁰⁸ Walaupun demikian, bukan berarti hak milik seseorang berlaku selamanya tanpa batas. Sebab secara filosofis kepemilikan manusia tidak bersifat mutlak, dan Allah lah pemilik yang sebenarnya.¹⁰⁹

Sedangkan secara fikih, Abu Zahrah berpendapat bahwa hak milik bisa saja dicabut untuk kepentingan umum, khususnya jika hak milik pribadi tersebut dipertahankan akan

¹⁰⁴ *Ibid*

¹⁰⁵ Ahmad Syafi'i Sulaiman Jamrozi, “Konsep Hak Milik Dalam Islam,” *Jurnal Pikir : Jurnal Studi Pendidikan Dan Hukum Islam* 7, no. 2 (14 Juli 2021): 2.

¹⁰⁶ Muhammad bin Ismail al-Bukhari, *Sahih Bukhari*, vol. 3 (Mesir: al-Matba'ah al-Kubra al-Amiriyah, 1312), 136, <https://waqfeya.net/book.php?bid=7014>.

¹⁰⁷ Islamul Haq, Wahidin Wahidin, dan Saidah Saidah, “Melampaui Batas (Noodweer Exces) Dalam Membela Diri; Studi Perbandingan Antara Hukum Pidana Islam Dan Hukum Positif,” *Mazahibuna*, 21 Juni 2020, 6, <https://doi.org/10.24252/mh.v2i1.14295>.

¹⁰⁸ Aden Rosadi dan Sodik Mudjahid, “Internalisasi Islam Dalam Kehidupan Manusia (Penghargaan HAM, Perhatian terhadap Fakir Miskin, Aturan dan Etika Peperangan, dan Penghargaan terhadap Ilmu Pengetahuan),” *JURNAL MAJELIS* 1, no. 1 (2021): 20, <https://www.mpr.go.id/jurnal/489/Jurnal-Majelis-Ed-1/2021:-Arah-Kebijakan-Pembangunan-Nasional-Bidang-Agama-dan-Ideologi>.

¹⁰⁹ Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pengantar Fiqh Muamalah* (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001), 12.

mengganggu maslahat umum. Hal ini menurut Abu Zahrah sesuai dengan kaidah “*adhdhararu yuzalu*” dan “*dar'ul mafasid muqaddamun 'ala jalbil mashalih*”.¹¹⁰



¹¹⁰ Muhammad Abu Zahrah, *At-Takaful al-Ijtima'i fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Fikri al-'Arabi, 1974), 53.

BAB III
REGULASI PEMBERIAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH
BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BELUM
BERKEADILAN

A. Regulasi Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan Peraturan Pelaksananya

UUD 1945 merupakan acuan dasar dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 telah diberikan suatu prinsip dasar dalam pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, agar dikelola dengan baik dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dalam kerangka pertanahan, prinsip tersebut kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA tentang hak menguasai tanah dari Negara. Undang-Undang Dasar juga menjamin hak-hak warga negara termasuk didalamnya hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum (Pasal 28D). Setiap orang juga berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun (Pasal 28H). Hal tersebut mengandung makna perlunya mekanisme yang adil dalam proses Perolehan hak atas tanah.

Dalam kaitannya dengan pemerintah daerah, juga diatur tentang hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 A bahwa tiap Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Hal ini berarti tiap daerah mempunyai kewenangan bagi pelaksanaan otonomi dalam urusan pemerintahan yang ditentukan dengan undang-undang.

Dalam rangka pembaharuan di bidang agraria, Tap MPR No. IX/MPR/2001 memberikan arah kebijakan yang salah satunya adalah pengkajian ulang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria. Disamping itu terdapat pula prinsip-prinsip dalam pengelolaan di bidang pertanahan; yang mencakup kegiatan:

1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.
3. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum.
4. Menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas SDM Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan Sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. 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 di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

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

1. Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk Kepentingan Umum dan pendanaannya.
2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, dan 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.

Kebijakan Perolehan Tanah untuk kepentingan umum bagi pelaksanaan pembangunan terkait dengan pengaturan mengenai proses pengambilan tanah yang dimiliki oleh masyarakat atau individu-individu oleh Negara dan individu-individu atau kelompok masyarakat lainnya. Pengambilan tanah tersebut berhubungan dengan penggunaan tanah yang diambil untuk tujuan kepentingan umum dalam rangka pembangunan. Tanah yang telah diambil tersebut kemudian dialihkan pemilikan, penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan untuk kepentingan umum, Perolehan tanah untuk kepentingan umum memiliki makna untuk kepentingan publik yang dilakukan oleh Negara. Tanah tersebut diperoleh dari tanah milik individu-individu, sehingga dalam proses perolehan tanah tersebut hendaknya dapat memperhatikan prinsip-prinsip keadilan sehingga tidak merugikan pemilik asal. Salah satu prinsip dasar dari perolehan tanah yang universal adalah “*No private property shall be taken for public use without just and fair compensation*”, yang mengandung arti penting dari kompensasi yang jujur dan adil dalam proses tersebut.

Kebijakan Perolehan atas tanah akan mencakup pula redistribusi tanah untuk mewujudkan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah yang seimbang di masyarakat. Hal ini disebabkan oleh salah satu permasalahan agraria yang sering muncul, diantaranya adanya ketimpangan dan pada akhirnya akan berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat. Pengaruh tersebut muncul karena betapa besarnya arti tanah bagi masyarakat yang sumber penghidupannya langsung berkaitan dengan kepemilikan dan penguasaan atas tanah tersebut.

Dalam melakukan analisis terhadap kebijakan dan peraturan perundangan pertanahan yang terkait dengan Perolehan (perolehan) tanah, digunakan dua acuan utama, yaitu adanya kebijakan perencanaan dan pembangunan kota/ wilayah (termasuk Rencana Tata Ruang Wilayah) dan hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua sumber referensi tersebut akan memberikan arahan bagi pelaksanaan proses perolehan tanah yang berlaku di masyarakat. Seringkali ketidaksesuaian dengan rencana tata ruang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pelaksanaan Perolehan tanah di masyarakat menimbulkan sengketa dan konflik tanah.

Penggunaan tanah merupakan wujud kegiatan menggunakan atau mengusahakan tanah sebagai upaya agar tanah tersebut dapat memberikan manfaat, sedangkan pemanfaatan tanah terkait dengan kegiatan penggunaan tanah dan pemeliharaan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disahkan tanggal 14 Januari 2012, bahwa dalam konsiderannya menyatakan untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil.

Dilatar belakangi bahwa peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk

pelaksanaan pembangunan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 lahir untuk menjawab keluhan dari berbagai pihak yang merasa peraturan yang lama tidak memberikan perlindungan hukum kepada si pemilik tanah bahkan cenderung pemerintah bertindak otoriter dan mengabaikan hak-hak rakyat.

Maksud dari Pengadaan Tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Sedangkan yang dimaksud kepentingan umum adalah “kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar- besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan, rencana tata ruang dan wilayah, rencana pembangunan nasional/daerah, rencana strategis dan rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.

Penyelenggaraanya harus melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan, serta memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, dilaksanakan dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil. Undang-Undang ini juga memuat beberapa asas yakni, kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan dan keselarasan. Sementara pemberian ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Dan nilai ganti kerugian harus dilakukan secara musyawarah antara kedua belah pihak. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 terdapat beberapa tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.

1) Tahapan Perencanaan

Instansi yang memerlukan tanah untuk kepentingan umum, harus terlebih dulu membuat perencanaan. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan. Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah, yang paling sedikit harus memuat maksud dan tujuan rencana pembangunan, kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah, letak tanah, luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah, perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan, perkiraan nilai tanah; dan rencana penganggaran.

2) Tahapan Persiapan

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah terlebih dahulu melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan dan konsultasi publik rencana pembangunan. Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung. Sedangkan pada tahapan pendataan awal lokasi rencana Pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. pelaksanaan pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Kemudian hasil pendataan awal lokasi rencana Pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan. Tahapan konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. konsultasi publik

tentunya dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati.

Kesepakatan lokasi rencana pembangunan oleh para pihak dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan, sehingga atas dasar kesepakatan yang telah tercapai instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur. Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengumuman penetapan bermaksud untuk pemberitahuan kepada Masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

3) Tahapan Pelaksanaan

Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) penetapan lokasi, instansi yang membutuhkan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan setelah penetapan lokasi oleh Gubernur. Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh Unit Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Adapun kegiatan-kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:

- a) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b) Penilaian Ganti Kerugian;
- c) Pemberian ganti kerugian;
- d) Pelepasan hak atas tanah

Sesuai ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU Pengadaan Tanah, Inventarisasi dan identifikasi dilakukan dengan jangka waktu paling lama 30 hari. Adapun kegiatannya meliputi Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah dan Pengumpulan data

pihak yang berhak dan objek pengadaan Tanah. Sedangkan Penilaian ganti kerugian dilaksanakan oleh Lembaga Penilai yang mendapat izin dari Kementerian Keuangan dan lisensi dari Badan Pertanahan Nasional. Adapun objek yang menjadi penilaian oleh lembaga penilai adalah Tanah, Ruang atas tanah dan bawah tanah, Bangunan, Tanaman, Benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau Kerugian yang dapat dinilai. Bentuk pemberian ganti kerugian dapat berupa Uang, Tanah pengganti, Pemukiman kembali, Kepemilikan saham dan/atau bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak. Terkait besaran ganti kerugian apabila pihak yang berhak tidak setuju dengan besaran ganti kerugian, maka terhadap pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dan Lembaga pertanahan wajib membayar sesuai dengan putusan Pengadilan Negeri yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

4) Tahapan Penyerahan Hasil

Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan dan/atau pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1). Setelah Instansi yang memerlukan tanah mendapatkan hasil dari lembaga Pertanahan maka Instansi dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil Pengadaan Tanah. Kemudian Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian untuk peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diterbitkan PP Nomor 19 Tahun 2012 jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dibawah ini beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi

Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang mengatur tentang Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum:

Pasal 31

- (1) Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah

Pasal 32

- (1) Penilai yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan.
- (2) Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pasal 33

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

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

Pasal 34

- (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 penetapan Ganti Kerugian.

Pasal 35

Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

Pasal 36

Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

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

Pasal 37

- (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.

Pasal 38

- (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.

Pasal 39

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).

Pasal 40

Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak.

Pasal 41

Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan/ atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5).

Pasal 42

(1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam 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 tidak diketahui keberadaanya; atau
- b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. menjadi jaminan di bank.

Pasal 43

Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti

haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pasal 44

- (1) Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian atau Instansi yang memperoleh tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dapat diberikan insentif perpajakan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai insentif perpajakan diatur oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 46

- (1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:
 - a. Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
 - b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
 - c. Objek Pengadaan Tanah kas desa.
- (2) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.
- (3) Ganti Kerugian atas objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.
- (4) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2)

Pasal 47

- (1) Pelepasan objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 dan Pasal 46 dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- (2) Apabila pelepasan objek Pengadaan Tanah belum selesai dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tanahnya dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi Kepentingan Umum.
- (3) Pejabat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya di bawah ini ketentuan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana yang diubah melalui PP Nomor 39 Tahun 2023

Pasal 71

- (1) Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah didampingi Penilai atau Penilai Publik dan Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah.
- (2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1).
- (3) Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan besarnya Ganti Kerugian hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1).

- (4) Pelaksanaan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibagi dalam beberapa kelompok dengan mempertimbangkan jumlah Pihak yang Berhak, waktu dan tempat pelaksanaan musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian.

Pasal 72

- (1) Pelaksana Pengadaan Tanah mengundang Pihak yang Berhak dalam musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian sesuai dengan tempat dan waktu yang ditentukan.
- (2) Dalam hal Pihak yang Berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhalangan karena hukum maka undangan disampaikan kepada pengampu atau wali.
- (3) Undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Disampaikan paling lama 3 (tiga) Hari sebelum tanggal pelaksanaan musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian.
- (4) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk.

Pasal 73

- (1) Dalam hal Pihak yang Berhak berhalangan hadir dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, Pihak yang Berhak dapat memberikan kuasa kepada:
- a. seorang dalam hubungan darah ke atas, ke bawah atau ke samping sampai derajat kedua atau suami/istri bagi Pihak yang Berhak berstatus perorangan;
 - b. seorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi Pihak yang Berhak
 - c. berstatus badan hukum; atau
 - d. Pihak yang Berhak lainnya.
- (2) Pihak yang Berhak atas 1 (satu) atau beberapa bidang tanah yang dimilikinya yang terletak dalam 1 (satu) lokasi Pengadaan Tanah hanya dapat memberikan kuasa kepada 1 (satu) orang penerima kuasa.

- (3) Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang 3 (tiga) kali secara patut, tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, dianggap menyetujui bentuk Ganti Kerugian yang ditetapkan oleh pelaksana Pengadaan Tanah

Pasal 74

- (1) Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan.
- (2) Berita acara kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat:
- a. Pihak yang Berhak yang hadir atau kuasanya, yang setuju beserta bentuk Ganti Kerugian yang disepakati;
 - b. Pihak yang Berhak yang hadir atau kuasanya, yang tidak setuju; dan
 - c. Pihak yang Berhak yang tidak hadir dan tidak memberikan kuasa.
- (3) Berita acara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh pelaksana Pengadaan Tanah dan Pihak yang Berhak yang hadir atau kuasanya.

Pasal 75

- (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 setelah ditandatangani berita acara hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (31).
- (2) Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari 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 dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- (4) Mahkamah Agung wajib memberikan Keputusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak permohonan kasasi diterima

Pasal 76

(1) Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

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

(2) Bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai.

Pasal 77

- (1) Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk uang.
- (2) Pelaksana Pengadaan Tanah membuat penetapan mengenai bentuk Ganti Kerugian berdasarkan berita acara kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (2).

Pasal 78

- (1) Ganti Kerugian dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 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.
- (3) Validasi dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dalam waktu paling lama 5 (lima) Hari sejak berita acara kesepakatan bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (2).

- (4) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersamaan dengan Pelepasan Hak oleh Pihak yang Berhak.
- (5) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam waktu paling lama 17 (tujuh belas) Hari sejak penyampaian hasil validasi oleh pelaksana Pengadaan Tanah.
- (6) Dalam hal tertentu Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat dilakukan lebih dari 17 (tujuh belas) Hari.
- (7) Hal tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (6) merupakan keadaan dimana:
 - a. anggaran yang tersedia tidak mencukupi;
 - b. Pihak yang Berhak tidak hadir saat jadwal pembayaran Ganti Kerugian; atau
 - c. terdapat persoalan keamanan, ekonomi, politik, sosial, budaya dan/atau persoalan teknis lainnya

Pasal 79

- (1) Ganti Kerugian dalam bentuk tanah pengganti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf b dilaksanakan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah berdasarkan permintaan tertulis dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah.
- (2) Tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan untuk dan atas nama Pihak yang Berhak.
- (3) Penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Dalam hal peruntukan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan termasuk dalam jenis Kepentingan Umum, penyediaannya dapat dilakukan melalui tahapan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

- (5) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan bersamaan dengan Pelepasan Hak oleh Pihak yang Berhak tanpa menunggu tersedianya tanah pengganti.
- (6) Selama proses penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dana penyediaan tanah pengganti, dititipkan pada bank oleh dan atas nama Instansi yang Memerlukan Tanah.
- (7) Pelaksanaan penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh pelaksana Pengadaan Tanah

Pasal 80

- (1) Pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk pemukiman kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf c dilaksanakan oleh Instansi yang memerlukan Tanah berdasarkan permintaan tertulis dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah.
- (2) Penyediaan tanah untuk permukiman Kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam hal permukiman kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang kegiatannya termasuk dalam jenis Kepentingan Umum, penyediaan tanahnya dapat dilakukan melalui tahapan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- (4) Permukiman kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan untuk dan atas nama Pihak yang Berhak.
- (5) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan bersamaan dengan Pelepasan Hak oleh Pihak yang Berhak tanpa menunggu selesainya pembangunan permukiman kembali.

- (6) Selama proses penyediaan permukiman Kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dana penyediaan permukiman kembali dititipkan pada bank oleh dan atas nama Instansi yang Memerlukan Tanah.
- (7) Pelaksanaan penyediaan permukiman kembali, sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dilakukan paling lama 1 (satu) tahun sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh pelaksana Pengadaan Tanah

Pasal 81

Dalam hal bentuk Ganti Kerugian berupa tanah pengganti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf b atau permukiman kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf c, musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 juga menetapkan rencana lokasi tanah pengganti atau permukiman kembali.

Pasal 82

- (1) Ganti Kerugian dalam bentuk kepemilikan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf d diberikan oleh badan usaha milik negara yang berbentuk perusahaan terbuka atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten kota, badan hukum milik negara/ badan usaha milik negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah Pusat dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk Kepentingan Umum.
- (2) Kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan kesepakatan antara Pihak yang Berhak dengan badan usaha milik negara atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten kota, badan hukum milik negara badan usaha milik negara yang mendapat

penugasan khusus Pemerintah Pusat dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk Kepentingan Umum.

- (3) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan bersamaan dengan Pelepasan Hak oleh Pihak yang Berhak.
- (4) Pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk kepemilikan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 83

- (1) Pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak dapat berupa gabungan 2 (dua) atau lebih bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf d.
- (2) Ketentuan mengenai pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 82 berlaku secara mutatis mutandis terhadap pelaksanaan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 84

- (1) Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah/badan usaha milik negara badan usaha milik daerah/badan usaha milik desa tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:
 - a. Objek Pengadaan Tanah yang dipergunakan sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintahan;
 - b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh badan usaha milik negara badan usaha milik daerah/badan usaha milik desa;
 - c. Objek Pengadaan Tanah kas desa; dan/atau
 - d. Objek Pengadaan Tanah dalam Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum yang dilaksanakan oleh Badan Usaha

- (2) Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/ dikuasai Bank Tanah diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.
- (3) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1).
- (4) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1).
- (5) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68.
- (6) Nilai Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah berupa harta benda wakaf ditentukan sama dengan nilai hasil penilaian Penilai atas harta benda wakaf yang diganti.

Pasal 85

- (1) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 sampai dengan Pasal 82 dibuat dalam berita acara pemberian Ganti Kerugian.
- (2) Berita acara pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilampiri:
 - a. daftar Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian;
 - b. daftar bentuk dan besarnya Ganti Kerugian yang telah diberikan;
 - c. daftar dan bukti pembayaran kwitansi; dan
 - d. berita acara Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah.

Pasal 86

- (1) Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan Tanah melalui pelaksana Pengadaan Tanah.
- (2) Pengalihan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung sejak ditetapkan-nya lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sampai ditetapkannya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai.

- (3) Dalam hal Pihak yang Berhak membutuhkan Ganti Kerugian dalam keadaan khusus, pelaksana Pengadaan Tanah memprioritaskan pemberian Ganti Kerugian.

Pasal 87

- (1) Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3), diberikan paling banyak 25 % (dua puluh lima persen) dari perkiraan Ganti Kerugian yang didasarkan atas nilai jual objek pajak tahun berjalan, Zona Nilai Tanah atau perkiraan nilai Ganti Kerugian dari Penilai.
- (2) Pemberian sisa Ganti Kerugian terhadap Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan setelah ditetapkan hasil penilaian dari Penilai atau nilai yang sudah ditetapkan oleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
- (3) Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah dilakukan bersamaan dengan diberikannya pemberian sisa Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Pasal 88

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Ganti Kerugian dalam keadaan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3) dan Pasal 87 diatur dalam Peraturan Menteri.

Pasal 89

- (1) Instansi yang Memerlukan Tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- (2) Penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diserahkan kepada Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum setelah dilakukan penetapan persetujuan penitipan oleh Pengadilan Negeri.
- (3) Permohonan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam hal:

- a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri;
 - b. Pihak yang Berhak menolak besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap;
 - c. Pihak yang Berhak tidak diketahui dan/atau Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya;
 - d. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. menjadi jaminan di bank.
- (4) Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa uang dalam mata uang Rupiah.
- (5) Pelaksanaan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam berita acara penitipan Ganti Kerugian.
- (6) Pengadilan Negeri paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) Hari wajib menerima penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Pasal 90

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dan tidak mengajukan keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf a, Ganti Kerugian dapat diambil oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah.

Pasal 91

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum

tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf b, Ganti Kerugian dapat diambil oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah

Pasal 92

- (1) Dalam hal Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf c) pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan pemberitahuan mengenai ketidak beradaan Pihak yang Berhak secara tertulis kepada camat dan lurah/kepala desa atau nama lainnya.
- (2) Dalam hal Pihak yang Berhak telah diketahui keberadaannya, Pihak yang Berhak mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri tempat penitipan Ganti Kerugian dengan surat pengantar dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah.

Pasal 93

Dalam hal Objek Pengadaan Tanah sedang menjadi objek perkara di pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf d angka 1, Ganti Kerugian diambil oleh Pihak yang Berhak setelah putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau putusan perdamaian (dading).

Pasal 94

Dalam hal Objek Pengadaan Tanah masih dipersengketakan kepemilikannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf d angka 2, pengambilan Ganti Kerugian dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau berita acara perdamaian (dading).

Pasal 95

Dalam hal Objek Pengadaan Tanah diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf d angka 3, Ganti Kerugian diambil oleh Pihak yang Berhak setelah adanya pengangkatan sita.

Pasal 96

Dalam hal Objek Pengadaan Tanah menjadi jaminan di bank sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf d angka 4, Ganti Kerugian dapat diambil di Pengadilan Negeri setelah adanya surat pengantar dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah dengan persetujuan dari pihak bank.

Pasal 97

Pengambilan Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (1), Pihak yang Berhak wajib menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada ketua pelaksana Pengadaan Tanah.

Pasal 98

Dalam hal uang Ganti Kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri dan Pihak yang Berhak masih menguasai Objek Pengadaan Tanah, Instansi yang memerlukan Tanah mengajukan permohonan pengosongan tanah tersebut kepada Pengadilan Negeri di wilayah lokasi Pengadaan Tanah

Pasal 99

Dalam hal ketua pelaksana Pengadaan Tanah tidak lagi menjabat sebagai ketua pelaksana Pengadaan Tanah, Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (2) dapat diambil oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan setempat

Selain itu, terdapat pula Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, khusus yang mengatur pemberian ganti kerugian adalah :

Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian

Pasal 112

- (1) Pelaksana Pengadaan Tanah mengundang Pihak yang Berhak dalam musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian sesuai dengan tempat dan waktu yang ditentukan.
- (2) Undangan musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada lurah/kepala desa atau nama lain yang dibuktikan dengan tanda terima undangan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) Hari sebelum musyawarah dilaksanakan.
- (3) Lurah/ kepala desa atau nama lain menyampaikan undangan musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Pihak yang Berhak atau kepada pengampu atau wali atau ahli waris dalam hal Pihak yang Berhak berhalangan karena hukum yang dibuktikan dengan tanda terima undangan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) Hari sebelum musyawarah dilaksanakan.
- (4) Ahli waris sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibuktikan dengan:
 - a. surat keterangan kematian Pihak yang Berhak; dan
 - b. surat bukti sebagai ahli waris yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang.
- (5) Undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditandatangani oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah dan dibuat sesuai format sebagaimana tercantum dalam Angka XLV Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.
- (6) Tanda terima undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dibuat sesuai format sebagaimana tercantum dalam Angka XLVI Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.
- (7) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh ketua pelaksana pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk.

Pasal 113

- (1) Dalam hal Pihak yang Berhak berhalangan hadir dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112, Pihak yang Berhak dapat memberikan kuasa kepada:
 - a. seorang dalam hubungan darah ke atas, ke bawah atau ke samping sampai derajat kedua atau suami/istri bagi Pihak yang Berhak berstatus perorangan;
 - b. seorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi Pihak yang Berhak berstatus badan hukum; atau
 - c. pihak yang berhak lainnya.
- (2) Pihak yang Berhak atas 1 (satu) atau beberapa bidang tanah yang dimilikinya yang terletak dalam 1 (satu) lokasi Pengadaan Tanah hanya dapat memberikan kuasa kepada 1 (satu) orang penerima kuasa.
- (3) Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang 3 (tiga) kali secara patut, tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, dianggap menyetujui bentuk Ganti Kerugian yang ditetapkan oleh pelaksana Pengadaan Tanah.
- (4) Surat kuasa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat sesuai format sebagaimana tercantum dalam Lampiran XLVII yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 114

- (1) Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah dengan Pihak yang Berhak untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak berita acara penyerahan hasil penilaian diterima oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah.
- (2) Dalam pelaksanaan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksana Pengadaan Tanah didampingi oleh Penilai atau Penilai Publik dan Instansi yang Memerlukan Tanah.

- (3) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menyampaikan besarnya nilai Ganti Kerugian dan menentukan bentuk Ganti Kerugian.
- (4) Dalam hal belum tercapai kesepakatan, musyawarah dapat dilaksanakan lebih dari 1 (satu) kali.
- (5) Pelaksanaan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibagi dalam beberapa kelompok dengan mempertimbangkan jumlah Pihak yang Berhak, waktu dan tempat pelaksanaan musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian.
- (6) Hasil pelaksanaan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat dalam berita acara kesepakatan dengan memuat:
- a. Pihak yang Berhak atau kuasanya hadir dan menyetujui bentuk Ganti Kerugian;
 - b. Pihak yang Berhak atau kuasanya hadir dan tidak menyetujui bentuk Ganti Kerugian;
 - c. Pihak yang Berhak tidak hadir dan tidak memberikan kuasa; dan
 - d. Pihak yang Berhak hadir tetapi tidak memberikan pendapat dan tidak menandatangani berita acara kesepakatan dianggap sebagai pihak yang tidak setuju.
- (7) Berita acara kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) ditandatangani oleh pelaksana Pengadaan Tanah dan Pihak yang Berhak atau kuasanya dan dibuat sesuai format sebagaimana tercantum dalam Angka XLVIII Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini

Penitipan Ganti Kerugian

Pasal 128

- (1) Dalam hal terdapat penitipan Ganti Kerugian, ketua pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada Instansi yang

Memerlukan Tanah dengan melampirkan berita acara permohonan penitipan Ganti Kerugian.

- (2) Instansi yang Memerlukan Tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada ketua pengadilan negeri pada wilayah lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum paling lama 5 (lima) Hari setelah menerima permintaan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diserahkan kepada pengadilan negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum setelah dilakukan penetapan persetujuan penitipan oleh pengadilan negeri.
- (4) Penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam hal:
 - a. Pihak yang Berhak, menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan negeri;
 - b. Pihak yang Berhak, menolak besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap;
 - c. Pihak yang Berhak tidak diketahui dan/atau Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya;
 - d. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian:
 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 2. masih dipersengketakan kepemilikannya;
 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. menjadi jaminan di bank.
- (5) Berita acara permohonan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibuat sesuai format sebagaimana tercantum dalam Lampiran LX yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 129

- (1) Surat permohonan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 ayat (2), diajukan dengan melampirkan:
 - a. berita acara permohonan penitipan Ganti Kerugian;
 - b. berita acara kesepakatan musyawarah penetapan Ganti Kerugian; dan
 - c. surat pernyataan ketersediaan anggaran Ganti Kerugian yang akan dititipkan.
- (2) Penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat dalam berita acara penitipan Ganti Kerugian.
- (3) Berita acara penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat sesuai format sebagaimana tercantum dalam Angka LXI Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.
- (4) Dalam hal uang Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri dan Pihak yang Berhak masih menguasai Objek Pengadaan Tanah, Instansi yang Memerlukan Tanah mengajukan permohonan pengosongan tanah tersebut kepada pengadilan negeri di wilayah lokasi Pengadaan Tanah.

B. Regulasi Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

Dinamika perkembangan persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pengadaan tanah di lapangan, mendorong pengambil kebijakan untuk melakukan revisi atau perubahan terhadap peraturan pelaksanaan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012. Sehubungandengan itu Pemerintah menindaklanjuti dengan menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) masing-masing Nomor 40 Tahun 2012, Nomor 99 Tahun 2014, Nomor 30 Tahun 2015, dan Nomor 148 Tahun 2015, serta Perpres Nomor 62 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala BPN masing-masing Nomor 5 Tahun 2012, Nomor 2

Tahun 2013, Nomor 6 Tahun 2015, Nomor 6 Tahun 2020 serta peraturan perundang-undangan di tataran teknis lainnya, seperti Perpres Nomor 32 Tahun 2020 Jo. Perpres Nomor 66 Tahun 2020.

Asas hukum yang digunakan dalam penyusunan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) terdiri atas:

- a. pemerataan hak, yaitu bahwa penciptaan kerja untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi rakyat Indonesia dilakukan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. kepastian hukum adalah bahwa penciptaan kerja dilakukan sejalan dengan penciptaan iklim usaha kondusif yang dibentuk melalui sistem hukum yang menjamin konsistensi antara peraturan perundang-undangan dengan pelaksanaannya;
- c. kemudahan berusaha adalah bahwa penciptaan kerja yang didukung dengan proses berusaha yang sederhana, mudah, dan cepat akan mendorong peningkatan investasi, pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah untuk memperkuat perekonomian yang mampu membuka seluas-luasnya lapangan kerja bagi rakyat Indonesia;
- d. kebersamaan adalah bahwa penciptaan kerja dengan mendorong peran seluruh dunia usaha dan usaha mikro, kecil, dan menengah termasuk koperasi secara bersama-sama dalam kegiatannya untuk kesejahteraan rakyat; dan
- e. kemandirian adalah bahwa pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah termasuk koperasi dilakukan dengan tetap mendorong, menjaga, dan mengedepankan potensi dirinya.

Pasal 2 ayat (2) UU Cipta Kerja menegaskan bahwa selain berdasarkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggaraan Cipta Kerja dilaksanakan berdasarkan asas lain sesuai dengan bidang hukum yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Oleh karena itu, maka asas sebagaimana diterapkan dalam penyusunan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tetap berlaku dan mengikat. Asas-asas tersebut adalah:

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

Dalam Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 disebutkan khususnya pada Pasal 4 yang mencantumkan substansi terkait Pengadaan Tanah. Pasal 4, menyatakan bahwa dalam rangka mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, ruang lingkup Undang-Undang ini mengatur kebijakan strategis Cipta Kerja yang meliputi:

- a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b. ketenagakerjaan;
- c. kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMKM;
- d. kemudahan berusaha;
- e. dukungan riset dan inovasi;
- f. pengadaan tanah;
- g. kawasan ekonomi;
- h. investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;
- i. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan

j. pengenaan sanksi.

Pengaturan secara lebih rinci substansi pengadaan tanah terdapat pada BAB VIII Pengadaan Tanah, Bagian Kesatu, Umum Pasal 122 s/d Pasal 123, Bagian Kedua, yang berjudul Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam ketentuan Pasal tersebut melakukan perubahan redaksional Pasal 8 UU Nomor 2 Tahun 2012 sehingga menjadi:

- (1) Pihak yang Berhak dan pihak yang menguasai Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini.
- (2) Dalam hal rencana Pengadaan Tanah, terdapat Objek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan, tanah kas desa, tanah wakaf, tanah ulayat/tanah adat, dan atau tanah aset Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, penyelesaian status tanahnya harus dilakukan sampai dengan penetapan lokasi.
- (3) Penyelesaian perubahan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai Kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan.
- (4) Perubahan objek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) khususnya untuk proyek prioritas Pemerintah Pusat dilakukan melalui mekanisme:
 - a. pelepasan kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh Instansi; atau
 - b. pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai Kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh swasta.

Dengan ketentuan yang baru ini, ruang lingkup, atau pengertian “Pihak yang berhak” dijabarkan secara lebih rinci, meliputi:

- a. pemegang hak atas tanah;

- b. pemegang hak pengelolaan;
- c. nadzir, untuk tanah wakaf;
- d. pemilik tanah bekas milik adat;
- e. masyarakat hukum adat;
- f. pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik antara lain tanah terlantar, tanah bekas hak barat.
- g. pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Sementara dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (4) huruf b, disebutkan: Mekanisme pinjam pakai kawasan hutan digunakan khusus untuk proyek-proyek yang sifatnya tidak permanen.

Dalam UU Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020, ketentuan Pasal 10 tentang Ruang lingkup kepentingan umum dilakukan perluasan yang semula terdiri dari 18 jenis, ditambah 6 sehingga menjadi 24 jenis ruang lingkup kepentingan umum sebagaimana disebutkan dalam huruf s/d x. Dengan demikian jenis kepentingan menurut UU Cipta Kerja ini, menjadi lebih luas, karena terjadi penambahan ruang lingkungannya, akan tetapi masih bersifat limitatif. Ke 24 jenis kepentingan umum tersebut terdiri atas:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;

- g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. pemakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk Masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s. kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- t. kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah
- u. kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemda, BUMN, atau BUMD;
- v. kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemda, BUMN, atau BUMD;
- w. kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemda, BUMN, atau BUMD; dan

- x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemda, BUMN, atau BUMD.

Kemudian perencanaan pengadaan tanah merupakan tahap awal dalam Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang hasil akhir (*output*) nya berupa Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT). Dokumen ini dapat disusun oleh Instansi yang memerlukan tanah dimana dalam proses penyusunannya dapat dilakukan secara mandiri atau melibatkan Profesi/ Ahli. Dalam UU Cipta Kerja juga mengatur substansi perencanaan dengan mengubah ketentuan Pasal 14 UU Nomor 2 Tahun 2012, sehingga redaksinya berubah menjadi sebagai berikut:

- (1) Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dengan melibatkan kementerian/ lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, dan atau Rencana Kerja Pemerintah/ instansi yang bersangkutan.

Terkait Konsultasi Publik merupakan tahapan ke-II dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan sesuai UU Nomor 2 Tahun 2012. Dalam tahap ini setelah rangkaian konsultasi publik ditempuh/dilakukan akan menghasilkan produk hukum Penetapan Lokasi (Penlok) yang dituangkan dalam Surat Keputusan Gubernur atau Bupati/Walikota.

UU Nomor 11 Tahun 2020 melakukan perubahan terkait pelaksanaan Konsultasi Publik tersebut dan menuangkan dalam Perubahan Pasal 19 dan menambah Pasal ini dengan Pasal 19 B dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 sebagai berikut:

Pasal 19:

- (1) Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana Pembangunan dari:
 - a. Pihak yang Berhak; (Catatan: Penjelasan tentang Pihak Yang Berhak, antara lain:
 - a. pemegang hak atas tanah; b. pemegang hak pengelolaan;)
 - b. Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah; dan
 - c. Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah.
- (2) Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak, Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah, Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan untuk Kepentingan Umum atau ditempat yang disepakati.
- (3) Pelibatan Pihak yang Berhak, Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah, dan Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh Pihak yang Berhak, Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah, dan Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah atas lokasi rencana pembangunan.
- (4) Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan.
- (5) Atas dasar kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur.

Selanjutnya dalam Pasal 19 UU No. 2 Tahun 2002 dengan UU Cipta Kerja dilakukan perubahan dan penambahan dari semula yang hanya 1 pasal saja, yaitu Pasal 19 dengan UU Cipta Kerja ditambah menjadi Pasal 19A dan Pasal 19B, serta Pasal 19C yang mengatur tentang Pengadaan Tanah untuk Skala Kecil tidak lebih dari 5 (lima) Ha. sebagai berikut:

Pasal 19B

Dalam hal Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya kurang dari 5 (lima) hektar dilakukan langsung antara Pihak yang Berhak dan Instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19A ayat (1), penetapan lokasi dilakukan oleh bupati/walikota.

Ketentuan Pasal 19B ini menegaskan bahwa untuk Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PTP2P) yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) Hektar secara atributif kewenangan penerbitan Penetapan Lokasinya (Penlok) ada pada kewenangan Bupati/ Walikota. Sementara dahulu berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2012 secara atributif kewenangan penerbitan Penetapan Lokasi (Penlok) masih ada pada Gubernur, dan Gubernur dapat menugaskan kepada Bupati/Walikota. Bupati/Walikota era UU No. 2 Tahun 2012 jika menerbitkan Penetapan Lokasi, maka berdasarkan kewenangan tersebut diperoleh karena delegasi.

Dengan Peraturan yang baru/regulasi terbaru ini, maka tanggung jawab dan akibat hukum dari tindakan Bupati/Walikota dalam penerbitan Penlok akibat hukum yang ditimbulkan secara hukum administrasi ada pada Bupati/Walikota.

Pasal 19C

Setelah penetapan lokasi Pengadaan Tanah dilakukan, tidak diperlukan lagi persyaratan:

- a. Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang;

- b. pertimbangan teknis;
- c. di luar kawasan hutan dan di luar kawasan pertambangan;
- d. di luar kawasan gambut/ sempadan pantai; dan
- e. analisis mengenai dampak lingkungan hidup.

Penambahan ketentuan Pasal 19C ini mengisyaratkan bahwa dengan terbitnya Penetapan Lokasi, terkait dengan perizinan-perizinan yang substansinya meliputi huruf a s/d e secara hukum diasumsikan sudah clean and clear, sehingga tidak ada lagi alasan/dasar untuk menunda penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Mengenai jangka waktu berlakunya penetapan lokasi, perpanjangan dan pembaharuannya, Pasal 24 menentukan :

Pasal 24

- (1) Penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) atau Pasal 22 ayat (1) diberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (2) Permohonan perpanjangan waktu penetapan lokasi disampaikan paling singkat 6 (enam) bulan sebelum masa berlaku penetapan lokasi berakhir.

Pasal 28 UU Nomor 2 Tahun 2012 dilakukan perubahan sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 28:

- (1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) huruf a meliputi kegiatan:
 - a. pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan

- b. pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.
- (2) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah [P4T] sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari.
- (3) Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat dilakukan oleh penyurvei berlisensi. Kedelapan, tentang Ganti Kerugian Objek Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Nilai besaran ganti kerugian diatur dalam Pasal 34 UU Cipta Kerja yang pada intinya menegaskan bahwa:

Pasal 34:

- (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 disertai dengan berita acara.
- (3) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat.
- (4) Besarnya nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dijadikan dasar untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian.
- (5) Musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah bersama dengan Penilai dengan para Pihak yang Berhak.

Ketentuan Pasal 34 UU Cipta Kerja ini memberikan penekanan dan perhatian serius kepada Panitia Pengadaan Tanah terhadap 2 (dua) hal, yaitu: **Pertama**, bahwa Nilai dan besaran ganti kerugian kepada pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian dihitung berdasarkan Nilai pada saat diumumkannya Surat Keputusan Penetapan Lokasi oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota. Oleh karena itu, appraisal/penilai dalam melakukan penilaian atas tanah, bangunan, tanaman atau benda-benda lain yang dapat dinilai, karena sebagaimana nanti tertuang dalam daftar nominatif yang ditetapkan oleh Ketua Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah, harus memperhitungkan uang tunggu atau solatium yaitu jeda waktu antara tanggal penetapan SK Penlok sampai dengan waktu dilaksanakan penilaian oleh appraisal. Mengapa demikian, karena tidak mungkin nilai ganti kerugian objek pengadaan tanah diperoleh secara final, sedangkan proses Inventarisasi dan Identifikasi oleh Satgas A dan B sedang berlangsung. Sementara Penilaian objek Pengadaan Tanah oleh Appraisal dilakukan setelah keluar hasil kegiatan identifikasi berupa daftar nominatif pihak yang berhak beserta objek yang akan diberikan ganti kerugiannya yang ditetapkan oleh Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah. **Kedua**, Dikarenakan hasil penilaian oleh Appraisal terhadap nilai besaran ganti kerugian objek pengadaan tanah ditegaskan dalam Pasal 34 ayat (3) UU Cipta Kerja bersifat final dan mengikat, membawa konsekuensi hukum Panitia Pengadaan Tanah tidak memiliki otoritas/kewenangan melakukan perubahan besaran nilai ganti kerugian yang telah ditetapkan oleh Appraisal, kecuali berdasarkan penelitian dan pencocokan antara daftar nominative (hasil kegiatan Satgas A dan B) dengan data kenyataan/riil di lapangan, terdapat perbedaan (kelebihan/kekurangan), yang kemudian dilakukan perbaikan dan dituangkan dalam sebuah Berita Acara serta hasilnya akan mempengaruhi nilai akhir dari Appraisal. Untuk selanjutnya digunakan sebagai dasar pelaksanaan musyawarah. Oleh karena itu, kewenangan untuk melakukan perubahan nilai besaran ganti kerugian, secara hukum selanjutnya ada pada Majelis Hakim yang

memeriksa, mengadili dan memutus perkara, manakala pihak yang berhak mengajukan permohonan keberatan besaran ganti kerugian di Pengadilan Negeri

Kemudian mengenai bentuk ganti kerugian pengadaan tanah, Pasal 34 menentukan :

Pasal 34;

(1) Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; [*Penjelasan Otentik: Yang dimaksud dengan “Ganti Kerugian dalam bentuk kepemilikan saham” adalah penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk Kepentingan Umum terkait dan/ atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antara pihak.*] atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bahkan sudah pula diterbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/Ka. BPN) Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum,].

Adapun terkait penolakan Besaran dan bentuk Ganti Kerugian Objek Pengadaan Tanah serta Konsinyasi Ganti Kerugian Objek Pengadaan Tanah oleh Pihak Yang Berhak, Pasal 42 menentukan :

Pasal 42:

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan Negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. [Konsinyasi].

Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan juga terhadap:

- a. Pihak yang Berhak menerima Ganti 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. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 4. menjadi jaminan di Bank.

Pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah yang diberikan ganti kerugian oleh Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah. Terkait substansi ini sekali lagi agar mendapat perhatian dan penekanan, khususnya bagi Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah, yaitu jangan sampai terjadi Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah (PPPT) melakukan pembayaran ganti rugi objek pengadaan tanah, pada hal secara hukum dikecualikan untuk dilakukan pemberian/ pembayaran ganti ruginya, meskipun itu merupakan aset Badan Hukum Publik dikarenakan ketentuan Pasal 46 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012. Jika hal tersebut

dilakukan karena mengesampingkan sehingga dilakukan pembayaran padahal yang bersangkutan tidak berhak menerima ganti kerugian maka akan mengakibatkan kerugian keuangan negara dan berujung oleh Aparat Penegak Hukum (APH) Penyidik Kepolisian/Kejaksaan dilakukan penindakan secara hukum melalui proses tuntutan pidana di Pengadilan Negeri.

Ketentuan Pasal 46 UU Nomor 2 Tahun 2012 tersebut menegaskan bahwa:

- (1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:
 - a. Objek Pengadaan Tanah yang dipergunakan sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintahan;
 - b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
 - c. Objek Pengadaan Tanah kas desa;
- (2) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.
- (3) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.
- (4) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah Kas Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.
- (5) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2).
- (6) Nilai Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah berupa harta benda wakaf ditentukan sama dengan nilai hasil penilaian Penilai atas harta benda wakaf yang diganti.

Selanjutnya di bawah ini perbandingan pengaturan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

TABEL 2
PERBANDINGAN ANTARA UU NO 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DENGAN UU NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG CIPTA KERJA

UU NO 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH	UU NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG CIPTA KERJA
<p>Pasal 8 Pihak yang Berhak dan pihak yang menguasai Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini.</p>	<p>Pasal 8 (1) Pihak yang Berhak dan pihak yang menguasai Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini. (2) Dalam hal rencana Pengadaan Tanah, terdapat Objek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan, tanah kas desa, tanah wakaf, tanah ulayat/tanah adat, dan atau tanah aset Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, penyelesaian status tanahnya harus dilakukan sampai dengan penetapan lokasi. (3) Penyelesaian perubahan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perurndang-undangan di bidang kehutanan. (4) Perubahan objek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) khususnya untuk proyek prioritas Pemerintah Pusat dilakukan melalui mekanisme:</p>

	<p>a. pelepasan kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh Instansi; atau</p> <p>b. pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh swasta.</p>
<p>Pasal 10 Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:</p> <p>a. pertahanan dan keamanan nasional;</p> <p>b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;</p> <p>c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;</p> <p>d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;</p> <p>e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;</p> <p>f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;</p> <p>g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;</p> <p>h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;</p> <p>i. rumah sakit Pemerintah/ Pemerintah Daerah;</p> <p>j. fasilitas keselamatan umum;</p> <p>k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;</p> <p>l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;</p> <p>m. cagar alam dan cagar budaya;</p> <p>n. kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/desa;</p> <p>o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;</p> <p>p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/ Pemerintah Daerah;</p> <p>q. prasarana olahraga Pemerintah/ Pemerintah Daerah; dan</p> <p>r. pasar umum dan lapangan parkir umum.</p>	<p>Pasal 10 Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:</p> <p>a. pertahanan dan keamanan nasional;</p> <p>b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;</p> <p>c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;</p> <p>d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;</p> <p>e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;</p> <p>f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;</p> <p>g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;</p> <p>h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;</p> <p>i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;</p> <p>j. fasilitas keselamatan umum;</p> <p>k. pemakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;</p> <p>l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;</p> <p>m. cagar alam dan cagar budaya;</p> <p>n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa;</p> <p>o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan / atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;</p> <p>p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;</p> <p>q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;</p> <p>r. pasar umum dan lapangan parkir umum;</p> <p>s. kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan atau</p>

	<p>dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;</p> <p>t. kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;</p> <p>u. kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;</p> <p>v. kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;</p> <p>w. kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan</p> <p>x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.</p>
<p>Pasal 14</p> <p>(1) Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(2) Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.</p>	<p>Pasal 14</p> <p>(1) Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dengan melibatkan kementerian/Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(2) Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, dan/atau Rencana Kerja Pemerintah/ instansi yang bersangkutan.</p>
<p>Pasal 19</p> <p>(1) Konsultasi Publik rencana Pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan untuk mendapatkan</p>	<p>Pasal 19</p> <p>(1) Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dilaksanakan</p>

<p>kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak.</p> <p>(2) Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana Pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati.</p> <p>(3) Pelibatan Pihak yang Berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh Pihak yang Berhak atas lokasi rencana pembangunan.</p> <p>(4) Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan.</p> <p>(5) Atas dasar kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur.</p> <p>(6) Gubernur menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.</p>	<p>untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari:</p> <p>a. Pihak yang Berhak;</p> <p>b. Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah; dan</p> <p>c. Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah</p> <p>(2) Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan Pihak yang Berhak, Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah, Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana Pembangunan untuk Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati.</p> <p>(3) Pelibatan Pihak yang Berhak, Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah, dan Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh Pihak yang Berhak, Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah, dan Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah atas lokasi rencana pembangunan.</p> <p>(4) Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan.</p> <p>(5) Atas dasar kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur.</p> <p>(6) Gubernur menetapkan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) Hari terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.</p> <p>(7) Pihak yang Berhak, Pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah, dan Pengguna Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah yang tidak menghadiri Konsultasi Publik setelah diundang 3 (tiga) kali secara patut dianggap</p>
---	--

	<p>menyetujui rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>(8) Ketentuan lebih lanjut mengenai Konsultasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>
-	<p>Pasal 19A</p> <p>(1) Dalam rangka efisiensi dan efektivitas, Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar dapat dilakukan langsung oleh Instansi yang memerlukan tanah dengan Pihak yang Berhak.</p> <p>(2) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan sesuai dengan kesesuaian tata ruang wilayah.</p>
-	<p>Pasal 19B</p> <p>Dalam hal Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang luasnya kurang dari 5 (lima) hektare dilakukan langsung antara Pihak yang Berhak dan Instansi yang memerlukan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19A ayat (1), penetapan lokasi dilakukan oleh bupati/walikota.</p>
-	<p>Pasal 19C</p> <p>Setelah penetapan lokasi Pengadaan Tanah dilakukan, tidak diperlukan lagi persyaratan:</p> <ol style="list-style-type: none"> Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; pertimbangan teknis; di luar kawasan hutan dan di luar Kawasan pertamban-gan; di luar kawasan gambut/sempadan pantai; dan analisis mengenai dampak lingkungan hidup.
<p>Pasal 24</p> <p>Penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) atau Pasal 22 ayat (1) diberikan dalam waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun.</p>	<p>Pasal 24</p> <p>(1) Penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) atau Pasal 22 ayat (1) diberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.</p> <p>(2) Permohonan perpanjangan waktu penetapan lokasi disampaikan paling singkat 6 (enam) bulan sebelum masa berlaku penetapan lokasi berakhir.</p>

<p>Pasal 28</p> <p>(1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) huruf a meliputi kegiatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan b. pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah. <p>(2) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.</p>	<p>Pasal 28</p> <p>(1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) huruf a meliputi kegiatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan b. pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah. <p>(2) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari.</p> <p>(3) Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat dilakukan oleh penyurvei berlisensi.</p>
<p>Pasal 34</p> <p>(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.</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 penetapan Ganti Kerugian.</p>	<p>Pasal 34</p> <p>(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.</p> <p>(2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan disertai dengan berita acara.</p> <p>(3) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat.</p> <p>(4) Besarnya nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dijadikan dasar untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian.</p> <p>(5) Musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah bersama dengan Penilai dengan para Pihak yang Berhak.</p>

<p>Pasal 36 Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. uang; b. tanah pengganti; c. permukiman kembali; d. kepemilikan saham; atau e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. 	<p>Pasal 36</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: <ol style="list-style-type: none"> a. uang; b. tanah pengganti; c. pemukiman kembali; d. kepemilikan saham; atau e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
<p>Pasal 42</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. (2) Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), juga dilakukan terhadap: <ol style="list-style-type: none"> a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian: <ol style="list-style-type: none"> 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan; 2. masih dipersengketakan kepemilikannya; 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau 4. menjadi jaminan di bank. 	<p>Pasal 42</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. (2) Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan juga terhadap: <ol style="list-style-type: none"> a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian: <ol style="list-style-type: none"> 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan; 2. masih dipersengketakan kepemilikannya; 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau 4. menjadi jaminan di Bank. (3) Pengadilan negeri paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) Hari wajib menerima penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
<p>Pasal 46</p>	<p>Pasal 46</p>

<p>(1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:</p> <ol style="list-style-type: none"> Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan; Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau Objek Pengadaan Tanah kas desa. <p>(2) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.</p> <p>(3) Ganti Kerugian atas objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.</p> <p>(4) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2)</p>	<p>(1) Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:</p> <ol style="list-style-type: none"> Objek Pengadaan Tanah yang dipergunakan sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintahan; Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau Objek Pengadaan Tanah kas desa; <p>(2) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.</p> <p>(3) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.</p> <p>(4) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah Kas Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.</p> <p>(5) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2).</p> <p>(6) Nilai Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah berupa harta benda wakaf ditentukan sama dengan nilai hasil penilaian Penilai atas harta benda wakaf yang diganti.</p>
--	---

Sedangkan perbandingan pengaturan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan PP Nomor 39 Tahun 2023, yaitu :

TABEL 3

**PERBANDINGAN ANTARA PP NO 19 TAHUN 2021 DAN PP NOMOR 39
TAHUN 2023 TENTANG PENYELENGGARAAN PENGADAAN TANAH BAGI
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

<p style="text-align: center;">PP NOMOR 19 TAHUN 2021 TENTANG PENYELENGGARAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM</p>	<p style="text-align: center;">PP NOMOR 39 TAHUN 2023 TENTANG PERUBAHAN ATAS PP NOMOR 19 TAHUN 2021 TENTANG PENYELENGGARAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM</p>
<p>Pasal 71</p> <p>(1) Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah didampingi Penilai atau Penilai Publik dan Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah.</p> <p>(2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1).</p> <p>(3) Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan besarnya Ganti Kerugian hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1).</p> <p>(4) Pelaksanaan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibagi dalam beberapa kelompok dengan mempertimbangkan jumlah Pihak yang Berhak, waktu dan tempat pelaksanaan musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian.</p>	<p>Pasal 71</p> <p>(1) Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah didampingi Penilai, Penilai public atau Penilai Pemerintah dan Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah.</p> <p>(2) Musyawarahsebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1).</p> <p>(3) Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan besarnya Ganti Kerugian hasil penilaian Penilaian, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1).</p> <p>(4) Pelaksanaan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibagi dalam beberapa kelompok dengan mempertimbangkan jumlah Pihak yang Berhak, waktu dan tempat pelaksanaan musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian.</p>
<p>Pasal 76</p> <p>(1) Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:</p>	<p>Pasal 76</p> <p>(1) Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:</p>

<p>a. uang; b. tanah pengganti; c. permukiman kembali; d. kepemilikan saham; atau e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak</p> <p>(2) Bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai.</p>	<p>a. uang; b. tanah pengganti; c. permukiman kembali; d. kepemilikan saham; atau e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.</p> <p>(2) Bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk Ganti Kerugian, diberikan sesuai dengan nilai Ganti Kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah.</p> <p>(2a) Validasi oleh ketua pelaksana Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan kegiatan verifikasi meliputi:</p> <p>a. pemeriksaan formal kelengkapan rekapitulasi peta bidang dan daftar nominatif hasil inventarisasi dan identifikasi Satuan Tugas A dan Satuan Tugas B; dan</p> <p>b. pemeriksaan kesesuaian rekapitulasi Pihak yang Berhak dengan bentuk Ganti Kerugian hasil musyawarah.</p>
<p>Pasal 79</p> <p>(1) Ganti Kerugian dalam bentuk tanah pengganti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf b dilaksanakan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah berdasarkan permintaan tertulis dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah.</p> <p>(2) Tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan untuk dan atas nama Pihak yang Berhak.</p> <p>(3) Penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(4) Dalam hal peruntukan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan termasuk dalam jenis Kepentingan Umum, penyediaannya dapat dilakukan</p>	<p>Pasal 79</p> <p>(1) Ganti Kerugian dalam bentuk tanah pengganti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) huruf b dilaksanakan oleh Instansi yang Memerlukan Tanah dan/atau pengelola dan/atau pengguna barang milik negara/barang milik daerah/aset desa berdasarkan permintaan tertulis dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah.</p>

<p>melalui tahapan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum.</p> <p>(5) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan bersamaan dengan Pelepasan Hak oleh Pihak yang Berhak tanpa menunggu tersedianya tanah pengganti.</p> <p>(6) Selama proses penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dana penyediaan tanah pengganti, dititipkan pada bank oleh dan atas nama Instansi yang Memerlukan Tanah.</p> <p>(7) Pelaksanaan penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh pelaksana Pengadaan Tanah.</p>	
<p>Pasal 84</p> <p>(1) Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah/badan usaha milik negara badan usaha milik daerah/badan usaha milik desa tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Objek Pengadaan Tanah yang dipergunakan sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintahan; b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh badan usaha milik negara badan usaha milik daerah/badan usaha milik desa; c. Objek Pengadaan Tanah kas desa; dan/atau d. Objek Pengadaan Tanah dalam Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum yang dilaksanakan oleh Badan Usaha. <p>(2) Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai Bank Tanah diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(3) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1).</p>	<p>Pasal 84</p> <p>(1) Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah/badan usaha milik negara badan usaha milik daerah/badan usaha milik desa tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Objek Pengadaan Tanah yang dipergunakan sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintahan; b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/ dikuasai oleh badan usaha milik negara badan usaha milik daerah/badan usaha milik desa; c. Objek Pengadaan Tanah kas desa; dan/atau d. Objek Pengadaan Tanah dalam Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum yang dilaksanakan oleh Badan Usaha. <p>(2) Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai Bank Tanah diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>

<p>(4) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1).</p> <p>(5) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68.</p> <p>(6) Nilai Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah berupa harta benda wakaf ditentukan sama dengan nilai hasil penilaian Penilai atas harta benda wakaf yang diganti.</p>	<p>(3) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan dalam bentuk tanah dan/ atau bangunan atau relokasi.</p> <p>(4) Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf d dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1)</p> <p>(5) Nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) didasarkan atas hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68.</p> <p>(6) Nilai Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah berupa harta benda wakaf ditentukan sama dengan nilai hasil penilaian Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah atas harta benda wakaf yang diganti</p>
<p>Pasal 85</p> <p>(1) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 sampai dengan Pasal 82 dibuat dalam berita acara pemberian Ganti Kerugian.</p> <p>(2) Berita acara pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilampiri:</p> <ol style="list-style-type: none"> daftar Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian; daftar bentuk dan besarnya Ganti Kerugian yang telah diberikan; daftar dan bukti pembayaran kwitansi; dan berita acara Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah. 	<p>Pasal 85A</p> <p>Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang 3 (tiga) kali secara patut tidak hadir pada saat pemberian Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dianggap menolak bentuk dan/ atau besarnya Ganti Kerugian.</p>
<p>Pasal 86</p> <p>(1) Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang Memerlukan Tanah melalui pelaksana Pengadaan Tanah.</p> <p>(2) Pengalihan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhitung sejak ditetapkannya lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum</p>	<p>Pasal 86</p> <p>(1) Pihak yang Berhak hanya dapat mengalihkan Objek Pengadaan Tanah kepada Instansi yang Memerlukan Tanah melalui pelaksana Pengadaan Tanah.</p> <p>(2) Pengalihan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhitung sejak</p>

<p>sampai ditetapkannya nilai Ganti Kerugian. Oleh Penilai.</p> <p>(3) Dalam hal Pihak yang Berhak membutuhkan Ganti Kerugian dalam keadaan khusus, pelaksana Pengadaan Tanah memprioritaskan pemberian Ganti Kerugian.</p>	<p>ditetapkannya lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sampai ditetapkannya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah.</p> <p>(3) Dalam hal Pihak yang Berhak membutuhkan Ganti Kerugian dalam keadaan khusus, pelaksana Pengadaan Tanah memprioritaskan pemberian Ganti Kerugian.</p>
<p>Pasal 87</p> <p>(1) Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3), diberikan paling banyak 25 % (dua puluh lima persen) dari perkiraan Ganti Kerugian yang didasarkan atas nilai jual objek pajak tahun berjalan, Zona Nilai Tanah atau perkiraan nilai Ganti Kerugian dari Penilai.</p> <p>(2) Pemberian sisa Ganti Kerugian terhadap Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan setelah ditetapkannya hasil penilaian dari Penilai atau nilai yang sudah ditetapkan oleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.</p> <p>(3) Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah dilakukan bersamaan dengan diberikannya pemberian sisa Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2).</p>	<p>Pasal 87</p> <p>(1) Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3), diberikan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari perkiraan Ganti Kerugian yang didasarkan atas nilai jual objek pajak tahun berjalan, Zona Nilai Tanah atau perkiraan nilai Ganti Kerugian dari Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah.</p> <p>(2) Pemberian sisa Ganti Kerugian terhadap Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan setelah ditetapkannya hasil penilaian dari Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah atau nilai yang sudah ditetapkan oleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.</p> <p>(3) Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah dilakukan bersamaan dengan diberikannya pemberian sisa Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2).</p>
<p>Pasal 89</p> <p>(1) Instansi yang Memerlukan Tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian kepada ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.</p> <p>(2) Penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diserahkan kepada Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum setelah dilakukan penetapan</p>	<p>Pasal 89</p> <p>(1) Instansi yang Memerlukan Tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian dalam bentuk uang kepada ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.</p> <p>(2) Permohonan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diserahkan kepada Pengadilan Negeri bersamaan</p>

<p>persetujuan penitipan oleh Pengadilan Negeri.</p> <p>(3) Permohonan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam hal:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri; b. Pihak yang Berhak menolak besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap; c. Pihak yang Berhak tidak diketahui dan/atau Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya; d. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian: <ol style="list-style-type: none"> 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan; 2. masih dipersengketakan kepemilikannya; 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau 4. menjadi jaminan di bank. <p>(4) Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (21) berupa uang dalam mata uang Rupiah.</p> <p>(5) Pelaksanaan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam berita acara penitipan Ganti Kerugian.</p> <p>(6) Pengadilan Negeri paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) Hari wajib menerima penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (5).</p>	<p>dengan penyetoran uang Ganti Kerugian ke rekening pengadilan.</p> <p>(3) Permohonan penitipan Ganti Kerugian Sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam hal:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri; b. Pihak yang Berhak menolak besarnya Ganti Kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap; c. Pihak yang Berhak tidak diketahui keberadaannya; atau d. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian: <ol style="list-style-type: none"> 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan; 2. masih dipersengketakan kepemilikannya 3. masih di diletakkan sita oleh berwenang; atau pejabat yang 4. menjadi jaminan di bank. <p>(4) Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa uang dalam mata uang Rupiah.</p> <p>(5) Pelaksanaan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam berita acara penitipan Ganti Kerugian.</p>
<p>Pasal 94</p> <p>Dalam hal Objek Pengadaan Tanah masih dipersengketakan kepemilikannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf d angka 2, pengambilan Ganti Kerugian dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau berita acara perdamaian (dading).</p>	<p>Pasal 94A</p> <p>(1) Dalam hal Objek Pengadaan Tanah masih dipersengketakan kepemilikan-nya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf d angka 2, ketua pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan pemberitahuan kepada pihak yang menuntut penguasaan dan / atau kepemilikan untuk mengajukan</p>

	<p>gugatan ke pengadilan atau melaksanakan perdamaian.</p> <p>(2) Pihak yang menuntut penguasaan dan/ atau kepemilikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengajukan gugatan atau mendaftarkan berita acara perdamaian paling lama 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya pemberitahuan.</p> <p>(3) Pihak yang menuntut penguasaan dan/ atau kepemilikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) membuktikan gugatan yang telah didaftarkan dengan nomor register perkara atau nomor register pendaftaran berita acara perdamaian.</p> <p>(4) Dalam hal pihak yang menuntut penguasaan dan/ atau kepemilikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menunjukkan nomor register perkara, uang Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri tidak dapat dibayarkan kepada pihak manapun sebelum ada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.</p> <p>(5) Dalam hal pihak yang menuntut penguasaan dan/ atau kepemilikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menunjukkan nomor register pendaftaran berita acara perdamaian, uang Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri tidak dapat dibayarkan kepada pihak manapun sebelum adanya akta perdamaian atau putusan perdamaian yang merupakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.</p> <p>(6) Dalam hal pihak yang menuntut penguasaan dan/ atau kepemilikan dalam jangka waktu 14 (empat belas) Hari tidak dapat menunjukkan nomor register perkara atau nomor register</p>
--	--

	<p>pendaftaran berita acara perdamaian, tuntutan penguasaan dan/atau kepemilikan menjadi hapus dan uang Ganti Kerugian yang dititipkan di pengadilan dapat dibayarkan kepada Pihak yang Berhak sesuai daftar nominatif yang diumumkan.</p>
<p>Pasal 97 Pengambilan Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (1), Pihak yang Berhak wajib menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada ketua pelaksana Pengadaan Tanah.</p>	<p>Pasal 97 (1) Dalam pengambilan Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90, Pasal 9L, Pasal 92, Pasal 94A, dan Pasal 96, Pihak yang Berhak wajib menyerahkan bukti penguasaan dan/atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada ketua pelaksana Pengadaan Tanah. (2) Dalam hal ketua pelaksana Pengadaan Tanah tidak lagi menjabat sebagai ketua pelaksana Pengadaan Tanah, bukti penguasaan dan/atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diserahkan kepada kepala Kantor Pertanahan setempat.</p>
<p>Pasal 99 Dalam hal ketua pelaksana Pengadaan Tanah tidak lagi menjabat sebagai ketua pelaksana Pengadaan Tanah, Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (2) dapat diambil oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan setempat</p>	<p>Pasal 99 (1) Pengambilan Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90, Pasal 91, Pasal 92, dan Pasal 96 dilakukan oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah. (2) Dalam hal ketua pelaksana Pengadaan Tanah tidak lagi menjabat sebagai ketua pelaksana Pengadaan Tanah, pengambilan Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90, Pasal 91, Pasal 92, dan Pasal 96 dilakukan oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari kepala Kantor Pertanahan setempat.</p>

C. Regulasi Pemberian Ganti Kerugian yang Belum Berkeadilan

Regulasi yang mengatur terkait pengadaan tanah di Indonesia terus mengalami perkembangan. Perubahan yang terjadi tersebut tidak hanya sebatas pada bagaimana mekanisme dan tahapan pengadaan tanah dilakukan dan bagaimana mekanisme pemberian ganti kerugian diterapkan, akan tetapi mencakup hal mendasar terkait perubahan regulasi pengadaan tanah selaku filosofi mendasar serta paradigma terhadap objek serta subjek yang terkena pengadaan tanah serta bagaimana setiap tahapan yang dilakukan mampu memberikan keadilan dan transparansi kepada masyarakat terdampak. Perubahan regulasi yang ditetapkan juga mampu merubah kelembagaan, pola dan kebutuhan waktu untuk pengadaan tanah, di mana sebelum adanya regulasi baru yakni UU Nomor 2 Tahun 2012 hampir pengadaan tanah yang dilakukan dibutuhkan waktu yang sangat panjang. Bahkan tidak jarang beberapa pelaksanaan pengadaan tanah yang dilaksanakan menuai banyak protes dan demonstrasi serta terjadi pelanggaran HAM yang menyebabkan gagalnyaproyek pembangunan. Hadirnya regulasi baru ini dikarenakan pemangku kebijakan merefleksikan praktik serta pengalaman atas implementasi pengadaan tanah yang diterapkan serta menjawab banyaknya problematika yang dihadapi dalam pengadaan tanah.

Berbagai upaya diantaranya melalui regulasi agar pengadaan tanah yang dilaksanakan tidak merugikan masyarakat telah ditetapkan pemerintah melalui UU Nomor 2 tahun 2012 yang kemudian direvisi dengan UU No 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, lalu dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023, dan adanya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN

Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Terkait dengan regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja, terdapat ketentuan yang belum berbasis nilai keadilan.

1. Nilai Ganti Kerugian yang dibuat Penilai Bersifat Final dan Mengikat

Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, menentukan : Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat.

Adanya ketentuan yang menentukan besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai bersifat final dan mengikat, mengingkari asas kesepakatan, karena berdasarkan Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah, bahwa hasil penilaian ganti kerugian dari Penilai akan dibawa ke dalam musyawarah untuk disepakati dan ditetapkan bentuk dan / atau besarnya Ganti Kerugian yang akan diberikan kepada pihak yang berhak.

Dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 juga disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara tanah adalah memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Menurut Pasal 1 angka 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 yang dimaksud dengan ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Dasar pemberian ganti kerugian adalah hasil kesepakatan dalam musyawarah yang menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012

Kemudian Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 juga menetapkan salah satu asas yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah asas kesepakatan, yang dalam Penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan "asas kesepakatan" adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Dasar kesepakatan para pihak ini terdapat baik dalam tahap persiapan maupun dalam tahap pelaksanaan penyelenggaraan pengadaan tanah.

Pada tahap persiapan kesepakatan dilakukan dalam kegiatan konsultasi publik. Pasal 1 angka 8 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan yang dimaksud dengan konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah, pada kegiatan penetapan ganti kerugian ditentukan kegiatan musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah inilah yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian.

Pengertian asas kesepakatan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012, dan penggunaan istilah kesepakatan yang diikuti dengan istilah musyawarah menjadi penting untuk diperhatikan, dan untuk itu diperlukan pemahaman mengenai musyawarah untuk memahami makna kesepakatan itu sendiri.

Sayangnya UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan pengertian kesepakatan dan juga tidak memberikan pengertian tentang musyawarah. Pengertian musyawarah terdapat dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dan Perpres Nomor 36 Tahun 2005

yang sekarang tidak berlaku lagi. Dalam Pasal 1 angka 5 Keppres Nomor 55 Tahun 1993 disebutkan yang dimaksud musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Pengertian yang sama tapi dengan sedikit berbeda terdapat dalam Pasal 1 angka 10 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang merumuskan pengertian musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Beranjak dari pengertian asas kesepakatan sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 dan pengertian musyawarah yang terdapat dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005, maka pada dasarnya pengadaan tanah dilakukan dengan proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak/instansi yang memerlukan tanah.

Dari pengertian musyawarah dapat ditarik unsur-unsurnya, yaitu: pertama, adanya unsur kesetaraan atau sederajat; kedua, unsur kesukarelaan; ketiga, unsur sikap saling mendengar, memberi, dan menerima pendapat; keempat, unsur keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Dalam konteks demokrasi, musyawarah sebagai cara mengambil keputusan merupakan ciri pokok demokrasi Pancasila. Musyawarah untuk mufakat pada hakikatnya adalah prinsip utama yang hanya ditemukan dalam demokrasi Pancasila.

Musyawarah untuk mufakat adalah prinsip dasar yang membedakan demokrasi Pancasila dengan demokrasi liberal yang menganut prinsip voting (pemungutan suara) dan demokrasi rakyat yang menganut prinsip pemusatan kekuasaan (otoritas). Menurut M. Taopan, ciri-ciri pancaran musyawarah untuk mufakat adalah sebagai berikut:

1. mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat,
2. tidak memaksakan kehendak kepada orang lain;
3. mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama;
4. musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan;
5. dengan itikad baik dan rasa tanggungjawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah;
6. musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur;
7. keputusan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

Dalam Tap MPR Nomor II MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila juga disebutkan tentang musyawarah ini, antara lain: Dengan Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, manusia Indonesia sebagai warga negara dan warga masyarakat Indonesia mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama. Dalam menggunakan hak-hak ia menyadari, perlu selalu memperhatikan dan mengutamakan kepentingan Negara dan kepentingan masyarakat. Karena mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama, maka pada dasarnya tidak boleh ada suatu kehendak yang dipaksakan kepada pihak yang lain. Sebelum diambil keputusan yang menyangkut kepentingan bersama terlebih dahulu diadakan musyawarah. Keputusan diusahakan secara mufakat.

Musyawarah untuk mencapai mufakat ini diliputi oleh semangat kekeluargaan yang merupakan ciri khas bangsa Indonesia. Manusia Indonesia menghormati dan menjunjung tinggi setiap hasil keputusan musyawarah, karena itu semua pihak yang bersangkutan harus menerima dan melaksanakannya dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab. Di sini kepentingan bersamalah yang diutamakan di atas kepentingan pribadi dan golongan. Pembicaraan dalam musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur. Keputusan-keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan, demi kepentingan bersama.

2. Tidak jelasnya ruang lingkup pemeriksaan dan putusan Pengadilan terhadap permohonan keberatan

Selain ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, ketentuan Pasal 38 terkait pemeriksaan keberatan oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung yang tidak mengatur kedudukan nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai dan hasil kesepakatan musyawarah bagi majelis hakim Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Oleh sebab itu, mengingat kedudukan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas termasuk majelis hakim yang memeriksa, mengadili dan memutuskan keberatan terhadap mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, maka demi kepastian hukum dan untuk penegasan perlu Pasal 38 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, ditambah satu ayat baru antara ayat 4 dan ayat 6 yaitu : Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai dan hasil kesepakatan dalam musyawarah, tidak

mengikat bagi majelis hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus permohonan keberatan.

3. Konsinyasi yang merampas hak atas tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konsinyasi adalah 1) larangan bagi tentara untuk meninggalkan kesatrian (dalam keadaan siaga); 2) larangan meninggalkan tempat kerja karena harus siap bertugas sewaktu-waktu atau harus menyelesaikan tugas yang mendesak; 3) berkumpulnya sejumlah petugas di suatu tempat untuk menggarap pekerjaan secara intensif serta tidak dibenarkan meninggalkan tempat kerja selama kegiatan berlangsung; 4) Hak penitipan uang kepada pengadilan (misalnya apabila penagih utang menolak menerima pembayaran); 5) Dan penitipan barang dagangan kepada agen atau orang untuk dijualkan dengan pembayaran kemudian; jual titip.

Menurut Pasal 1404 – 1412 KUH Perdata konsinyasi adalah jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melaksanakan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya dan, jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada Pengadilan. Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berutang, 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.

Dalam perkembangannya konsep konsinyasi yang diatur dalam Pasal 1404-1412 KUHPerdata sangat berbeda jauh yang digunakan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Terdapat perbedaan antara konsinyasi dalam pengadaan tanah dan KUHPerdata. Dalam KUHPer konsinyasi dilakukan guna pembayaran utang. Dalam pasal 1370,1371,1372 KUHPerdata, ganti rugi hanya dapat diberikan apabila terjadi hal tertentu saja seperti kematian, luka berat dan penghinaan. Sementara dalam pengadaan

tanah tidak ada hubungan utang piutang antara pihak penyelenggara pembangunan dengan pihak yang mempunyai hak atas tanah. Konsinyasi dalam pengadaan tanah menimbulkan kesan bahwa pemilik tanah hanya mempunyai satu pilihannya itu mengambil uang ganti rugi tersebut.¹¹¹

Pasal 42 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, yang dalam ayat (1) mengatakan: “dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan pengadilan negeri/mahkamah agung, ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.” Selain karena pemilik tanah menolak besarnya ganti kerugian, konsinyasi dilakukan juga karena penyebab-penyebab seperti berikut yang juga disebutkan dalam Undang-Undang pengadaan tanah, diantaranya:

- a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya
- b. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:
 - 1) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
 - 2) Masih disengketakan kepemilikannya
 - 3) Diletakan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
 - 4) Menjadi jaminan di bank

Menurut Tohari, asumsi penitipan ganti kerugian ini adalah bahwa penetapan ganti kerugian berdasarkan penilaian oleh Penilai sudah memenuhi syarat objektif-rasional dan bahwa kewajiban pelaksana Pengadaan Tanah dan instansi yang memerlukan tanah sudah selesai dengan dititipkannya ganti kerugian di Pengadilan Negeri; dan bahwa ganti kerugian itu diambil atau tidak oleh pihak yang berkeberatan,

¹¹¹Intan Nevia Cahyana, 2018. *Rekonstruksi Lembaga Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Perspektif Hak Menguasai Negara*. Disertasi Doktor Hukum Universitas Trisakti Jakarta : Universitas Trisakti, hlm 23

hal itu bukan lagi menjadi tanggung jawab pelaksana pengadaan tanah dan instansi yang bersangkutan.¹¹²

Seandainya pihak yang berkeberatan terhadap ganti kerugian tidak mengajukan permohonan keberatan Ganti Kerugian ke Pengadilan Negeri dan/atau kasasi ke MA, tidak mengambil ganti kerugian, tidak menyerahkan bukti kepemilikan tanah, tidak melepaskan tanahnya, dan tidak bersedia meninggalkan tanahnya, maka sebenarnya secara hukum tidak pernah ada pelepasan dari tanah yang bersangkutan walaupun undang-undang menyatakan sebaliknya.¹¹³

Secara substansi materiil pemberian ganti rugi bagi warga yang tidak sepakat dilakukan penitipan ganti kerugian melalui konsinyasi melalui pengadilan negeri, hal ini bertentangan dengan asas kesepakatan, asas penguasaan hak atas tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Oleh sebab itu, konsinyasi lebih baik ditiadakan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan apabila kesepakatan tidak dapat dicapai, maka dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan, dan berdasarkan putusan pengadilan pihak pemilik tanah masih tidak mau menerima ganti kerugian, maka ganti kerugian dititipkan kepada kantor pertanahan setempat.

Pengaturan konsinyasi dalam pengadaan tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 yang terakhir diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, adalah tidak tepat, alasannya 1) Konsinyasi pada hakikatnya merupakan hal yang mengatur mengenai hubungan utang piutang, sebagaimana yang diatur dalam pasal 1404 KUHPerdara. 2) Pemberian ganti rugi bagi warga yang tidak sepakat dilakukan penitipan ganti kerugian melalui konsinyasi

¹¹² Tohari, A 2014, *Pengadaan Tanah untuk Siapa Peniadaan Tanah dari Siapa*, dalam jurnal Bhumi, No.40. hlm 575

¹¹³ Sumardjono, MSW 2008, *Tanah dalam perspektif hak ekonomi sosial dan budaya*, Jakarta : Penerbit Kompas, hlm 62

melalui pengadilan negeri, bertentangan dengan asas kesepakatan, asas penguasaan hak atas tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

D. Pelaksanaan Pengadaan Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Pengadaan tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Solo

Penyediaan tanah bagi pembangunan jalan tol Semarang-Solo dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah yang membagi-bagi ruas jalan tol Semarang-Solo menjadi lima seksi dan setiap seksi memiliki satu tim pengadaan tanah untuk penyediaan lahannya. Tujuan dari pembagian ini adalah untuk mempercepat proses penyediaan lahan sehingga akan berdampak pada pembangunan jalan tol Semarang-Solo.¹¹⁴

Saat UU No. 2 Tahun 2012 berlaku, penyediaan lahan tanah tol Semarang-Solo masih sampai tahap III. Panitia Pengadaan Tanah memutuskan untuk menggunakan peraturan yang lama. Pada peraturan yang baru dijelaskan bahwa sisa tanah yang belum selesai akan dibebaskan dengan peraturan yang lama. Meskipun terbagi menjadi lima tim, penyediaan tanah jalan tol Semarang-Solo tetaplah satu kesatuan sehingga tetap menggunakan peraturan yang lama.

Berdasarkan Perpres Nomor 65 tahun 2006, mekanisme dalam penyediaan tanah untuk jalan tol dimulai dari survey pemetaan lahan yang akan terkena proyek yang dilakukan oleh Badan Pengelola Jalan Tol (BPJT) dibawah naungan Kementerian Pekerjaan Umum. Setelah setuju dengan lahan yang telah disurvey, kepala daerah yang daerahnya terkena proyek menerbitkan Surat Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan yang dilanjutkan dengan permohonan mulai penyediaan lahan ke Tim

¹¹⁴ Dhiyas Oga Abitama, *Penyediaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang- Solo tahap bawen-salatiga pada masa peralihan Peraturan Pengadaan Tanah (Perpres No. 65 Tahun 2006 ke UU No. 2 Tahun 2012)* dalam E-Journal UNDIP

Pengadaan Tanah dan akan dilanjutkan dengan tahap sosialisasi. Sosialisasi dilaksanakan pada tingkat Kota atau Kabupaten dan tingkat Desa. Sosialisasi pada tingkat Kota atau Kabupaten dilaksanakan oleh Tim Pengadaan Tanah dan Panitia Pengadaan Tanah. Kemudian dilaksanakan pengukuran oleh tim appraisal.

Hambatan dalam pengadaan tanah untuk jalan tol Semarang-Solo sangat beragam ada yang berasal dari masyarakat dan juga berasal dari Tim Pengadaan Tanah. Kendala tersebut adalah ketidaksesuaian harga dengan masyarakat dimana masyarakat meminta harga yang lebih tinggi. Sosialisasi yang dilaksanakan oleh Panitia Pengadaan Tanah dan Tim Pengadaan Tanah pada penyediaan lahan untuk jalan tol Semarang-Solo tahap ketiga ini dilaksanakan pada pagi hari. Sosialisasi yang dilaksanakan kurang efektif dikarenakan penduduk yang lahannya terkena proyek jalan tol Semarang-Solo pada tahap ketiga ini mayoritas bekerja sebagai petani Dimana petani bekerja pada pagi hingga sore hari. Sosialisasi yang dilaksanakan menjadi tidak efektif karena banyak peserta yang tidak hadir.¹¹⁵

Kendala lainnya adalah bangunan yang tidak memiliki IMB yang terkena pengadaan tanah. Awal mula bangunan tersebut adalah sawah atau kebun dimana pemilik kebun menggunakan sebagian lahannya untuk dibangun tempat tinggal. Pemilik lahan membangun tempat tinggal tanpa IMB sehingga harga tanah yang dibayarkan harga tanah saja. Jika pemilik rumah tersebut memiliki IMB, harga ganti yang didapat harga bangunan. Banyak yang memprotes hal tersebut karena banyak juga warga yang mendirikan bangunan tanpa IMB. Warga merasa ganti rugi tidak adil karena bangunan yang mereka miliki tidak diganti dan warga meminta harga ganti rugi naik namun Tim Pengadaan Tanah tetap tidak mengganti. Sebenarnya harga tanah bisa

¹¹⁵ *Ibid*

saja naik asalkan di daerah tersebut perekonomiannya meningkat dengan pesat yang ditandai munculnya hotel berbintang, mall, dan tempat hiburan lainnya.¹¹⁶

Selain itu kendala yang menghambat proses penyediaan lahan adalah pada tahap pembayaran. Tidak sekaligus bisa dibayar langsung dalam satu desa. Pembayaran yang dilakukan sesuai dengan berapa jumlah bidang yang sudah selesai secara administratif untuk dibebaskan. Sekali pembayaran berbeda-beda hasilnya. Ada yang hanya sekali pembayaran dapat 5 bidang saja dan ada pula yang sekali pembayaran dapat hingga 100-an bidang tanah yang akan dibebaskan.¹¹⁷

2. Pengadaan tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak

Untuk meningkatkan fasilitas transportasi di jalur pantura dan untuk mengurangi kemacetan maka salah satu solusinya melalui Pembangunan jalan tol Semarang-Demak sebagai instrumen utama pembangunan dan merupakan proyek pemerintah Indonesia sebagai lanjutan dari jalan tol yang sudah ada yaitu, Semarang dan Surabaya.¹¹⁸

Jalan tol Semarang-Demak merupakan salah satu sistem jaringan jalan yang ditetapkan dalam rangka meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanan pergerakan orang dan barang/jasa serta sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi.¹¹⁹ Jalan Tol Semarang-Demak dibangun terbentang sepanjang 27 kilometer menghubungkan daerah Semarang dengan Demak, Jawa Tengah.¹²⁰

Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dalam pembangunan jalan tol termasuk dalam kriteria pembangunan kepentingan umum.¹⁶ Penyuluhan dan

¹¹⁶ *Ibid*

¹¹⁷ *Ibid*

¹¹⁸ Ekasari Damayanti, "Pelaksanaan Tukar Guling (Ruislag) Tanah Wakaf Di Kota Semarang Untuk Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa," *Journal of Politic and Government Studies* 8, no. 04 (2019): 1.

¹¹⁹ Rafida Rahmah and Departemen Teknik Sipil, "Analisis Kelayakan Jalan Tol Semarang-Demak," *Jurnal Teknis ITS* 9, no. 2 (2020): 1.

¹²⁰ Rachmat Mudiyo and Gata Dian Asfari, "Kajian Pengaruh Pembangunan Jalan Tol Semarang - Demak Terhadap Kinerja Jalan Raya Kaligawe," *Jurnal Planologi* 18, no. 1 (2021): 136, <https://doi.org/10.30659/jpsa.v18i1.13316>.

sosialisasi telah dilakukan oleh pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Demak terhadap masyarakat yang tanahnya akan digunakan untuk pembangunan jalan tol. Musyawarah mengenai ganti rugi telah dilakukan, namun hanya meliputi Kecamatan Karangtengah, dimana belum tercapai kesepakatan mengenai nilai ganti rugi yang akan diberikan, karena dari pemerintah mengusulkan sebesar 2 (dua) kali NJOP, namun dari masyarakat meminta sebesar 5 (lima) kali NJOP. Ganti rugi akan diterimakan dalam bentuk uang dan belum ada pembicaraan yang membahas adanya ganti rugi dalam bentuk lain terutama untuk tanah sawah (lahan pertanian).¹²¹

3. Pengadaan tanah Pembangunan Jalan Tol Sumatera (Bakauheni-Terbanggi Besar

I)

Kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam tahap penetapan lokasi pembangunan jalan tol di Desa Serdang ditetapkan berdasarkan Keputusan Gubernur Lampung Nomor: G/386/III.09/HK/2015 tanggal 14 Agustus 2015 tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Bakauheni-Terbanggi Besar I (Ruas Tanjung Bintang STA 64+000 sampai dengan 74+975 km).¹²²

Selanjutnya dalam tahap pelaksanaan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan sebagai Ketua Pelaksanaan Pengadaan Tanah membentuk satuan tugas (SATGAS) untuk melaksanakan inventarisasi dan identifikasi data fisik dan data yuridis bidang-bidang tanah yang menjadi objek pembangunan jalan tol yang tercantum dalam Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan Nomor: 21/Kep-18-01/I/2016 tentang Susunan Keanggotaan Satgas A dan Satgas B.¹²³

¹²¹Mat Dadi, Zaenal Arifin, Kuku Sudarmanto, Amri Panahatan Sihotang, *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Terhadap Kepentingan Umum Dalam Perlindungan Lahan Pertanian* dalam Jurnal Juridisch, Vol. 1, No.1 Maret 2023. hlm 37

¹²²Kholfa Anisa, Priyo Katon Prasetyo, Dwi Wulan Pujiriyani, *Dampak Pengadaan Tanah Jalan Tol Trans Sumatera Pada Kondisi Penghidupan Masyarakat Yang Berhak*. Dalam Jurnal Tunas Agraria Vol.4 No.3 September 2021, hlm 143-144

¹²³ *Ibid* hlm 344

Satuan Tugas bertugas menginventarisasi dan mengidentifikasi data masyarakat yang berhak dan objek pengadaan tanah. Hasil dari inventarisasi dan identifikasi kemudian dituangkan ke dalam peta bidang tanah dan daftar nominatif sebagai bahan pengumuman dan selanjutnya menjadi dasar penentuan dalam pemberian ganti kerugian.

Terkait dengan pengadaan tanah yang dilakukan pada tahun 2016, hasil inventarisasi dan identifikasi yang dilakukan satuan tugas untuk objek pengadaan tanah khususnya di Desa Serdang meliputi letak tanah, luas tanah, pemilikan tanah dan jenis penggunaan tanah.¹²⁴

Berdasarkan data Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan tahun 2019, pemberian ganti kerugian terhadap pembangunan jalan tol ruas Bakauheni-Terbanggi Besar telah dilakukan pada pemilik 9.117 bidang tanah di 41 (empat puluh satu) desa pada 6 (enam) kecamatan. Salah satu desa yang menerima pembayaran ganti kerugian adalah Desa Serdang yang terletak di Kecamatan Tanjung Bintang. Desa Serdang menempati urutan kedua dengan jumlah bidang terdampak sejumlah 209 bidang tanah dan luas keseluruhan mencapai 461.918 m². Sejumlah dana untuk pembebasan tanah telah dibayarkan sepenuhnya kepada masyarakat yang berhak di Desa Serdang pada tahun 2016.¹²⁵

4. Pengadaan tanah Pembangunan Jalan Tol Manado-Bitung 2

Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Ruas Manado-Bitung 2 adalah pada tahapan: a) inventarisasi dan identifikasi berupa: daftar nominatif berkaitan dengan data bangunan dan tanaman yang tidak sesuai dengan fakta kepemilikan pemilik hak. Juga perubahan peta bidang. b) dasar perhitungan nilai ganti kerugian di bawah NJOP dan

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ *Ibid* Hlm 209-210

tidak menggunakan nilai pasar, sebagaimana dimandatkan UU No.2 Tahun 2012. c) pelaksanaan Musyawarah yang tidak mencerminkan transparansi informasi hasil Appraisal sesuai mandate profesional kerja Mappi (Masyarakat Penilai Indonesia) sebagai lembaga penilai independen. c) penyusunan dan/atau penghilangan data ukuran luas lahan/peta bidang pemilik hak.¹²⁶

Ironisnya, Pembebasan Tanah Pembangunan Jalan Tol Ruas Manado-Bitung 2 yang terdiri dari 24 Kelurahan, khususnya pada 5 (lima) Kelurahan yang pertama kali dikondisikan memasuki masa Musyawarah pada tanggal 16 Agustus 2016, justru yang terjadi adalah, pemilik lahan secara spontan dan bersama menyatakan sikap menolak Hasil Perhitungan Nilai Ganti Kerugian yang disampaikan oleh Pihak Pelaksana Pembebasan Tanah pada forum Musyawarah. Tindakan penolakan diwujudkan dalam bentuk walk-out dari forum Musyawarah dengan alasan bahwa hasil perhitungan Nilai Ganti Kerugian oleh Appraisal sebagai Lembaga Penilai Independen, hanya menyebutkan nilai fisik dan nilai non fisik secara akumulatif orang per orang pemilik hak, tanpa disertai penjelasan rinci tentang: manakah nilai ganti kerugian tanah, bangunan, tanaman dan nilai non fisik dalam dokumen Berita Acara Musyawarah. Ketika seluruh peserta Forum Musyawarah yang diundang meminta agar Pihak Pelaksana Pembebasan Tanah menjelaskan hal itu melalui Tim Appraisal, Pihak Pelaksana tidak bersedia menjelaskannya. Bahkan cenderung bertahan dan tertutup, atau melanggar asas transparansi. Perilaku Pelaksana Pembebasan tanah tersebut berujung pada tindakan walk-out pemilik hak dari Forum Musyawarah. Situasi stagnan ini kemudian berlanjut sampai awal tahun 2017 awal. Mulai menunjukkan tanda- tanda faktual bagi warga pemilik hak bahwa, Pihak Pelaksana sementara mengkondisikan

¹²⁶Pieter George Manoppo, Pelanggaran UU dan Aturan Pembebasan Tanah Ruas tol Manado-Bitung 2 dan Dampaknya terhadap Hak Ekosob Ling & Modal Sosial Pemilik Tanah, dalam Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia Vol. 2, No. 1, Mei 2019, Hlm 219-220

langkah- langkah negosiasi pasca Musyawarah dan di luar Forum Musyawarah menggunakan pendekatan dor-to-dor kepada pemilik hak, yang pada dasarnya makin menunjukkan adanya Tindakan Pelanggaran Mandat UU No.2 Tahun 2012 dan Aturan Pelaksanaannya, bahwa “Nilai yang disampaikan Appraisal adalah Nilai Mutlak.” Sementara Nilai tersebut terindikasi hanya menyangkut nilai tanah, tanpa nilai bangunan dan tanaman serta nilai non fisik. Bahkan nilai hitung ganti kerugian tanah terindikasi bukan berdasar nilai pasar, tetapi berdasar nilai hitung di bawah NJOP. Fakta tersebut merupakan bagian perilaku konflik kekerasan struktural pelanggaran Hak Ekonomi, Sosial, Budaya dan Lingkungan (ekosobling) dan modal sosial penguasaan aset dan akses pengelolaan sumber daya tanah antara Pemda Provinsi Sulut dan Pemerintah Kota Bitung serta Kementerian terkait melalui Panitia Pembebasan Tanah dengan warga pemilik hak (tanah) berkaitan dengan pembebasan tanah pembangunan Jalan Tol Ruas Manado-Bitung 2. Lazimnya tindakan pelanggaran ini, dikenal dengan Perampasan Hak atas Tanah Pemilik Hak atau *Land Grabbing* yang dilakukan secara sengaja, terpolo dan sistematis.¹²⁷

5. Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Alternatif Akses Bandara Syamsudin Noor-Kalimantan Selatan

a. Kebutuhan Jalan Akses Bandara Syamsuddin Noor

Jalan sebagai salah satu bentuk prasarana transportasi memiliki peran penting dalam perkembangan sosial ekonomi wilayah Pada tahap awal, infrastruktur jalan mampu membuka keterisolasian daerah untuk mendukung pertumbuhan. Pada tahap selanjutnya infrastruktur jalan akan dibutuhkan untuk melayani tuntutan akibat pergerakan akibat pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut. Selain itu,

¹²⁷ *Ibid* Hlm 209-210

jalan juga berperan penting dalam membentuk dan memperkokoh kesatuan nasional untuk memantapkan pertahanan dan Keamanan nasional.

Kota Banjarbaru adalah salah satu kota di Provinsi Kalimantan Selatan. Posisi geografis Kota Banjarbaru adalah 35 km pada arah $296^{\circ}30'$ sebelah tenggara Kota Banjarmasin yang merupakan ibukota Provinsi Kalimantan Selatan. Sesuai dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 1999 Kota Banjarbaru memiliki wilayah seluas +371,38 Km² atau hanya 0,88% dari luas wilayah Provinsi Kalimantan Selatan. Bandara Syamsuddin Noor merupakan bandara yang ada di Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan. Pada bulan Desember tahun 2019 terminal baru Bandara Syamsuddin Noor diresmikan, dengan luas terminal 77.569 meter persegi atau 8 kali lebih luas dibandingkan terminal lama yang hanya memiliki luas 9.043 meter persegi. Terminal baru berkapasitas 7 juta penumpang per tahun, 5 kali lebih besar dibandingkan terminal lama. Salah satu kebutuhan dalam peningkatan pelayanan Bandara Syamsuddin Noor adalah jaringan akses bandara yang menghubungkan bandara dengan simpul kota Utama (Banjarmasin, Banjarbaru, Martapura, Batulicin, Kapuas, dll). Pengembangan jaringan jalan sebagai akses bandara bertujuan untuk mengoptimalkan pergerakan dari berbagai wilayah menuju ke Bandara Syamsuddin Noor.

Rencana pembangunan jalan akses Bandara Syamsuddin Noor di Kelurahan Guntung Payung, Kota Banjarbaru, dengan panjang 2,8 km, dan lebar rumija 40 m. Kegiatan ini akan berdampak positif maupun negatif terhadap lingkungan hidup sehingga diperlukan langkah-langkah untuk pengelolaan dan pemantauan lingkungan yang ditimbulkan dari kegiatan

Perluasan Bandara Baru Syamsuddin Noor yang menjadikan pintu masuk bandara harus berpindah ke sisi utara berdampak pada kebutuhan jaringan jalan untuk mengakses bandara. Pintu gerbang baru tersebut tidak dapat diakses dari Jalan Angkasa (jalan akses bandara) karena adanya Kawasan POM Angkatan Udara.

Antisipasi pembangunan jaringan jalan untuk akses bandara baru ini telah diinisiasi oleh Pemda Kalimantan Selatan dengan melakukan peningkatan jalan dari Jalan Ahmad Yani di simpang Pal 17 ke Jalan Gubernur Syarkawi dan berbelok ke jalan Lingkar Utara Banjarbaru (Perumahan Citra), Jalan Pelita 5. Jalan Golf, dan jalan akses bandara sepanjang kurang lebih 14,3 km. Jalan inilah yang menjadi akses utama untuk pergerakan menuju bandara khususnya dari sisi barat (Banjarmasin dan sekitarnya), Sedangkan dari Timur (Martapura, Banjarbaru, Tanjung. Hulu Sungai, dan sekitarnya), Bandara Syamsuddin Noor dapat diakses dengan Jalan Panglima Batur, Jalan Karang Anyar lalu ke jalan akses bandara. Terdapat beberapa jalan lokal yang menghubungkan jalan Ahmad Yani dengan jalan akses bandara antara lain Jalan Golf ataupun Jalan Bina Putra.

Pembangunan Akses Jalan Bandara Syamsuddin Noor, diharapkan dapat memberi manfaat langsung kepada masyarakat dan daerah sekitarnya. Selain dampak positif tersebut, tentu akan timbul dampak negatif. Untuk itu, dalam kegiatan pembangunan dan peningkatan Jalan Akses Bandara dengan panjang 2,8 km dengan luas pengadaan lahan (diluar rumija) sekitar 11,20 Ha.

b. Rencana Pengembangan Jaringan Jalan

Pembangunan bandara baru Syamsuddin Noor ke wilayah Timur Laut bandara lama berdampak pada akses bandara dari Jalan Ahmad Yani (di sisi barat

daya bandara lama) tidak terhubung dengan kawasan bandara baru. Hal ini disebabkan oleh adanya kawasan TNI Angkatan Udara yang tidak memungkinkan dibangun akses langsung dari jalan akses terdahulu.

Ketiadaan akses langsung tersebut membuat Pemda Provinsi Kalsel berinisiatif membangun akses bandara dari sisi barat (Kota Banjarmasin) dan mengakses kawasan bandara di sisi utara bandara baru. Pembangunan jaringan jalan untuk akses kawasan Bandara Syamsuddin Noor yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan. Pada saat ini, telah terbangun jaringan jalan yang menghubungkan wilayah Gambut, Landasan Ulin Barat ke arah bandara yang mengakses sisi utara bandara. Pengembangan jalan ini merupakan peningkatan dari jaringan jalan eksisting yang ada sehingga trase jalan cukup panjang dan memutar ke arah utara.

Lokasi rencana kegiatan pembangunan Jalan Akses Bandara Syamsuddin Noor berada di Kelurahan Guntung Payung, Kota Banjarbaru, Provinsi Kalimantan Selatan. Lokasi rencana kegiatan ini dapat ditempuh dengan jalur jalan darat melalui beberapa jalan antara lain, Jalan A. Yani dan Jalan Karang Anyar.

Perencanaan jalan akses baru untuk Bandara Syamsuddin Noor dikembangkan berdasarkan kebutuhan akses bandara yang lebih baik dibandingkan dengan akses bandara yang ada saat ini. Pengembangan alternatif akses ini diharapkan dapat menjadi akses utama yang dapat menjangkau bandara lebih pendek dan lebih cepat khususnya dari jalan arteri utama Ahmad Yani.

Berdasarkan pada kondisi kewilayahan di sekitar bandara, lokasi yang memungkinkan untuk dibangun jalan akses baru adalah di sisi timur bandara. Ketersediaan lokasi di sisi barat, kurang memungkinkan karena telah terbangun

secara masif permukiman penduduk. Maka, lokasi rencana akses baru ini akan menjadi alternatif akses bandara dari sisi timur akan saling melengkapi dengan akses yang saat ini ada (akses dari barat). Diharapkan, dengan terbangunnya akses dari timur tersebut, maka Bandara Syamsuddin Noor akan dapat diakses dari barat dan dari timur (yang terhubung dengan jalan Ahmad Yani).

Perencanaan untuk pembangunan jalan akses timur Bandara Syamsuddin Noor dilakukan dengan beberapa pertimbangan antara lain:

- a. Kawasan keselamatan operasi penerbangan (KKOP) di sekitar bandara yang harus clear dari berbagai hal yang berpotensi mengganggu operasi penerbangan;
- b. Lahan pengembangan bandara di masa datang yang telah ditetapkan dalam Rencana Induk Bandara. Terdapat lahan di sisi utara dan timur bandara yang merupakan milik PT Angkasa Pura 1 (PT API) yang direncanakan sebagai kawasan pengembangan bandara. Penggunaan lahan milik PT API untuk jalan akan berkaitan dengan mekanisme pengalihan aset BUMN yang membutuhkan proses yang cukup lama;
- c. Jalan-jalan eksisting lokal yang ada, seperti Jalan Bina Putra, telah terbangun pemukiman penduduk secara masif, sehingga akan berdampak pada proses pembebasan lahan sisi jalan eksisting yang membutuhkan waktu dan biaya tinggi,
- d. Keberadaan jaringan jalan eksisting arteri sekunder (Jalan Karang Anyar dan Lingkar Utara (Banjarmasin Martapura) dapat diintegrasikan guna membentuk sistem jaringan jalan di Kota Banjarbaru.
- e. Permasalahan akses Bandara Baru Syamsuddin Noor muncul ketika perluasan bandara mengharuskan pintu utama masuk berpindah ke sisi utara. Pintu

gerbang baru tersebut tidak dapat diakses dari Jalan Angkasa (Jalan eksisting bandara dari Jalan Ahmad Yani) karena adanya Kawasan POM TNI-Angkatan Udara;

- f. Antisipasi pembangunan jaringan jalan akses Bandara Syamsuddin Noor Baru telah diinisiasi Pemda Kalimantan Selatan dengan melakukan peningkatan jalan dari Jalan Ahmad Yani di Simpang Pal 17 ke Jalan Gubernur Syarkawi dan berbelok ke jalan Lingkar Utara Banjarbaru (Perumahan Citra), Jalan Pelita 5, Jalan Golf, dan Jalan akses bandara sepanjang kurang lebih 14,3 km. Saat ini, jalan inilah yang menjadi akses utama bandara khususnya dari sisi barat (Banjarmasin dan sekitarnya). Sedangkan dari Timur (Martapura, Banjarbaru, Tanjung, Hulu Sungai, dan sekitarnya), bandara dapat diakses melalui Jalan Panglima Batur, Jalan Karang Anyar lalu ke jalan akses bandara. Terdapat beberapa jalan lokal yang menghubungkan Jalan Ahmad Yani dengan jalan akses bandara antara lain Jalan Golf ataupun Jalan Bina Putra yang saat ini digunakan sebagai jalan tembus.

c. Aspirasi Masyarakat Terkait dengan Pembangunan Jalan Akses Bandara

Sikap, persepsi dan harapan masyarakat akan ditentukan oleh pengetahuan dan pemahamannya terhadap objek sikap itu sendiri. Selain itu, latar belakang budaya dan kondisi lingkungan (baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial) suatu masyarakat juga turut menentukan sikap, persepsi dan harapan masyarakat. Sikap adalah ekspresi perasaan yang mencerminkan apakah seorang individu suka (positif) atau tidak suka (negatif) atau netral dalam menyikapi suatu kegiatan atau program tertentu. Sedangkan persepsi adalah pandangan dan pendapat seorang individu terhadap kegiatan atau suatu program berdasarkan pengetahuan dan pengalamannya. Harapan adalah keinginan atau aspirasi dari masyarakat tersebut.

Dari saran, pendapat dan tanggapan masyarakat dengan kegiatan pembangunan Jalan Akses Bandara Syamsuddin Noor adalah sebagai berikut:

- a. Secara keseluruhan masyarakat pada wilayah studi memberikan sikap setuju terhadap rencana kegiatan pembangunan jalan akses bandara Syamsuddin Noor.
- b. Persepsi masyarakat terhadap kegiatan yang berdampak langsung terhadap masyarakat meliputi persepsi terhadap kegiatan pembebasan lahan, dan penerimaan tenaga kerja. Masyarakat memberikan persepsi negatif lebih besar dibanding sikap positif tentang pembebasan lahan terkait proses ganti rugi lahan dan memberikan persepsi positif lebih besar dibanding sikap negatif terkait tentang penerimaan tenaga

Saran dan harapan masyarakat antara lain berharap pemerintah kooperatif dalam hal menyampaikan informasi terkait apapun agar tidak terjadi selisih paham di kemudian hari serta saling berkoordinasi dilapangan dan melibatkan masyarakat agar saling mengetahui satu sama lain, dan meminta untuk dipasang patok/tanda sepanjang jalan yang gunakan agar mengetahui batas-batas lahan yang terkena pembebasan.

d. Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Jalan Alternatif Akses Bandara Syamsudin Noor

Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan alternatif akses Bandara Syamsudin Noor dilaksanakan berdasarkan Keputusan Gubernur Kalimantan Selatan Nomor 188.44/0783/KUM/2020 tanggal 24 November 2020. Penetapan lokasi tersebut berada di Kota Banjarbaru dengan panjang trase $\pm 2,85$ km lebar 50 meter dan luas ± 14 Ha. Perencanaan pembangunan jalan alternatif tersebut, dituangkan dalam Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT) yang dibuat

oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan.

Berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah tersebut, pelaksanaan pengadaan tanah diperkirakan akan dimulai pada bulan Desember tahun 2020 dan selesai pada bulan Februari tahun 2021. Dalam pendataan awal, diperoleh jumlah bidang tanah yang akan terkena dampak sejumlah 220, dengan rata-rata Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) di daerah sekitar Bandara Baru Syamsudin Noor senilai Rp.82.000,- per meter. Sehingga jumlah dana yang dianggarkan untuk kegiatan tersebut adalah Rp. 554.500.000,- untuk tahun 2020 dan Rp. 60.389.880.000,- untuk tahun 2021.

Dokumen perencanaan dan penetapan lokasi tersebut menjadi dasar pelaksanaan pengadaan tanah yang dalam hal ini diketuai oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Kepala Kantor Pertanahan Kota Banjarbaru melalui wawancara, dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah tidak ditemukan kendala yang berarti. Hanya saja, jumlah bidang hasil inventarisasi satgas A dan satgas B adalah 245, dimana jumlah tersebut lebih banyak dari jumlah bidang yang diperkirakan pada dokumen perencanaan. Anggaran yang dianggarkan oleh Dinas PUPR berdasarkan DPPT juga tidak mencukupi untuk pembayaran ganti kerugian secara keseluruhan. Oleh karena itu, pembayaran ganti kerugian kepada masyarakat dilaksanakan secara 2 (dua) termin, yaitu termin ke-1 pada tahun 2021 dan termin ke-2 pada tahun 2022.

Pengadaan tanah seringkali dikaitkan dengan permasalahan keberatan terhadap nilai ganti kerugian yang berujung dilaksanakannya konsinyasi. Dalam pengadaan tanah ini, konsinyasi dilakukan terhadap 10 bidang tanah. Konsinyasi

tersebut dilakukan karena terdapat beberapa bidang tanah yang tidak diketahui pemiliknya, dan juga terdapat pemilik tanah yang tidak mau menerima uang ganti kerugian dikarenakan belum sepakat dengan nilai ganti kerugian yang akan dibayarkan. Namun, tahapan konsinyasi yang dilakukan oleh pelaksana pengadaan tanah tidak menghambat penyelesaian kegiatan pengadaan tanah tersebut.



BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN PEMBERIAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM SAAT INI

A. Kelemahan Substansi Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Beberapa kasus pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menunjukkan bahwa telah timbul berbagai persoalan dalam pelaksanaannya. Salah satu kelemahannya yaitu peraturan perundang-undangan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu :

1. Tidak Adanya Kewajiban Menyampaikan Hak Pemilik Tanah Untuk Mengajukan Keberatan Terhadap Bentuk dan/atau Besarnya Ganti Kerugian

Ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga dinilai belum berkeadilan dan tidak sejalan dengan asas keterbukaan dalam pengadaan tanah. Hak bagi pihak yang berhak untuk dapat mengajukan keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, harus diberitahukan dan disampaikan Ketua Pelaksana Pengadaan tanah kepada pihak yang berhak, agar pihak yang berhak mengetahui dan dapat menyiapkan keberatannya terkait bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri dan ke Mahkamah Agung.

Mengingat ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinilai belum berkeadilan, dan tidak sejalan dengan asas keterbukaan dalam pengadaan tanah, maka ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020

tentang Cipta Kerja harus diubah, diperbaiki dan direkonstruksi sehingga Pasal 38 ayat (1) berbunyi : Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah wajib menyampaikan hak pihak yang berhak untuk 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. Tidak diaturnya jangka waktu musyawarah

Dalam Pasal 71 PP Nomor 19 Tahun 2021 Jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menentukan :

Pasal 71

(1) Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah didampingi Penilai, Penilai publik atau Penilai Pemerintah dan Instansi yang memerlukan tanah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

(2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1).

Dalam Pasal 71 PP Nomor 19 Tahun 2021 Jo PP Nomor 39 Tahun 2023, bahwa Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah, namun tidak menyebutkan berapa lama atau dalam jangka waktu berapa musyawarah dalam pengadaan tanah diselenggarakan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.

Dalam musyawarah ganti kerugian dengan para pemilik tanah ini janganlah kita begitu mudah terpancing untuk menganggap keengganan mereka melepas tanah dengan ganti kerugian rendah sebagai gejala “penolakan” atau “perlawanan” terhadap pembangunan. Bagi mereka yang ekonomi lemah ini, sementara lapangan kerja juga tidak begitu lapang buat mereka, akan berarti hilangnya nafkah pokok mereka. Jadi wajarlah kalau mereka menuntut ganti kerugian yang layak yang barangkali dapat mengganti sumber mata pencaharian yang hilang ini.

Pelaksanaan musyawarah paling lama 30 hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah, dinilai terlalu lama sehingga cukup 14 hari saja Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah harus melaksanakan musyawarah. Selain itu, Pasal 71 tidak menentukan lamanya pelaksanaan musyawarah, sehingga untuk kepastian hukum dan demi penerapan asas kesepakatan yang optimal, maka pelaksanaan musyawarah dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan tanah paling lama 90 (sembilan puluh) hari.

3. Tidak maksimalnya musyawarah untuk menyepakati bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian

Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Unsur penting dalam pengertian pengadaan tanah ini adalah pemberian ganti kerugian. Menurut Pasal 1 angka 10 UU Nomor 2 Tahun 2012, yang dimaksud dengan ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Dasar pemberian ganti kerugian adalah hasil kesepakatan dalam musyawarah yang menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian (Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012). Dengan

demikian ganti kerugian dalam kegiatan pengadaan tanah ditetapkan melalui musyawarah penetapan ganti kerugian yang melibatkan pihak yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak. Dengan proses musyawarah penetapan ganti kerugian tersebut diharapkan dapat menghasilkan ganti kerugian yang layak dan adil sesuai amanat undang-undang. Dengan demikian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat diselenggarakan dengan lebih demokratis dan menghormati hak asasi manusia yang berkaitan dengan tanah.

Dalam Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 terdapat salah satu asas yang dijadikan dasar dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah asas kesepakatan, yang dalam Penjelasan pasal tersebut dijelaskan, yang dimaksud dengan "asas kesepakatan" adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Dalam tahap persiapan dan tahap pelaksanaan penyelenggaraan pengadaan tanah disebutkan dasar kesepakatan ini, seperti dalam kegiatan konsultasi publik yang merupakan bagian dari tahap persiapan. Menurut Pasal 1 angka 8 UU Nomor 2 Tahun 2012, yang dimaksud konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Demikian pula pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah, pada kegiatan penetapan ganti kerugian ditentukan kegiatan musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah inilah yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian.

Pengertian asas kesepakatan sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 dan penggunaan istilah kesepakatan yang diikuti dengan istilah musyawarah menjadi penting untuk diperhatikan, dan untuk itulah diperlukan

pemahaman tentang musyawarah, guna memahami makna kesepakatan itu sendiri. UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan pengertian kesepakatan dan juga tidak memberikan pengertian tentang musyawarah. Pengertian musyawarah terdapat dalam Keppres Nomor 55/1993 dan Perpres Nomor 36/2005 yang sekarang sudah tidak berlaku lagi. Pasal 1 angka 5 Keppres Nomor 55/1993 menyebutkan, yang dimaksud musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Pengertian yang serupa dengan sedikit perbedaan terdapat pada Pasal 1 angka 10 Perpres Nomor 36/2005, yang merumuskan pengertian musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Dari pengertian atas kesepakatan sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 dan pengertian musyawarah yang terdapat dalam Perpres Nomor 36/2005, maka pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak/instansi yang memerlukan tanah. Dari pengertian musyawarah dapat ditarik unsur-unsurnya yaitu: pertama, adanya unsur kesetaraan atau sederajat; kedua, unsur kesukarelaan; ketiga, unsur sikap saling mendengar, memberi, dan menerima pendapat, keempat, unsur keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Oleh sebab itu, kata kunci dari keberhasilan pengadaan tanah ini ada

pada kesepakatan di antara pihak pemegang hak atas tanah dengan pemohon pengadaan tanah tentang bentuk dan besar ganti rugi.

Jika diperhatikan pengertian Pengadaan Tanah, Asas Kesepakatan, dan Musyawarah tersebut di atas, maka terdapat unsur yang merupakan inti dari pengertian itu, yaitu, pertama bahwa untuk mendapatkan kesepakatan bersama tidak boleh ada unsur paksaan, dan kedua atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara para pihak. Bila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 1313 BW yang menyebutkan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih, maka apakah dalam pengadaan tanah terdapat suatu perjanjian sebagaimana yang dimaksud Pasal 1313 BW itu.

Pasal 85A PP Nomor 19 Tahun 2021 Jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menentukan bahwa : Dalam hal pihak yang berhak telah diundang 3 (tiga) kali secara patut tidak hadir pada saat pemberian Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dianggap menolak bentuk dan/ atau besarnya Ganti Kerugian. Ketentuan ini Pasal 85A PP Nomor 19 Tahun 2021 Jo PP Nomor 39 Tahun 2023 menganggap ketidakhadiran pemilik tanah sebanyak 3 kali dianggap menolak ganti kerugian. Padahal tidak hadirnya Pihak yang Berhak belum tentu menolak bentuk dan/ atau besarnya Ganti Kerugian, sehingga untuk mendorong Pihak yang Berhak untuk ikut musyawarah, maka perlu diatur bahwa Pihak yang Berhak telah diundang 3 (tiga) kali secara patut tidak hadir pada saat pemberian Ganti Kerugian, maka Pihak yang Berhak dianggap menerima hasil kesepakatan dan keputusan musyawarah.

Inti dari pengadaan tanah adalah adanya kesepakatan antara pihak yang berhak (pemilik tanah) dengan pemerintah dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah (P2T).

Regulasi pengadaan tanah harus memformulasikan sedemikian rupa agar pemilik tanah bisa hadir dalam musyawarah, ikut menyimak tujuan dan rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang disampaikan Panitia Pengadaan Tanah (P2T), dan akhirnya menyepakati nilai dan bentuk ganti kerugian.

4. Lambatnya pemilik tanah menerima ganti kerugian

Dalam Pasal 78 ayat (5) - (7) PP Nomor 19 Tahun 2021 Jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menentukan :

(5) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam waktu paling lama 17 (tujuh belas) Hari sejak penyampaian hasil validasi oleh pelaksana Pengadaan Tanah.

(6) Dalam hal tertentu Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat dilakukan lebih dari 17 (tujuh belas) Hari.

(7) Hal tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (6) merupakan keadaan dimana:

- a. anggaran yang tersedia tidak mencukupi;
- b. Pihak yang Berhak tidak hadir saat jadwal pembayaran Ganti Kerugian; atau
- c. terdapat persoalan keamanan, ekonomi, politik, sosial, budaya, dan/ atau persoalan teknis lainnya.

Pemberian Ganti Kerugian cukup dilakukan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) Hari sejak penyampaian hasil validasi oleh pelaksana Pengadaan Tanah, dan dalam hal terdapat persoalan keamanan, ekonomi, politik, sosial, maka pemberian ganti kerugian cukup dilakukan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penyampaian hasil validasi oleh pelaksana Pengadaan Tanah.

B. Kelemahan Struktur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Sosialisasi Pengadaan Tanah

Kurangnya sosialisasi dari panitia pengadaan tanah dan pemerintah setempat dalam mensosialisasikan makna dari fungsi sosial hak atas tanah kepada masyarakat sangat diperlukan dalam rangka upaya untuk mengatasi dari hambatan proses ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sehingga Masyarakat dapat mengerti kewajiban dan tanggung jawabnya sebagai warga negara terhadap ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu sendiri.

Berdasarkan hasil penelitian sebagian besar para pemilik tanah tidak mengetahui tentang peraturan Perundang-Undangan terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah sebagaimana yang diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Oleh sebab itu perlu dibangun pola interaksi harmonis antara masyarakat, pemrakarsa dan pemerintah atau para pemangku kepentingan. Selain itu, pemrakarsa perlu membentuk forum komunikasi bersama. Forum komunikasi ini diadakan sekurang-kurangnya 1 (satu) bulan sekali.

Perencanaan dan pelaksanaan forum ini disusun atas kesepakatan bersama. Untuk menghilangkan timbulnya kecurigaan atau persepsi negatif dari masyarakat, pemrakarsa menempuh cara melalui keterbukaan informasi tentang rencana kegiatan, prosedur dan proses pelaksanaannya dengan cara melakukan koordinasi untuk

sosialisasi yang intensif dengan elemen masyarakat setempat melalui media komunikasi antara lain melalui video, buletin, papan pengumuman di balai desa.

Panitia Pengadaan Tanah (P2T) harus meyakinkan masyarakat bahwa pengadaan tanah benar-benar dilakukan untuk kepentingan umum tanpa adanya kepentingan pribadi P2T.

2. Lembaga Penilai Tanah

Lembaga Penilai Harga Tanah merupakan lembaga penilai independen yang perannya sangat dibutuhkan dalam mempercepat proses pengadaan tanah. Kegiatan penilaian tanah ini dilakukan oleh tim *appraisal independent*. Tim appraisal tersebut melakukan penilaian tanah dengan mempertimbangkan beberapa aspek antara lain nilai jual objek pajak (NJOP) tanah di lokasi pembangunan PLTU, jenis tanah dan penggunaannya, serta nilai pasar tanah di lokasi pembangunan. Diharapkan dengan adanya penilaian tanah tersebut akan dihasilkan nilai tanah serta nilai ganti kerugian yang lebih layak dan adil kepada warga pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan.

Namun demikian saat ini jumlah appraisal independen yang ada masih terbatas. Hal ini disebabkan karena lisensi diberikan pada provinsi-provinsi tertentu. Hal ini menyebabkan terdapat beberapa provinsi yang hanya memiliki 1 (satu) lembaga penilai sehingga menyulitkan proses pelelangan, hal ini yang membuat kegagapan pelaksana pengadaan jasa appraisal. Intinya, mereka khawatir melakukan kesalahan prosedur karena melakukan penunjukan langsung yang seharusnya melalui pelelangan umum. Masalah lain yang timbul adalah belum ada kejelasan mengenai pengadaan lembaga penilai harga tanah.

Mengingat P2T ini yang dibentuk dari unsur pemerintah dan tim penilai yang dipilih oleh P2T, peluang untuk memihak pemerintah lebih besar dari pada mengakomodasi kepentingan pemilik tanah. Musyawarah pun berjalan tidak setara karena mediator dalam musyawarah adalah P2T yang merupakan pemerintah juga P2T dan Tim Penilai memanipulasi data terkait soal luas tanah, sertifikat tanah ganda, dan data bangunan serta tanaman di atasnya sehingga penafsiran terhadap nilai tanah juga tidak wajar. Selain itu P2T tidak transparan dalam menyosialisasikan proyek pengadaan tanah. Akibatnya, saat pengekseskuan lahan terjadi sengketa antara pemilik tanah dengan pihak yang mengekseskusi tanah karena tidak ada kesepakatan sebelumnya.

3. Sulitnya Mencapai Kesepakatan dalam Musyawarah

Ganti kerugian dalam kegiatan pengadaan tanah ditetapkan melalui musyawarah penetapan ganti kerugian yang melibatkan pihak yang memerlukan tanah dengan pihak yang berhak. Dengan proses musyawarah penetapan ganti kerugian tersebut diharapkan dapat menghasilkan ganti kerugian yang layak dan adil sesuai amanat undang-undang. Dengan demikian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat diselenggarakan dengan lebih demokratis dan menghormati hak asasi manusia yang berkaitan dengan tanah. Namun dalam kenyataannya tidak jarang kegiatan pengadaan tanah sering kali menimbulkan permasalahan. Hal tersebut disebabkan karena sulitnya mencapai kesepakatan dalam penetapan ganti kerugian.

Proyek pembangunan yang dilakukan oleh pihak swasta menimbulkan persepsi negatif dari warga. Warga menganggap proyek tersebut bukan proyek negara sehingga hanya akan menguntungkan perusahaan swasta dan merugikan rakyat kecil. Warga kurang memahami bahwa proyek Pembangunan tersebut akan menunjang kepentingan umum. Berbagai sikap dan persepsi negatif warga terhadap rencana proyek tersebut

juga disebabkan adanya beberapa gerakan-gerakan organisasi swadaya masyarakat bidang agraria yang sangat intensif mengkampanyekan keadilan untuk rakyat di bidang agraria.

Aspek ganti rugi selalu menjadi bagian yang paling krusial dalam pengadaan tanah, Maria S.W Sumardjono menambahkan, bahwa bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya sebatas pada kerugian fisik, melainkan haruslah memperhitungkan pula kerugian non fisik seperti kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang tempat tinggalnya dipindahkan ke lokasi baru. Sepatutnya pemberian ganti rugi adalah untuk membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau setidaknya sama dengan kondisi sebelum terjadinya kegiatan pengadaan tanah. Dalam pengaturan pengadaan tanah, ganti kerugian harusnya didasarkan atas aspek fisik (materiil) dan non fisik (immaterial).¹²⁸

Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah dirumuskan sedemikian rupa sehingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pengadaan tanah tidak mengalami degradasi dalam bidang sosial maupun ekonominya.

Selain regulasi yang kurang memadai, salah satu penyebab utama sulitnya mencapai kesepakatan, adalah meningkatnya harga tanah secara tiba-tiba dalam situasi pasar tanah yang tidak transparan. Hal ini yang kemudian mengakibatkan persaingan yang terjadi dalam pembebasan tanah menjadi tidak sempurna yang mungkin disebabkan oleh informasi yang kurang tepat sehingga menjadi spekulasi. Ketika ada informasi tentang rencana proyek Pembangunan di lokasi tertentu, hal itu segera ditanggapi oleh para calo dan spekulan tanah dengan segera membeli tanah yang

¹²⁸ Maria S. W. Sumardjono, *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta : Kompas, hlm. 199.

menjadi lokasi Pembangunan tersebut, akibatnya harga tanah melonjak tajam dari harga pasaran.

Ketidaksepakatan nilai ganti kerugian antara warga dan panitia yang berlarut-larut membuat waktu pengadaan tanah bisa mencapai tahunan yang berakibat harga tanahnya pun naik tiap tahunnya melebihi rencana dana awal.

Memang tidak mudah membangun Kesepakatan Harga Ganti Rugi Tanah Kesepakatan harga ganti rugi tanah dilakukan antara pemilik tanah dengan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) berdasarkan harga ganti rugi tanah per meter persegi yang dihasilkan oleh Tim Penilai Independen.

Menurut Waligi dan Komarudin, ada beberapa faktor yang menyebabkan pembangunan kesepakatan harga ganti rugi tanah ini sulit tercapai, yaitu: (a) faktor tim penilai tanah, (b) faktor pemilik tanah, (c) faktor provokator yang bekerja secara bersama-sama dan saling memperkuat. Tim penilai tanah bersama-sama dengan pemilik tanah dan adanya provokator sering menyebabkan sulitnya pencapaian kesepakatan harga ganti rugi tanah oleh karena tim penilai menggunakan pendekatan dan konsep penilaian tanah yang tidak dapat dipahami atau berbeda dengan pertimbangan yang diyakini oleh masing-masing pemilik tanah.

Menurut kaidah penilaian tanah, faktor kelas jalan berperan sangat kuat terhadap nilai tanah. Dalam hal ini tanah yang menghadap jalan kolektor memiliki nilai jauh lebih tinggi dari pada tanah yang menghadap jalan local terlebih jalan setapak. Penilaian didasarkan pada masing-masing kepemilikan, bukan berdasarkan pada kondisi fisik jarak dari bidang-bidang tanah tersebut terhadap jalan. Oleh sebab itu, pada waktu pembebasan tanah, berdasarkan kondisi fisik di lapangan, penilai memberikan harga ganti rugi yang berbeda terhadap bidang-bidang tanah tersebut.

Kondisi tersebut juga memicu terjadinya kesulitan dalam mencapai kesepakatan harga ganti rugi yang menyebabkan terjadinya keterlambatan pembebasan tanah. Adanya pemilik tanah yang tidak berdomisili di wilayah dimana tanah yang akan dibebaskan berada juga sering menimbulkan masalah. **Pertama** adalah mereka sulit dilibatkan dalam proses musyawarah karena tidak berdomisili di tempat diadakannya musyawarah. **Kedua**, mereka yang pandai berargumentasi dengan baik terhadap Panitia Pengadaan Tanah dan meyakinkan nilai tanahnya menjadi lebih tinggi dari tanah-tanah lain yang berdekatan dengan tanahnya, dan mereka itu tidak merasa cukup sampai di situ, namun mereka berusaha untuk mempengaruhi dan bahkan memprovokasi pemilik tanah yang lain untuk mendapatkan harga ganti rugi yang lebih tinggi.

Kondisi seperti ini sering terjadi dan cukup menyulitkan P2T dalam menghasilkan kesepakatan harga ganti rugi. Status kepemilikan tanah juga merupakan penyebab sulitnya pembebasan tanah.

Penulis memperkirakan kemungkinan tim penilai belum secara komprehensif mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi nilai tanah, terutama pertimbangan prinsip *the highest and the best use* (penggunaan tertinggi dan terbaik) dalam penilaian tanah terhadap tanah-tanah yang menjadi objek proyek dan tanah-tanah sisa yang tidak terkena proyek. Dalam hal ini pemilik sering mempertanyakan bagaimana sisa tanahnya, jika sebagian besarnya telah dibebaskan sedangkan sisanya yang masih sedikit dibebaskan padahal sudah tidak layak lagi untuk usaha tani.

4. Berpihaknya Aparat Keamanan

Lemahnya penegakkan hukum karena lembaga yudikatif, polisi misalnya, tidak komitmen dengan tugas dan kewajibannya untuk menegakkan hukum. Di area tanah

yang bermasalah, polisi membiarkan para preman dan calo/mafia tanah berkeliaran. Padahal tugas mereka adalah menertibkan dan menjaga kenyamanan warga dari segala macam intimidasi, teror, dan kejahatan lainnya, selalu berpihak kepada pemerintah (yang memerlukan tanah) karena mereka sengaja dipelihara oleh aparat penegak hukum sebagai alat untuk memuluskan kepentingan pemerintah.

Aparat keamanan juga seolah-olah menutup mata dengan adanya teror dan intimidasi yang dilakukan pihak-pihak tertentu terhadap pemilik tanah yang menolak tanahnya dijadikan proyek pembangunan.

- 1) Intimidasi yang dilakukan oleh orang-orang yang tidak dikenal dengan penampilan-penampilan seperti “preman” terhadap pemilik hak atas tanah. Mereka mendatangi dan menakut-nakuti warga pemilik hak atas tanah dengan pernyataan bahwa jika tidak mendapat ganti rugi yang ditawarkan pemerintah dan melepas tanah, mereka bakal tidak mendapat dana BLT (Bantuan Langsung Tunai) maupun pelayanan beras miskin (raskin), kartu kesehatan keluarga miskin (gaskin) dan sebagainya.
- 2) Tindak kekerasan yang dilakukan oleh aparat keamanan berupa pengusiran, pemukulan, hingga penembakan sehingga menimbulkan korban, baik luka maupun meninggal.

5. Ketidakakuratan dalam Pengukuran Bidang Tanah

Dalam praktiknya banyak sekali terjadi perbedaan luas bidang tanah yang sangat signifikan antara hasil ukuran baru oleh petugas ukur dari Kantor Pertanahan dengan ukuran luas yang tertera dalam Sertipikat Hak Atas Tanah. Adanya perbedaan ini tentu menjadi permasalahan sangat serius di lapangan dalam proses pembebasan tanah. Kejadian tersebut tentu mempertaruhkan nama dan kredibilitas BPN, khususnya Kantor Pertanahan yang bersangkutan atas kualitas kinerjanya.

Berkaitan dengan perbedaan ukuran luas tanah antara yang dihasilkan oleh petugas ukur dengan luas tanah yang tertera dalam sertipikat hak atas tanah, menurut penulis perlu dipertajam penelusurannya untuk bidang-bidang tanah yang diukur berdasarkan pendaftaran sporadis dan bidang-bidang tanah yang diukur berdasarkan proses pendaftaran tanah sistematis baik. Dalam pengukuran sporadis yang umumnya dilakukan terhadap satu atau dua bidang tanah, akan dihasilkan ketelitian yang lebih tinggi terkait ukuran bidang tanah yang bersangkutan daripada pengukuran yang dilakukan secara massal bahkan menggunakan jasa pihak ketiga dalam proses pendaftaran tanah sistematis.

Pengukuran tanah, akan bisa dilakukan jika kesepakatan nilai ganti kerugian tanah sudah disepakati, hal ini karena petugas ukur BPN baru bisa melakukan pengukuran ketika sudah mendapat ijin pemilik tanah. Maka lahir persoalan, musyawarah ganti kerugian seringkali didasarkan pada peta inventarisasi tanah yang tidak bersifat mengikat. Masalah menjadi lebih besar, jika terjadi perbedaan luas antara luasan tanah yang dipetakan dalam daftar inventarisasi dengan hasil pengukuran kadastral oleh Petugas ukur BPN.

6. Kurang Tertibnya Administrasi Pertanahan

Setiap simpul kegiatan pengadaan tanah tidak dapat dilepaskan dari proses administrasi pertanahan, baik terhadap tanah yang sudah bersertifikat maupun tanah yang belum bersertifikat. Dari beberapa kasus yang dikaji, salah satu bentuk hambatan administrasi pertanahan : ketika pembuatan peta inventarisasi tanah oleh instansi yang berwenang tidak dapat lancar terlaksana karena ditolak masuk oleh pemilik tanah. Demikian pula, lembaga pertanahan tidak dapat membantu melakukan inventarisasi tanah apabila ditolak pemilik tanah. Salah satu yang bisa dilakukan adalah dengan

melakukan pemetaan administrasi pertanahan dengan basis data administrasi yang ada di Kantor Pertanahan setempat dan kantor desa/kelurahan.

C. Kelemahan Kultur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Kurangnya Kesadaran Pemilik Tanah

Hambatan yang tidak ringan, dan sering dijumpai dalam beberapa kasus, yakni ketika masyarakat enggan atau menolak wilayahnya sebagai lokasi pembangunan, bahkan di beberapa ruas ada yang unjuk rasa sebagai ekspresi penolakannya. Penyebab dari persoalan dengan model semacam ini sudah berhasil diidentifikasi akar masalahnya, yang tidak hanya berkarakter ekonomi, hukum, tetapi ternyata ada persoalan psiko-sosial yang lebih mendasar. Beranjak dari kajian dan telaah psiko-sosial, bahwa manusia pada dasarnya memiliki sikap psikologis untuk menolak kehilangan sesuatu (*loss aversion*).

Adanya sikap bawaan yang naturalistik tersebut, para pemilik tanah menjadi lebih mudah terprovokasi dan menjadi sensitif terhadap pembangunan, apatis akan peran negara. Kasus-kasus provokasi terekspresikan dalam banyak bentuk penolakan, ini dijumpai di beberapa kasus dengan penggalangan warga untuk menolak rencana proyek pembangunan.

Selain tu, pada awal perencanaan, sebagian besar Masyarakat menolak pengadaan tanah dilaksanakan di tanah mereka, hal ini dipengaruhi oleh stigma masyarakat bahwasanya Ketika dahulu terdapat proyek pengadaan tanah maka Masyarakat mendapatkan ganti kerugian yang sangat kecil dan tidak adil. Namun dengan lahirnya UU No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, stigma nilai ganti kerugian yang tidak adil dan tidak layak tersebut mengalami pergeseran. Dalam regulasi ini penilaian ganti

kerugian untuk pengadaan tanah skala besar wajib dilakukan dengan menghadirkan pihak independen yang profesional untuk menilai ganti kerugian. Selain itu di dalam peraturan ini juga dilakukan perubahan terhadap objek-objek yang dapat dinilai yakni penilaian dilakukan per bidang terhadap tanah, ruang atas dan bawah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan kerugian lain yang dapat dinilai.¹²⁹

Pasca lahirnya regulasi ini maka di dalam praktik pengadaan tanah, penilaian ganti kerugian yang dilakukan oleh tim penilai justru dirasa lebih tinggi dari perkiraan warga. Penilaian ganti kerugian dengan nilai layak bahkan lebih tinggi dari perkiraan masyarakat serta adanya strategi manajemen krisis yang tepat oleh pemerintah menjadikan Sebagian besar masyarakat yang awalnya menolak pengadaan tanah kembali berbalik dan dengan sukarela menyerahkan tanah mereka.¹³⁰

Hal inilah yang menjadikan masyarakat dengan pemilikan tanah skala luas dan berada pada lokasi strategis mendapatkan nilai ganti kerugian yang sangat tinggi, belum lagi dalam penilaian ganti kerugian ini pihak penilai melakukan perhitungan secara detail terhadap bangunan sehingga nilai secara keseluruhan dirasa lebih tinggi apabila dibandingkan dengan harga pasar. Begitupun dengan tanam tumbuh dan benda-benda yang ada di atas tanah dan di bawah tanah juga dinilai secara detail dan transparan.

Dalam konteks ini maka dapat dikatakan ganti kerugian yang diberikan sudah cukup adil dan layak bagi masyarakat. Dalam memperhitungkan besaran ganti kerugian khususnya untuk bangunan, pihak penilai mempertimbangkan agar Masyarakat yang terdusur, dapat membeli/membangun permukiman baru.

¹²⁹ Kasenda, D.G.G 2015, 'Ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum', Jurnal *Morality*, vol. 2, no. 2.

¹³⁰ Mawadati, S., Fajri, C 2018, 'Manajemen krisis pemerintah Kabupaten Kulon Progo', Jurnal *ASPIKOM*, Vol. 3, No. 4.

2. Adanya Spekulasi Tanah

Permasalahan yang dapat timbul dalam proses identifikasi calon lokasi hingga penetapan lokasi proyek pengadaan tanah yaitu dimungkinkannya dimasuki oleh para spekulan tanah. Spekulan tanah, yakni orang yang ingin mencari keuntungan dengan cara berupaya membeli lahan milik warga dengan tujuan untuk dijual kepada pemrakarsa dengan harga yang lebih tinggi ataupun menjadi perantara dalam jual beli lahan dengan pihak pemrakarsa.

Para spekulan ini tidak sembarang orang, mereka memiliki kapasitas untuk mengakses berbagai informasi mengenai program pembangunan tersebut sehingga mampu memilih lokasi spekulasi investasi pembelian tanah di dalam calon lokasi proyek tersebut.

Memang dalam SK penetapan lokasi oleh Bupati atau Walikota ini telah ditegaskan mengenai larangan terjadinya transaksi jual beli atau peralihan hak atas tanah lainnya dalam suatu rentang waktu tertentu, namun mereka para spekulan tidak kurang cara untuk menyiasatinya misalnya melalui transaksi jual beli dibawah tangan. Pada saatnya nanti, para spekulan memanfaatkan para bekas pemilik ini untuk mengikuti proses penentuan ganti rugi sampai dengan menerimakanuang ganti rugi (UGR) yang telah ditetapkan.

Kehadiran para spekulan tanah inilah yang kemudian menyebabkan terjadinya kesulitan bagi para petugas Panitia Pengadaan Tanah (P2T) untuk membangun kesepakatan harga ganti kerugian atas tanah dengan para pemilik secara umum. Hal ini disebabkan oleh ulah para spekulan yang umumnya menuntut besar uang ganti rugiyang tinggi. Tidak berhenti di sini, mereka justru berusaha mengajak para pemilik lainnya untuk berbuat hal yang sama dengan mereka para spekulan. Hal inilah yang menyebabkan proses pembebasan lahan menjadi berlarut-larut. Kondisi demikian ini

akan diperparah ketika proses penetapan lokasi tersebut terlambat dikeluarkan oleh Bupati dan Walikota, sehingga para spekulasi memiliki ruang dan rentang waktu yang lebih leluasa untuk melakukan transaksi jual beli tanah di bawah tangan dimaksud.

Dalam praktiknya pengadaan tanah yang tidak lancar, yang diakibatkan spekulasi melahirkan ketentuan *land freezing* (pemberlakuan status quo) atas tanah- tanah yang akan dibebaskan untuk pembangunan. Secara normative konseptual, kebijakan *land freezing* dapat mencegah potensi dan ruang gerak spekulasi tanah, namun di dalam praktiknya ternyata tidak seperti yang diharapkan. Dengan *land freezing*, semua transaksi pertanahan baik yang sudah bersertifikat maupun yang belum bersertifikat akan dihentikan proses administrasinya. Kebijakan ini melibatkan Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Desa/Lurah, Camat, PPAI dan Notaris, termasuk kepatuhan dari pejabat yang bersangkutan. Namun demikian, masih ada pengecualian dari ketentuan *land freezing*

Dengan disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja, terdapat salah satu terobosan dalam bidang pertanahan yaitu dengan dikenalkannya Bank Tanah. Selama ini dikenal adanya tanah negara tetapi secara de-facto pemerintah tidak dapat mengendalikan tanah tersebut. Tentu saja pemerintah hanya memainkan peran sebagai *land administrator*, sedangkan peran eksekutor masih belum ada. Diperlukan solusi agar pemerintah memiliki fungsi tersebut menjadi eksekutor dengan membentuk Badan Bank Tanah," Badan Bank Tanah akan berfungsi untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Bank Tanah juga menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria.

BAB V
REKONSTRUKSI REGULASI PEMBERIAN GANTI KERUGIAN DALAM
PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN
UMUM YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Regulasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum di Negara Malaysia, Singapura, Australia dan India

1. Malaysia

Peraturan perundang-undangan di Malaysia di bidang pertanahan diatur secara tertulis di dalam Kanun Tanah Negara 1965 (akta 56/1965), Akta Pengambilan Tanah No. 486/1960, Kaedah- kaedah, dan Ordinal Pengambilan Tanah 1948 (PTM. Ord. 21/1948). Sebelum berlakunya akta pengambilan tanah No. 486/1960, ada beberapa undang-undang tertulis yang mengatur tentang pengambilan tanah di Malaysia, yaitu:

1. Enakmen Pengambilan Tanah Negeri Melayu bersekutu, Bab 140.
2. Enakmen Pengambilan Tanah Negeri Kedah, No. 57.
3. Enakmen Pengambilan Tanah Negeri 1 Kelantan 1934, No. 8 Tahun 1934.
4. Pengambilan Bagi maksud-maksud kereta api Negeri Perlis 1932, No. 6 Tahun 1932.
5. Enakmen pengambilan tanah-tanah (perluasan perlis) 1958 Negeri Perlis no. 4 Tahun 1958.
6. Ordonansi Pengambilan Tanah (perluasan kepada Terengganu) 1952 No. Tahun 1952.
7. Ordonansi pengambilan tanah negeri-negeri selat, bab 128.

Berdasarkan Pasal 70 Akta Pengambilan Tanah No. 486 Tahun 1960 peraturan perundang-undangan di atas dinyatakan tidak berlaku lagi, sehingga untuk saat ini peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pertanahan adalah Kanun Tanah

Negara No. 56 Tahun 1965 (akta No. 56 tahun 1965), dan Akta Pengambilan Tanah No. 486 tahun 1960.¹³¹

Undang-Undang yang mengatur pengadaan tanah di Negara Malaysia secara garis besar mengatur mengenai hal-hal pokok yang meliputi bahwa baik negara federal, negara bagian, pemerintah daerah, pejabat negara, mempunyai kewenangan berdasarkan undang-undang untuk menguasai tanah untuk kepentingan umum.¹³² Lebih lanjut penjelasan pengaturan mengenai tanah di Negara Malaysia berada pada kewenangan Kerajaan Negeri, sebagaimana diperuntukkan di bawah Senarai/daftar II, Jadua/lampiran I. Kesembilan, Perlembagaan Persekutuan (Konstitusi Malaysia). Pihak Berkuasa Negeri (PBN) berkuasa atas, dan memiliki sepenuhnya, semua tanah kerajaan di dalam negeri masing-masing termasuk semua galian dan mineral di dalam atau di atas tanah bersangkutan. Pihak Berkuasa Negeri juga berkuasa untuk melepaskan tanah-tanah kerajaan seperti yang diatur dalam Kanun Tanah Negara, Enakmen¹³³ Pertambangan Negeri-Negeri dan Enakmen Hutan Negeri, termasuk semua hak pengembalian dan hak-hak yang diberikan di bawah undang-undang tersebut.¹³⁴

Pengambilan tanah harus hukumnya karena kepentingan umum lebih utama dari kepentingan individu. Dengan kata lain, kesejahteraan, manfaat, keperluan, kegunaan, kehendak atau kepentingan umum adalah di atas kesejahteraan, manfaat, keperluan,

¹³¹Bernhard Limbong, 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta : Margaretha Pustaka, hlm. 287.

¹³² Gunanegara, 2016. *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pengadaan Tanah*, Jakarta : Tatanusa, hlm. 60

¹³³Enakmen adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Undangan Negeri (kecuali Sarawak), dari Negeri-negeri (negara bagian) di Malaysia dan hanya berlaku pada negeri tersebut, sama fungsinya dengan Peraturan Daerah (Perda) di Indonesia yang dibuat oleh DPRD. 195 Akta Perhutanan Negara 1984 (the National Forestry Act 1984) menggantikan Enakmen Perhutanan di Negeri-Negeri Semenanjung Malaysia

¹³⁴ Nik Mohd. Zain bin Haji Nik Yusof, 'Pemilikan Tanah di Bawah Perlembagaan Persekutuan dari Segi Dasar dan Perundangan', dalam Ahmad Ibrahim, et.al., *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, (Dewan Bahasa dan Pustaka : Kuala Lumpur, 1999), hlm. 425

kegunaan, kehendak atau kepentingan sendiri untuk harta itu.¹³⁵ Berdasarkan konstitusi dan bertolak dari realitas perkembangan masyarakat, pengambilan tanah untuk kepentingan umum tak mungkin dihalangi, sebab masyarakat dan negara terus berkembang dengan segala sub sistem kemasyarakatannya¹³⁶

Dasar dari pengambilan tanah di Negara Malaysia diatur di dalam Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan seperti yang berikut: 1) tiada seorang pun dapat dicabut hartanya kecuali berdasarkan undang-undang; 2) tiada satu undang- undang pun yang bisa membuat aturan untuk mengambil atau menggunakan harta-harta dengan paksa dengan tiada ganti kerugian yang mencukupi. Persoalan pokok yang dibahas dalam Pasal 13 itu ialah tentang hak terhadap harta. Tidak ada takrif/penjelasan mengenai harta yang diberikan oleh Perlembagaan Persekutuan atau Akta Pentafsiran 1967. Meskipun demikian, harta cuma dikategorikan kepada dua jenis yaitu 'harta alih' (benda bergerak) dan 'harta tak alih' (benda tak bergerak).¹³⁷

Perkara/Pasal 13 Perlembagaan Persekutuan menegaskan bahwa tiada seorangpun boleh dicabut hartanya kecuali berdasarkan undang-undang, dan tidak ada suatu aturan hukum yang bisa mengambil atau menggunakan harta dengan paksa dan tidak membayar ganti kerugian yang secukupnya kepada orang berkenaan.¹³⁸ Jadi ada dua perkara pokok di sini yaitu berdasarkan undang-undang dan ganti kerugian yang mencukupi.

Dalam regulasi tersebut dijelaskan bahwasanya dalam pengadaaan tanah tidak boleh terdapat tanah yang diambil tanpa adanya pembayaran kompensasi yang memadai

¹³⁵ *Ibid*

¹³⁶ *Ibid*

¹³⁷ *Ibid* hlm 10

¹³⁸ Helmi Hussain, 1999. *Akta Pengambilan Tanah 1960 : Suatu Huraian dan Kritikan*, Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia : Bangi, 1hlm. 19.

kepada pemilik tanah.¹³⁹ Akan tetapi di dalam Undang-undang tersebut tidak disebutkan secara jelas terhadap bagaimana nilai kompensasi yang memadai atau layak yang harus diberikan kepada pemilik tanah. Undang-undang tersebut hanya menyebutkan secara abstrak terhadap adanya kompensasi namun penjelasan secara teknis tidak disebutkan. Ketidakjelasan inilah yang menyebabkan sulitnya implementasi serta beragamnya nilai kompensasi yang diberikan dalam pengadaan tanah.

Pasal 52 (2) dan Pasal 70 Kanun Tanah Negara No. 560 Tahun 1960 menentukan yang berhak mengambil tanah adalah pihak berkuasa negeri (raja, gubernur, pemerintah). Dalam pengambilan tanah yang dilakukan oleh raja, gubernur atau pemerintah terlebih dahulu diajukan permohonan kepada Mahkamah Tinggi Malaysia. Sebelum Mahkamah Tinggi memutuskan permohonan, terlebih dahulu harus berunding mengenai nilai dan harga tanah yang akan dibayar, ganti rugi harus sesuai dengan harga pasar atau memberikan tanah pengganti kepada pemiliknya. Setelah pihak-pihak setuju barulah Mahkamah memutuskan tentang ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tanah.

Apabila pemilik tanah merasa tidak puas dengan ganti rugi yang diberikan, in diberikan hak untuk mengemukakan bantahan kepada pihak berkuasa negeri melalui Mahkamah. Mahkamah akan memutuskan mengenai keberatan ganti rugi, bentuk putusan Mahkamah adalah mengukuhkan atau membatalkan besarnya ganti rugi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh penguasa negeri. Dalam peraturan perundang-undangan Malaysia tidak seorang pun haknya boleh dihilangkan, kecuali mengikuti

¹³⁹Alias, A, Daud, MDN, 2015, 'Payment of Adequate Compensation for Land Acquisition in Malaysia', *Pacific Rim Property Research Journal*, 12 (3), 326-349, DOI: 10.1080/14445921.2006.11104213.

ketentuan undang-undang dan memberikan ganti rugi yang layak. Bahkan setiap orang yang menerima ganti rugi kehidupannya lebih baik dari pada kehidupannya sebelumnya, sehingga pengambilan tanah yang dilakukan oleh penguasa negeri tersebut tidak pernah merugikan rakyat.¹⁴⁰

Berdasarkan ketentuan Pasal 58 Akta Pengambilan Tanah No. 486 Tahun 1960, dalam pengambilan dan perolehan tanah dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Pertama-tama membuat tawaran tentang ganti kerugian. Kemudian dirundingkan.
2. Pembayaran dilakukan sekaligus atau berkala atau cara lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.
3. Tanah yang akan dibayar ganti kerugian harus dijelaskan kegunaannya dan manfaatnya kepada pihak yang berkepentingan serta tujuan-tujuan yang akan dijalankan.

Pengambilan tanah tersebut harus diajukan kepada Pentadbir Tanah (di Indonesia BPN), dalam permohonan tersebut harus disertai proyek dalam hal apa tanah itu diambil, selanjutnya bagaimana penilaian kerajaan mengenai tanah yang hendak diambil, Pentadbir Tanah boleh menolak permohonan jika tidak memenuhi kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Akta Pengambilan Tanah.¹⁴¹

Pasal 3 Akta Pengambilan Tanah No. 486 Tahun 1960 menentukan pihak berkuasa dapat mengambil tanah yang akan dipergunakan:

1. Untuk kepentingan umum;

¹⁴⁰ *Ibid* hlm 286

¹⁴¹ Adrian Sutedi, 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 170.

2. Oleh perorangan atau untuk badan hukum yang menurut pendapat pihak berkuasa negeri adalah benefisial untuk kemajuan ekonomi Malaysia atau menurut masyarakat sesuatu itu untuk kepentingan umum;
3. Untuk digunakan sebagian lahan pertambangan atau untuk tujuan pemukiman penduduk, pertanian, perdagangan, perindustrian atau rekreasi atau kombinasi dari maksud itu.²¹⁴

Dalam Pasal 3 tersebut tidak ada penjelasan mengenai maksud dari kepentingan umum, namun dalam perkembangannya maksud dari kepentingan umum dapat dijelaskan dengan 3 (tiga) kategori, yaitu, pertama, untuk maksud umum, yaitu untuk kegunaan berbentuk umum seperti rumah sakit atau klinik, tempat rekreasi, tempat ibadah, gedung serba guna dan sebagainya, kedua, untuk maksud yang bermanfaat untuk pembangunan ekonomi negara atau kepada umum secara keseluruhan atau sebagian saja: ketiga, untuk maksud dijadikan kawasan pertambangan, penempatan, pertanian, perdagangan dan industri.¹⁴² Dengan demikian Pihak Berkuasa Negeri (PBN) dapat melakukan pengambilan tanah yang dimiliki oleh masyarakat; (1) untuk kepentingan umum; (2) untuk pembangunan ekonomi Malaysia: atau (3) untuk tujuan perlombongan atau kediaman, pertanian, perdagangan, industri dan tujuan rekreasi atau kombinasi dari tujuan-tujuan tersebut. Bidang-bidang pembangunan untuk kepentingan umum meliputi: (1) jalan; (2) transportasi kereta api; (3) penyediaan air, (4) gas, pipa; (5) telekomunikasi: (6) penerangan jalan; (7) sistem pembuangan air limbah: (8) pekerjaan publik; dan (9) pelayanan publik sejenis.¹⁴³

¹⁴² Mukmin Zakie, “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)”, dalam Jurnal Hukum Edisi Khusus Vol 18 Oktober 2011, hlm. 197. Lihat pula Zalina Zakaria, “Pengambilan Tanah Secara Paksa di Bawah Akta Pengambilan Tanah 1960: Gangguan Kepada Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan” dalam Jurnal Syariah Edisi 2, Vol 14 2006, hlm. 78-86.

¹⁴³ M Yamin & Abd Rahim Lubis. *Op Cit.*, hlm.111

Dalam perkembangannya Pasal 3 (b) Akta Pengambilan Tanah Nomor 486 Tahun 1960 mengalami perubahan (amandemen) pada Tahun 1991, jika awalnya tanah diambil oleh Pihak Berkuasa Negeri untuk kepentingan umum, tetapi sekarang tanah boleh diambil untuk kepentingan swasta yang menunjang pembangunan ekonomi demi tujuan pribadi seseorang. Atau badan usaha atau untuk kegiatan komersial lainnya.¹⁴⁴ Dengan adanya perubahan tersebut Pihak Berkuasa Negeri dapat mengambil tanah dari masyarakat untuk kepentingan komersial dan bisnis, sehingga terjadi perubahan konsep kepentingan umum. Kepentingan umum tidak hanya kepentingan masyarakat luas, akan tetapi termasuk kegiatan-kegiatan yang bersifat komersial yang dapat menunjang perekonomian negara.

Pengambilan tanah dengan pembayaran ganti rugi dapat diperoleh dengan mengajukan permohonan ke Mahkamah Tinggi. Mahkamah Tinggi yang akan mengesahkan pengambilan tanah tersebut dengan pembayaran ganti rugi kepada pemilik tanah. Dalam Pasal 3 (b) akta pengambilan tanah, membenarkan Pihak Berkuasa Negeri mengambil tanah untuk dimanfaatkan guna pembangunan ekonomi negara atau rakyat dengan memberikan ganti rugi. Ganti rugi yang diberikan tersebut harus dapat mensejahterakan keadaan ekonomi pemilik tanah sehingga kehidupannya lebih baik dari keadaan sebelumnya. Apabila terjadi penyimpangan dalam ketentuan hukum tersebut maka pihak yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan pembatalan ganti rugi kepada Mahkamah Tinggi agar ganti rugi tanah tersebut benar-benar sesuai dengan keinginan dari pemilik tanah sehingga ganti rugi di Malaysia tidak menimbulkan korban bagi pemilik tanah.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Mukmin Zakie, *Op Cit.*, hlm. 203.

¹⁴⁵ Bernhard Limbong, *Op Cit.*, hlm. 290.

Pemilik tanah yang menghalang-halangi pengambilan tanah untuk kepentingan umum, berdasarkan Pasal 64 Akta Pengambilan Tanah Nomor 486 Tahun 1960 dapat dikenai sanksi pidana. Pasal 64 menentukan: “Barang siapa dengan sengaja menghalangi peruntukan atas tanah oleh Pentadbir tanah atau orang petugas ukur kerajaan untuk memasuki tanah atau merubah tanda-tanda tanah untuk peruntukan pengambilan tanah maka dikenakan penjara 6 bulan atau denda enam ribu ringgit atau kedua-duanya penjara dan denda”.

Sanksi pidana yang diatur dalam undang-undang pengambilan tanah ini bersifat alternatif, karena bisa hukuman badan atau denda atau kedua-duanya. Jika diperhatikan dalam kanun tanah negara dan undang-undang pengambilan tanah, maka perlindungan diberikan semata-mata untuk kepentingan kerajaan atau pemerintah. Rakyat boleh memiliki tanah tetapi jika tanah tersebut digunakan untuk pembangunan perumahan, pertanian, perdagangan dan perindustrian pemilik tanah harus rela melepaskannya, dan jika ia tidak mau melepaskannya ia diancam dengan sanksi pidana berdasarkan Pasal 64 Akta Pengambilan Tanah.¹⁴⁶

Kerangka regulasi pengadaan tanah di Malaysia juga dipengaruhi oleh kebijakan sistem ekonomi yang ditetapkan. Pasca penetapan regulasi Pengadaan Tanah 1960, pemerintah menetapkan *New Economic Policy*/NEP. Hal ini dipicu karena pada tahun 1969 telah terjadi puncak kerusuhan dikarenakan munculnya kesenjangan ekonomi antara ras Melayu dengan Tionghoa. Dengan kerusuhan tersebut, maka pemerintah menerapkan *New Economic Policy* (NEP) yang diterapkan dari tahun 1971 hingga 1990. Kebijakan tersebut cukup mempengaruhi sekat kesenjangan antar ras di Malaysia.

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 292.

Dengan berakhirnya kebijakan NEP maka pemerintah Kembali menerapkan kebijakan sistem perekonomian dengan menganut NDP (*National Development Policy*) yang diterapkan di tahun 1991 hingga tahun 2000. Dan dengan ditetapkannya kebijakan baru, pemerintah juga menerapkan sistem pengaturan pengadaan tanah baru yang ditetapkan pada tahun 1990. Skema kebijakan ekonomi yang diambil yakni NEP mampu menekan angka kesenjangan ekonomi antar berbagai ras di Malaysia, begitupun NDP juga mampu menekan angka ketimpangan meski mengalami sedikit kenaikan jika dibandingkan dengan kebijakan NEP. Hal ini dikarenakan di dalam NDP pemerintah juga menekankan percepatan pertumbuhan perekonomian negara, yang alhasil justru di satu sisi memunculkan kenaikan ketimpangan ekonomi masyarakat.

Penetapan sistem kebijakan ekonomi NDP diikuti dengan perubahan pengaturan pengadaan tanah di tahun 1990. Amandemen pengadaan tanah yang ditetapkan di tahun 1990 memberikan persyaratan yang lebih luas terhadap pengadaan tanah dan mengatur otoritas negara dapat memperoleh tanah untuk menyediakan tanah tersebut kepada siapapun baik kepada (orang ataupun perusahaan) untuk proyek-proyek yang menurut otoritas negara bermanfaat bagi perkembangan perekonomian di Malaysia.

Selain permasalahan terkait regulasi terhadap tujuan dan pemanfaatan pengadaan tanah, beberapa kajian juga menyebutkan kendala dalam regulasi pengadaan tanah di Malaysia ialah tidak memberikan aturan terkait besarnya ganti rugi/kompensasi terhadap masyarakat terdampak pengadaan tanah. Kondisi ini dalam perjalanannya berdampak terhadap ketidakpuasan yang dirasakan oleh masyarakat terdampak akibat dari nilai kompensasi yang tidak adil maupun tidak transparan.¹⁴⁷ Penerapan sistem

¹⁴⁷I Omar & Ismail, M 2009, '*Kotaka's Model in land acquisition for infrastructure provision in Malaysia*', *Journal of Financial Management of Property and Construction*, Vol. 14 No. 3, pp. 194-207, Emerald Group Publishing Limited 1366-4387 DOI 10.1108/13664380911000431

penilaian besarnya kompensasi dalam pengadaan tanah yang berbeda- beda di Malaysia juga menimbulkan permasalahan dalam pengadaan tanah.

Banyaknya konsep dan metode dalam menilai besarnya kompensasi dalam pengadaan tanah tentu menimbulkan polemik bagi masyarakat. Dan dalam perjalanannya salah satu metode yang dirumuskan yakni Model Kotaka mensyaratkan bahwasanya kompensasi yang memadai akan muncul Ketika semua kerugian dibayarkan kepada pemilik tanah yang terkena dampak setelah melalui proses konsultasi secara tepat serta penilaian terhadap besarnya nilai tanah melalui mekanisme pasar secara terbuka. Dalam kajian yang dilakukan Omar & Ismail mengusulkan untuk menyelesaikan problematika terkait kompensasi maka diperlukan perumusan dan penetapan amandemen lebih lanjut.¹⁴⁸

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau *Public Private Partnership* (PPP), di Malaysia, telah tumbuh dan berkembang sejak tahun 1980-an, agenda pemerintah untuk mendorong keterlibatan sektor swasta yang lebih besar dalam proyek-proyek pembangunan negara dengan menawarkan insentif yang menarik dan pesatnya pertumbuhan proyek konstruksi sebagai bagian dari rencana pembangunan negara.¹⁴⁹ Secara khusus, evolusi PPP di Malaysia dimulai dengan program Perencanaan Ekonomi Unit, tahun 1981, kemudian diikuti oleh program privatisasi (Perencanaan Ekonomi Unit, tahun 1985). Di bawah Unit Perencanaan Ekonomi, tujuan pemerintah untuk mendorong partisipasi yang lebih besar dari sektor swasta dalam proyek-proyek pemerintah ini dilakukan ketika Swasta Program *Finance Initiative* secara resmi meluncurkan (Perencanaan Satuan Ekonomi, 2006).¹⁵⁰ Bahkan Baru-baru ini, dalam

¹⁴⁸ *Ibid*

¹⁴⁹Suhaiza Ismail, "Factors Attracting the Use of Public Private Partnership in Malaysia", *Journal of Construction in Developing Countries*, Vol 18. NO. 1. 2013. Universty Sains Malaysia, hlm. 95.

²³¹*Ibid.*, hlm. 96.

Rencana Pembangunan Malaysia Kesepuluh, upaya terus-menerus dari pemerintah Malaysia dalam mempromosikan keterlibatan sektor swasta terungkap dengan pengumuman proyek pembangunan yang lebih untuk diimplementasikan dengan menggunakan skema PPP.

Berbagai faktor yang mempengaruhi berbagai pihak untuk menggunakan mekanisme PPP untuk melaksanakan proyek-proyek publik, didasari oleh pemikiran; bahwa sektor swasta secara inheren lebih efisien dan lebih inovatif daripada sektor publik; sektor swasta lebih kompetitif dalam pelayanan publik; dan sektor swasta mungkin bisa mengelola beberapa jenis risiko yang lebih efektif dari pada sektor publik yang pada akhirnya menyebabkan kualitas yang lebih baik dari pelayanan yang diberikan; penghematan biaya dan pengurangan risiko yang diambil oleh pemerintah.²²²

Secara terperinci faktor-faktor yang mempengaruhi diterapkannya mekanisme *Public Private Partnership* (PPP) dalam pelaksanaan pembangunan di Malaysia adalah sebagai berikut: memecahkan masalah sektor publik, memberikan solusi terpadu, mengurangi uang rakyat dalam investasi, memfasilitasi pendekatan kreatif dan inovatif, mengurangi biaya total proyek, menghemat waktu dalam memberikan proyek, transfer risiko kepada sektor swasta, mengurangi biaya administrasi sektor publik, manfaat pengembangan ekonomi lokal, meningkatkan *build ability*, meningkatkan pemeliharaan, *non-recourse* atau terbatasnya jalan lain untuk pendanaan sektor publik dan mempercepat pengembangan proyek pembangunan.¹⁵¹

Pengenalan *Public-Private Partnerships* (PPP) dipandang sebagai solusi untuk mengatasi berbagai kendala dan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah dalam

²³²*ibid.*, hlm. 98.

mewujudkan tujuan proyek pembangunan. Model PPP diharapkan dapat meningkatkan peluang untuk kedua sektor publik dan swasta untuk melayani pelanggan mereka secara lebih efektif dan efisien.¹⁵²

Model *Public Private Partnership* (PPP) di Malaysia juga diterapkan dalam pengembangan proyek-proyek *e-government*. Ada beberapa alasan untuk mengembangkan kemitraan dengan sektor Swasta dalam mengembangkan proyek-proyek *e-government*. Beberapa alasan tersebut adalah:

1. Pembagian biaya, dengan kemungkinan laba atas investasi untuk sektor swasta;
2. Menekan keahlian yang tak ternilai dari sektor swasta dengan pemerintah di bidang kepuasan pelanggan, peningkatan produktivitas dan efisiensi kerja personil;
3. Transfer teknologi dari sektor swasta ke sektor publik;
4. Pengurangan risiko dengan menggunakan model bisnis lain seperti membangun, operate, transfer (BOT) dan membangun sendiri, beroperasi (BOO). Personil pemerintah mungkin tidak memiliki kesempatan untuk belajar tentang teknologi atau proses kerja yang demikian;
5. Transfer risiko kepada sektor swasta dalam hal komersial pengetahuan, keterampilan manajerial, teknologi dan inovasi,
6. Meningkatkan akuntabilitas dari kinerja pemerintah;
7. Mempromosikan kewirausahaan, dan promosi perusahaan lokal;
8. Mengurangi kebutuhan untuk pinjaman sektor publik;
9. Memberikan insentif untuk replikasi dalam konteks lain.¹⁵³

¹⁵²Maniam Kaliannam et all, "Public Private Partnership for E-Government Service: Lesson from Malaysia ", International Journal of Institutions and Economies, Vol. 2. No. 2. Oktober 2010, hlm. 207.

¹⁵³*Ibid.*, hlm. 213.

Selain itu, partisipasi sektor swasta dalam menyediakan layanan *e-government* dapat membantu dalam mempromosikan pemerintahan yang lebih baik karena lebih terorganisir, kewirausahaan dan inovatif, lebih efisien dan efektif, lebih baik dalam pengelolaan keuangan, dan memiliki praktek tata kelola perusahaan yang lebih baik.¹⁵⁴

Beberapa manfaat yang didapat dari penerapan model Public Privat Partnership (PPP) bagi Pemerintah antara lain; partisipasi keuangan dari pihak luar; manajemen risiko yang lebih baik; Pemerintah dapat berkonsentrasi pada bisnis inti; umpan balik yang lebih baik dari pengguna; dan kerumitan teknologi dapat diatasi. Sedangkan bagi pihak swasta manfaat yang diperoleh dari penggunaan Public Privat Partnership yaitu dapat menjadi sarana belajar dari pengalaman; mengetahui pelanggan pemerintah yang berbeda-beda; dapat melayani masyarakat luas; pengembangan kualitas dan keterampilan yang lebih baik, dan meningkatkan kesempatan kerja dalam perdagangan internasional.²²⁷

2. Singapura

Berdasarkan *Land Acquisition Act* 41 of 1966 yang merumuskan apabila seorang Presiden menyatakan bahwa suatu tanah diperuntukan untuk kepentingan publik, maka pernyataan tersebut harus diumumkan pada berita negara (*Gazette*), dan pejabat yang berwenang (*Collektor*) harus menyampaikan pengumuman tersebut pada tempat-tempat yang dianggap perlu.¹⁵⁵

Pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Singapura diatur dalam *Land Acquisition Act* 41 of 1966, sebagaimana diubah dengan *Land Acquisition Act* 19 of 2007. Dalam Pasal 3 *Land Acquisition Act* 41 of 1966,

¹⁵⁴*Ibid*

¹⁵⁵Gunanegara, *Loc.Cit*, hlm 63.

disebutkan Apabila presiden menyatakan : Bahwa suatu tanah diperlukan untuk kepentingan umum, maka pernyataan tersebut harus diumumkan dalam Berita Negara (*Gazatte*), dan pejabat yang berwenang (*collector*) menyampaikan pengumuman tersebut pada tempat-tempat yang dianggap perlu.

Sedangkan terkait pengaturan ganti kerugian dapat dilihat berdasarkan Pasal 33 ayat 1 *Land Acquisition* tahun 1970. Faktor yang dipertimbangkan dalam menentukan besarnya ganti kerugian, antara lain adalah nilai pasar tanah saat diumumkannya pengambilan hak atas tanah, kerugian akibat pecahnya bidang tanah tertentu dan turunnya penghasilan pemegang hak. Segala perbaikan yang dilakukan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang dapat juga dijadikan pertimbangan untuk menentukan besarnya ganti kerugian. Misalnya urgensi pengambilan tanah, keengganan pemegang hak untuk meninggalkan tanahnya, kerusakan tanah setelah diumumkannya pengambilan tanah, peningkatan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaan di kemudian hari, dan kenaikan nilai pasar karena perbaikan yang dilakukan dalam waktu dua tahun sebelum diumumkannya pengambilan tanah tersebut. Negara Singapura, masih ditambahkan bahwa bukti tentang penjualan hak atas tanah di lokasi sekitar hanya akan diperhatikan bila pemegang hak dapat membuktikan, bahwa jual beli tersebut berdasarkan itikad baik dan bukan untuk tujuan spekulasi.¹⁵⁶

Berdasarkan pengumuman tersebut, kemudian pejabat yang diberi wewenang untuk itu, melakukan inventarisasi, survey, memasang batas-batas, memasang tanda, memotong pohon-pohon, pagar untuk kepentingan survei dan mengambil tindakan-tindakan lain yang diperlukan untuk menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum.

¹⁵⁶ Maria Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta : Kompas, 2006), hlm 78 -79.

Setiap saat ketika tanah diperlukan untuk kepentingan umum, Presiden mengumumkan hal tersebut dalam Berita Negara yang menyatakan bahwa tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan umum. Jenis pembangunan untuk kepentingan umum meliputi: jalan, rel kereta api, bandara, sekolah, rumah sakit, sarana telekomunikasi. Dan sarana publik lainnya. Berdasarkan pengumuman ini, pejabat yang ditugaskan untuk itu (*collector*) dapat mengambil tindakan lebih lanjut mengakuisisi tanah tersebut.¹⁵⁷

Setelah itu pejabat yang ditunjuk (*collector*) memberitahukan kepada pihak-pihak yang tanahnya akan diambil oleh negara, dengan menempelkan pemberitahuan di tempat-tempat yang dekat dengan tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum. Dalam pengumuman itu dicantumkan kepada pihak yang berhak atau kuasanya dapat menyampaikan kepentingannya dalam waktu 21 hari.

Pejabat yang ditunjuk (*collector*) kemudian menetapkan kompensasi baik mengenai tanah atau hak-hak lain yang terkait, keputusan *Collector* mengenai kompensasi adalah final. Apabila pihak yang mempunyai tanah keberatan dengan keputusan *Collector* mengenai kompensasi, ia dapat mengajukan banding ke lembaga Banding, lembaga banding ini yang akan menentukan besarnya kompensasi. Apabila pihak yang memiliki tanah tidak mau menerima Kompensasi, atau tidak ada orang yang berwenang untuk menerima atau terdapat sengketa kepemilikan, maka kompensasi dapat dititipkan di pengadilan (konsinyasi).

Lembaga Banding (*Appeal Board*) ini dibentuk oleh Presiden, yang terdiri dari *Commissioners of Appeal* and *Deputy Commissioner of Appeal*. Putusan dari lembaga ini bersifat final, Lembaga ini berwenang memeriksa keberatan dari pihak yang tidak terima atas putusan *Collector* mengenai kompensasi (ganti kerugian). Namun apabila

¹⁵⁷ Lihat Pasal 6 Land Acquisition Act 19 of 2007.

kompensasi lebih dari 5000 dolar Singapura, maka pihak yang keberatan atas keputusan *Collector* mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (1) Land Acquisition Act 19 of 2007. Faktor-faktor yang menentukan besarnya ganti kerugian antara lain adalah nilai pasar tanah saat diumumkan pengambilannya tanah atas kerugian akibat pecahnya bidang tanah dan ditentukan dari penghasilan pemegang hak, segala perbaikan dilakukan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang, dapat juga dijadikan pertimbangan untuk menentukan besarnya ganti kerugian. Bukti penjualan hak atas tanah di lokasi sekitar hanya dapat dipertimbangkan bila pemegang hak dapat membuktikan bahwa jual beli tersebut berdasarkan itikad baik, dan bukan untuk tujuan spekulasi.

Dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum Singapura juga menerapkan mekanisme kerjasama pemerintah dengan swasta atau *Public Private Partnership*, tidak ada keraguan lagi penerapan model PPP di Singapura memiliki banyak manfaat dalam pembangunan infrastruktur.¹⁵⁸ Model kerja sama pemerintah dengan swasta yang Biasa diterapkan yaitu Design Build Operate (DBO). Design Build Finance Operate (DBFO).

Factor-faktor yang mendorong diterapkannya PPP yaitu:

1. Penarikan Negara dari komersial kegiatan, baik untuk politik atau alasan ekonomi.
2. Keinginan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.
3. Keinginan untuk mendapatkan nilai yang lebih baik untuk uang yang mencakup pengelolaan sektor publik.

3. Australia

¹⁵⁸ Lovells Lee, 2009. *Privatisation and Public Private Partnerships in Singapore*, Alex Wong Counsel, hlm. 1.

Peraturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Australia diatur dalam *Land Acquisition Act 15 Of 1989* sebagaimana telah diubah beberapa kali. Secara prinsip sebelum pengadaan tanah dilakukan, dilakukan pemberitahuan (*notice*) kepada pihak-pihak yang akan terkena pengadaan tanah. Untuk mendapatkan informasi tentang tanah yang akan terkena proyek pengadaan tanah pihak yang berwenang dapat meninjau tanah yang bersangkutan. Setelah itu Menteri mengumumkan atau mendeklarasikan bahwa tanah tersebut diperuntukkan untuk kepentingan umum.

Pada saat melakukan pengumuman, harus disebutkan pihak- pihak yang yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum, apabila pemilik tanah keberatan, maka pihak yang keberatan diberikan hak untuk mengajukan keberatan kepada *Administrative Appeal of Tribunal*.

Menurut *Land Acquisition Act 1967*, tanah dapat diambil untuk tujuan kepentingan umum antara lain: (1) pembangunan sekolah; (2) rumah sakit; (3) pelabuhan; (4) jembatan; (5) penerbangan; (6) lapangan parkir; (7) jalan; (8) saluran pembuangan limbah.¹⁵⁹

Dalam melakukan pengadaan tanah, kepada pemegang hak atas tanah diberikan kompensasi atau ganti rugi dari pemerintah. Dalam menentukan kompensasi, terdapat prinsip-prinsip umum yang harus dipertimbangkan, yaitu:

1. Jumlah kompensasi dengan mempertimbangkan segala hak atas tanah yang akan dirasakan adil bagi pihak yang terkena pengadaan tanah.
2. Dalam menentukan kompensasi harus memperhatikan nilai pasar (*market value*), nilai pada saat akuisisi, tambahan nilai dari harga pasar, dan nilai-nilai yang menguntungkan pihak yang terkena pengadaan tanah, pengurangan nilai harga

¹⁵⁹ M. Yamin & Abd Rahim Lubis, *Op Cit.*, hlm. 112.

pasar. Segala kerugian, kerusakan, atau biaya-biaya yang dikeluarkan yang dapat diterima secara akal sehat. Apabila pihak yang terkena pengadaan tanah keberatan terhadap kompensasi, maka ia dapat mengajukan ke *Administrative Appeal of Tribunal*, atau dapat mengajukan ke *Federal Court*.¹⁶⁰

Dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, di Australia juga menerapkan *Public Private Partnership* (PPP). Kemitraan swasta dengan pemerintah yang dianggap salah satu cara untuk mencapai efisiensi dalam penyediaan layanan kepada masyarakat melalui outsourcing seluruh proyek dan biaya mereka untuk organisasi sektor swasta. Pada dasarnya pola kemitraan swasta dengan pemerintah telah menjadi trend di dunia internasional sejak 30 tahun terakhir.

Perkembangan dan implementasi PPP di Australia dapat dikategorikan menjadi dua periode yaitu sebelum tahun 2000 dan sesudah tahun 2000. Salah satu karakteristik utama dari periode pra- 2000 adalah kurangnya kebijakan dan pedoman. Pada periode pasca 2000 pendekatan lebih terstruktur terhadap pembangunan, pola kemitraan dan implementasi, misalnya diterapkan kebijakan, prosedur, pedoman, pembentukan badan-badan pemerintah dan mekanisme pengawasannya.¹⁶¹ *Public Privat Partnership* sendiri didefinisikan sebagai kerjasama pemerintah yang memiliki hubungan bisnis, dalam jangka panjang, dengan risiko dan imbalan dibagi, dan bahwa bisnis swasta menjadi terlibat dalam pembiayaan, merancang. Membangun, memiliki, atau mengoperasikan fasilitas atau pelayanan publik.¹⁶²

Menurut Hodge dan Greve setidaknya ada lima alasan diterapkannya PPP di Australia, yaitu:

¹⁶⁰ Pasal 41, 55, 72 Land Acquisition Act. No. 15 Tahun 1989

¹⁶¹Anita Taseska, "Overview of Public Private Partnerships in Australia: Financing, Regulation, Auditing and Proposed Improvements", *The Journal of Contemporary Issues in Business and Government*, Volume 14, Number 2, 2008. Hlm. 79

¹⁶²*Ibid* hlm 80

- a. kerjasama kelembagaan untuk produksi bersama dan pembagian risiko.
- b. kontrak infrastruktur jangka panjang yang menekankan spesifikasi ketat dari output dalam kontrak hukum jangka panjang.
- c. Jaringan kebijakan publik di mana hubungan stakeholder longgar ditekankan.
- d. Masyarakat sipil dan pengembangan masyarakat di mana simbolisme kemitraan diadopsi untuk perubahan budaya.
- e. Pembaharuan perkotaan dan pembangunan.¹⁶³

Beberapa bentuk kemitraan swasta dengan pemerintah yang diberlakukan di Australia yaitu: *Build Own Operate Transfer* (BOOT). *Build Operate Transfer* (BOT). *Build Own Operate* (BOO). *Develop Build Finance Maintenance* (DBFM) Variasi ini tidak mengubah sifat yang mendasari dari PPP, melainkan mencerminkan peran yang berbeda melekat pada pekerjaan penyedia PPP.¹⁶⁴

Salah satu alasan utama untuk pemanfaatan PPP adalah munculnya sejumlah filosofi baru untuk menggambarkan reformasi administrasi publik dan meningkatkan penyediaan layanan publik. Dalam kerangka ini, PPP dipandang sebagai suatu pendekatan untuk membuat sebagian besar sumber daya yang langka dan kompetensi. Penggunaan terbaik dari kedua sektor swasta dan publik, sarana mengeksplorasi potensi mekanisme inovatif untuk jasa penyediaan publik dan untuk memanfaatkan kemampuan dari sektor swasta. Hal ini juga dipertimbangkan bahwa PPP mampu memecahkan sejumlah masalah publik dalam masyarakat yang tampaknya tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah saja.

¹⁶³Hodge and Greve, "Public Private Partnership: An International Performance Review Public Administration Review, hlm. 58, dalam Anita Taseska, "Overview of Public Private Partnership...", hlm. 83.

¹⁶⁴*Ibid* hlm 85

Faktor penting lainnya yang berkontribusi terhadap pengembangan dan implementasi PPP adalah harapan warga untuk tingkat tinggi layanan penyediaan publik; pilihan publik, kebutuhan untuk mengurangi utang publik: komitmen untuk mengurangi peran pemerintah dalam kepemilikan aset dan pengiriman langsung dari layanan; dan pemerintah fokus pada kompetensi inti dan penghapusan operasi non-efisien.²³⁴

4. India

Sistem penguasaan tanah di India dalam sejarah pra kolonial menganut paham yang diajarkan oleh pemuka agama Hindu Kuno, yang pada prinsipnya menyatakan bahwasanya tanah yang diolah merupakan milik orang yang membersihkan, mengelola dan merawat tanah. Kondisi ini terjadi karena keberadaan tanah sangatlah luas sementara jumlah penduduknya hanyalah sedikit. Masih rendahnya tekanan dan kebutuhan akan tanah mengakibatkan masih rendahnya nilai serta pengakuan terhadap penguasaan tanah. Perkembangan selanjutnya di masa kolonial dimana pendudukan masa penjajahan Inggris mulai diberlakukan di India, maka paham yang mengatur tanah menganut paham dan kekuatan '*Eminent domain*' yakni negara dapat mengambil hak milik pribadi untuk kepentingan umum dengan syarat pemberian kompensasi yang adil¹⁶⁵

Dalam hal pemberian ganti rugi sistem domain yang diterapkan India pada masa itu juga kurang menyiratkan adanya sistem transaksi sukarela yang mampu memberikan nilai ganti rugi yang transparan dan adil kepada pemilik tanah.¹⁶⁶

¹⁶⁵Sathe, D 2017, *The political economy of land acquisition in India: How a village stops being one*, Palgrave Macmillan imprint is published by Springer Nature. ISBN 978-981-10-5326-9 (eBook).

¹⁶⁶Singh, R 2012, '*Inefficiency and Abuse of Compulsory Land Acquisition: An Enquiry into the Way Forward*', *Economic and Political Weekly*, vol. 47, no. 19, pp. 46-53.

Di dalam kajian yang dilakukan Govind juga menegaskan bahwasanya terdapat 2 (dua) kelemahan pokok di dalam regulasi yang ditetapkan tahun 1894 terkait pengadaan tanah, yang pertama yakni terkait konsep dan tujuan dari pengadaan tanah; kedua yakni terkait permasalahan kompensasi dan tidak adanya rehabilitasi di dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Fernandes menegaskan bahwa dengan diberlakukannya Undang undang pembebasan tanah kolonial tahun 1894 semakin menegaskan kenabian terhadap perekonomian pedesaan dimana tanah merupakan sumber rezeki baik bagi pemilik tanah maupun bagi kelompok lain yang berpengaruh terhadap pemanfaatan tanah.¹⁶⁷

RUU pengadaan tanah yang ditetapkan di India pada tahun 1894 diperkenalkan pertama kali di wilayah Lok Sabha, RUU tersebut pada prinsipnya memberikan penegasan bahwasanya pengadaan tanah untuk tujuan publik harus diimbangi dengan mempertimbangkan hak-hak individu. RUU ini juga memberikan pengaturan terhadap pengadaan tanah yang dilakukan oleh pihak swasta seharusnya tidak dilakukan melalui mekanisme yang sama dengan pengadaan tanah yang dilakukan oleh negara.¹⁶⁸ Dengan diberlakukannya Undang- undang ini maka menggantikan beberapa regulasi yang ditetapkan sebelumnya pada beberapa wilayah diantaranya Undang-undang yang ditetapkan di Provinsi Bengal pada tahun 1824 maupun beberapa regulasi yang ditetapkan tahun 1839 dan 1852 di Kota Bombay maupun di di Madras.¹⁶⁹

Untuk selanjutnya regulasi yang mengatur pembebasan tanah di India mengacu pada Undang-undang Pengadaan Tanah Tahun 1894. UU ini ditetapkan pada masa kolonial penjajahan Inggris di India. Pandangan terhadap tanah di India menjadikan

¹⁶⁷Govind, M 2015, 'Revisiting Land Acquisition and Urban Process', International Journal of Environmental Studies, 72 (2), 353-356, DOI: 10.1080/00207233.2014.971630.

¹⁶⁸Gonsalves, C 2010, 'Judicial Failure on Land Acquisition for Corporations', *Economic and Political Weekly*, vol. 45, no. 32, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/20764386> Accessed: 17-01-2020 05:02 UTC.

¹⁶⁹ *Ibid*

tanah sebagai hubungan material dan sebagai motor dasar penggerak bagi pertumbuhan perekonomian selain tenaga kerja dan modal.¹⁷⁰

Dalam konteks ini maka negara telah memberikan kontribusi untuk membenarkan akuisisi bagi perusahaan dan justru kebijakan yang dilakukan memberatkan masyarakat serta mengakibatkan jutaan masyarakat terlantar.¹⁷¹

Terhadap adanya penindasan dan perampasan tanah masyarakat miskin pada masa itu sistem hukum di India dapat dikatakan buta dan lembaga peradilan seolah tidak memedulikan terhadap nasib masyarakat miskin yang menjadi korban pengadaan tanah.

Pasca kemerdekaan di India yakni tahun 1947 permintaan pembangunan non pertanian yang mengenai kawasan pertanian masyarakat terjadi berlipat ganda. Hal tersebut dipengaruhi pula karena peningkatan populasi penduduk India yang melesat sangat cepat. Proyek pembangunan infrastruktur khususnya bendungan pasca tahun

1948 banyak terjadi diantaranya bendungan Pong di Himachal Pradesh (1970), bendungan Chandil di Bihar (1978), bendungan Tehri (1976).

Selain pembangunan berbagai bendungan pengembangan industri dengan pembelian tanah oleh negara-negara bagian juga marak terjadi, sebagai contohnya pada kasus ekspansi kawasan industri di Gujarat yang berlangsung pada tahun 1962. Vora dalam kajiannya menyebutkan bahwa jargon pengadaan tanah yang disebarkan ke masyarakat agar mereka merelakan tanahnya yakni melalui pepatah '*If you are to suffer, you should suffer in the interest of the country*'. Doktrin inilah yang mengakibatkan masyarakat terpaksa harus menerima kondisi apapun yang terjadi ketika tanahnya digunakan untuk alasan pembangunan. Pengadaan tanah untuk pengembangan industri

¹⁷⁰De, D 2016, '*Whose land is it anyway? Property, law and rights in the land acquisition question in India*', Journal of Land and Rural Studies, 4(1), pp. 23–35, Centre for Rural Studies, LBSNAA SAGE Publications sagepub.in/home.nav DOI: 10.1177/2321024915616670 <http://lrs.sagepub.com>.

¹⁷¹Sarkar, S 2011, '*The Impossibility of Just Land Acquisition*', *Economic and Political Weekly*, vol. 46, no. 41 (OCTOBER 8-14, 2011), pp. 35-38 Published by: Economic and Political Weekly Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23047182>.

secara besar-besaran di wilayah tersebut tentunya berimplikasi pada pemindahan penduduk. Dan kondisi yang terjadi pada proses pemindahan penduduk untuk percepatan pembangunan industri tersebut dilakukan dengan cara kekerasan dan hampir tidak ada kompensasi yang dibayarkan kepada masyarakat yang terkena dampak.¹⁷²

Salah satu pengadaan tanah skala besar yang berdampak masif terhadap kehidupan masyarakat yakni pembangunan bendungan paling besar yakni Tehri Dam yang mulai dibangun pada tahun 1976. Bendungan ini dibangun dengan memindahkan kurang lebih 100.000 penduduk, selain itu pembangunan bendungan mengakibatkan 80.000 warga kehilangan akses menuju fasilitas dasar. Bendungan dengan ketinggian 260,5 meter menampung debit air sungai Gangga dan sungai Bhagirathi. Lahan pertanian, pemukiman serta hutan produksi seluas 5.500 Ha diambil alih guna membangun Tehri Dam. Berbagai pakar dan peneliti menyatakan pembangunan Tehri dam berdampak masif terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat. Begitupun pembangunan ini sangat berisiko terjadi kegagalan karena pembangunan bendungan berada di zona patahan yang rawan terjadi bencana gempa bumi. Dalam konteks ini maka pembangunan infrastruktur maupun pembangunan untuk industri di era tersebut dalam implementasinya belum menyertakan paket pemukiman kembali bagi masyarakat terdampak.¹⁷³ serta tidak adanya keadilan dalam memberikan nilai kompensasi bagi Masyarakat.¹⁷⁴

Pelaksanaan pembebasan tanah di India dan beberapa negara bagian di India ini terus berlangsung secara massif dimana selama tahun 1981 hingga 1990 atau hanya

¹⁷² Vora, R. 2009. *The World's First Anti-Dam Movement: The Mulshi Satyagraha 1920–24*. Permanent Black: New Delhi.

¹⁷³ Sathe, *Loc.Cit*

¹⁷⁴ Govind, *Loc.Cit*

dalam waktu 9 tahun pembebasan tanah berlangsung hingga mencapai luasan 87.000 Ha. Praktik-praktik pembebasan tanah untuk usaha industri skala luas masih terus berlangsung di India sebagai contohnya di tahun 2012, pengadaan tanah dilakukan guna membangun pabrik baja (JSW Bengal Steel). Pembebasan tanah ini dilakukan dengan akuisisi tanah seluas 4.225 Ha dan mengenai 700 rumah tangga.¹⁷⁵

Dari berbagai pengadaan tanah yang telah berlangsung di India pihak yang paling merasakan beban dan dampak berat akibat pengadaan tanah yakni masyarakat. Menghadapi kondisi ini maka mitigasi dan upaya-upaya preventif untuk mencegah dampak buruk adanya pembebasan tanah perlu dirumuskan. Beberapa pembangunan industrialisasi yang merubah lahan subur masyarakat tentunya menyebabkan konsekuensi sosial- ekonomi khususnya bagi mereka yang bekerja di pedesaan yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian/sumber daya alam (buruh tani, petani marginal, pengrajin, peternak, pekerja tambak, dsb)¹⁷⁶

Hampir sebagian besar petani merasa dirugikan karena adanya sistem pengadaan tanah dengan menerapkan paksaan dan nilai harga tanah jauh lebih rendah yang ditetapkan pemerintah. Dalam hal ini para petani merasa sangat tertipu karena tanah yang diserahkan kepada pemerintah dengan harga sangat murah tersebut untuk selanjutnya dialokasikan guna melaksanakan pembangunan bagi kepentingan swasta maupun untuk pengembangan industri. Dalam hal ini penyelewengan tujuan pengadaan tanah guna membangun infrastruktur bagi kepentingan umum maupun percepatan pembangunan dilakukan oleh pemerintah. Dan di dalam perjalanannya tentu pihak

¹⁷⁵ Shee, SP, Maiti, R 2019, 'Land acquisition, livelihood and income: the case of JSW Bengal Steel Plant at Salboni Block, Paschim Medinipur, West Bengal, India', *Environment, Development and Sustainability* 21 (6), 2997-3014.

¹⁷⁶ Goswami, S 2019, *Land Acquisition and Involuntary Displacement: A Study of Changing State Society Relations*, 10 (3), Published in the Russian Federation European Researcher DOI: 10.13187/er.2019.3.148.

swasta yang sangat diuntungkan dalam proyek-proyek besar yang dilaksanakan di India.

Menanggapi kondisi ini maka masyarakat dan serta berbagai organisasi kemasyarakatan serta organisasi sosial melakukan berbagai upaya pergerakan. Pasca proyek pembangunan yang tidak menerapkan asas keadilan maupun transparansi tersebut berimplikasi pada terjadinya aksi protes dan demonstrasi di akhir tahun delapan puluhan.¹⁷⁷

Aksi yang dilakukan masyarakat untuk menentang pembangunan bendungan maupun infrastruktur lainnya tersebut terjadi di berbagai wilayah India. Gerakan perlawanan ini dimotivasi karena keprihatinan masyarakat menyaksikan pasca pembangunan bendungan maupun infrastruktur lainnya mengakibatkan banyak penduduk yang harus mengungsi dan mengalami kehidupan yang jauh lebih buruk sebelum adanya proyek pengadaan tanah. Demonstrasi yang dilakukan masyarakat ini juga dipengaruhi adanya perkumpulan/kelompok di level masyarakat serta tumbuhnya beberapa Lembaga masyarakat yang mampu menggerakkan komunitas untuk melawan ketidakadilan. Tekanan kebutuhan akan tanah yang terus terjadi sementara pertumbuhan penduduk India yang melaju pesat berimplikasi pada tingginya arti penting tanah serta perlunya memperjuangkan nilai-nilai terhadap tanah. Kesadaran masyarakat bahwasanya dengan adanya Eminent Domain hanya memperkuat negara untuk mengambil alih tanah-tanah guna membangun infrastruktur maupun pengembangan Kawasan industri menjadikan masyarakat mengajukan penguatan terhadap adanya Hak Milik. Ketidakimbangan antara eminent domain dengan hak

¹⁷⁷Jain, A.K., 2009, *Urban Land Policy and Public-Private Partnership for Real Estate and Infrastructure Projects*, (New Delhi: Readworthy Publications).

properti inilah yang mengakibatkan selama bertahun-tahun negara dapat bertindak kejam demi kepentingan Pembangunan.¹⁷⁸

Gerakan yang terus dilakukan masyarakat secara serentak ini hingga akhirnya mampu merubah kebijakan dan peta masalah pengadaan tanah di India pada kancan lebih luas yakni hingga masuk dalam masalah kompensasi peta dunia. Asosiasi internasional, para pemerhati internasional maupun Bank dunia dan pemerintahan India bersama-sama merumuskan kebijakan untuk memperbaiki sistem pengadaan tanah di India. Salah satu kebijakan tersebut adalah mengintegrasikan biaya perpindahan dan pemukiman kembali dalam satu kesatuan paket pengadaan tanah. Sebagai negara berkembang kebijakan yang diambil pemerintah India ini cukup sigap dalam merespon problematika pengadaan tanah di negaranya, respon positif yang diberikan untuk solusi pengadaan tanah tersebut mampu menggabungkan keterkaitan antara eminent domain dan hak atas property.

Dalam perjalanannya setelah sekian lama regulasi pengadaan tanah yang menganut asas domein diterapkan di India berdampak masif pada timbulnya kesengsaraan masyarakat khususnya warga pedesaan, maka pemerintah India menetapkan Undang-undang baru yang menggantikan regulasi sebelumnya.¹⁷⁹ Peraturan tersebut ditetapkan pada 29 Agustus 2013 di Lok Sabha, sementara pada tanggal 4 September 2013 ditetapkan di Rajya Sabha. UU Tahun 2013 mengatur tentang kompensasi yang adil dan transparan, rehabilitasi dan pemukiman kembali dalam pengadaan tanah atau disebut dengan LARR (*Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act*).

¹⁷⁸ Sathe, *Loc. Cit*

¹⁷⁹ Ghatak, M & Ghosh 2011, 'The Land Acquisition Bill: A Critique and a Proposal', *Economic and Political Weekly*, vol. 46, no. 41, pp. 65-72 Published by: Economic and Political Weekly Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23047189>.

Dengan disahkannya UU ini maka pengaturan terhadap pengadaan tanah di India menjadi jauh lebih baik daripada pengaturan sebelumnya.¹⁸⁰

Kewajiban pelaksanaan pengadaan tanah dengan memegang prinsip kompensasi yang adil dan transparan, adanya rehabilitasi dan pemukiman kembali tentunya memberikan perlindungan kepada masyarakat sebagai pihak terdampak pada posisi hukum yang lebih kuat.

Konsep R & R (*Rehabilitation and Resettlement*) yang diusung dalam regulasi baru di India ini harapannya mampu menyentuh kebutuhan mendasar bagi masyarakat yang terkena proyek pengadaan tanah. Patil dan Gosh menyebutkan setidaknya di dalam konsep Rehabilitation and Resettlement ini hendaknya mencakup beberapa kebutuhan mendasar masyarakat diantaranya aspek fisik; aspek sosial budaya; dan aspek ekonomi.¹⁸¹

Beberapa hal yang menyangkut aspek fisik meliputi pemulihan pemukiman/sektor perumahan, penyediaan kebutuhan air, penyediaan kebutuhan listrik, jaringan jalan dan transportasi umum. Sementara untuk beberapa hal menyangkut aspek sosial yakni pemulihan modal sosial masyarakat kaitannya dengan aspek hubungan/jaringan serta pemulihan terhadap kondisi budaya dan kepercayaan yang sangat kental dengan masyarakat India. Sementara upaya rehabilitasi kaitannya dengan aspek ekonomi menyangkut upaya pemulihan kehidupan masyarakat setidaknya mencapai kondisi yang minimal sama dengan sebelum adanya proyek pengadaan tanah.

Regulasi pengadaan tanah tahun 2013 membawa dampak positif terhadap pelaksanaan pengadaan tanah di India, akan tetapi dalam implementasinya terdapat

¹⁸⁰Guha, A 2015, 'Acting Cleverly in the Comfort Zone of Power and Visceral Resistance: A Case of Land Acquisition in West Bengal, India', *Indian Anthropologist*, Vol. 45, No. 1, pp. 15-29.

¹⁸¹Patil, V, Ghosh, R, Kathuaria, V, Farrel, KN, 2020, 'Money, Land or self-employment? Understanding preference heterogeneity in landowners' choices for compensation under land acquisition in India', *Land Use Policy journal homepage: www.elsevier.com/locate/landusepol*.

beberapa hal kelemahan. Salah satu kelemahan dari UU ini yakni di dalam peraturan tersebut mensyaratkan bahwasanya dalam tahapan rehabilitasi dan pemindahan pada kegiatan pembebasan tanah setidaknya harus mendapat persetujuan sejumlah 80 % dari semua masyarakat terdampak. Pengaturan ini dalam tataran praktiknya seringkali mengakibatkan munculnya tekanan antar petani.

Beberapa pendapat menyatakan bahwasanya dengan ditetapkan UU pengadaan tanah tahun 2013 ini melanggar amandemen yang ditetapkan oleh Konstitusi, dimana pengaturan ini menyiratkan adanya pemerintahan sendiri-sendiri yang ada di pedesaan, peraturan yang ada di perkotaan dan juga pemerintahan pusat.¹⁸²

Seiring berjalannya waktu pro dan kontra terhadap LARR 2013, terjadi di beberapa negara bagian. Statemen beberapa negara bagian yang menyatakan bahwa masing-masing dari negara bagian lebih berpengalaman terhadap praktik pengadaan tanah mengakibatkan adanya ruang bagi mereka untuk menetapkan regulasi tersendiri terhadap pengadaan tanah. Menanggapi hal tersebut pada akhirnya pemerintah menetapkan memberlakukan LARRY 2013 untuk pemerintahan pusat, sementara terhadap beberapa negara bagian yang ada di India diperkenankan untuk mengatur pengadaan tanah melalui undang-undang yang diatur secara terpisah/tersendiri.

Di dalam hukum pengadaan tanah ini, Sathe mengelompokkan terdapat 3 (tiga) permasalahan utama yakni: persetujuan, tujuan publik dan kompensasi. Meskipun di dalam peraturan diatur bahwasanya untuk pengadaan tanah dibutuhkan adanya persetujuan dari pemilik tanah namun apabila pengadaan tanah itu digunakan untuk kepentingan umum maka pengambilan tanah secara paksa pun dapat tetap dilakukan. Definisi kepentingan publik inipun telah diatur dalam regulasi agar tidak disalah artikan

¹⁸² Guha, A 2001, 'Land Acquisition in a West Bengal District', *Economic and Political Weekly*, 39 (42), pp 620-4623.

oleh pihak-pihak yang memanfaatkan dan mencari celah hukum demi kepentingan pribadi.¹⁸³

Beberapa contoh kasus lain terkait pengadaan tanah dilakukan Shee & Maiti terhadap dampak pengadaan tanah pada pembangunan JSW Bengal Steel. Dalam perjalanannya proyek ini sempat ditangguhkan di tahun 2014 dikarenakan sejak awal proses pengadaan tanah sudah muncul berbagai permasalahan. Pembebasan tanah ini mencakup luasan hingga 4.225 Ha, mengakibatkan 700 KK/ rumah tangga yang sebagian besar bekerja sebagai petani, buruh, peternak. Belum adilnya nilai kompensasi serta kebijakan yang kurang berpihak kepada masyarakat level bawah mengakibatkan pasca pengadaan tanah, mereka hanya dapat menghabiskan uang kompensasi untuk kegiatan yang sifatnya tidak produktif. Hasil analisis ekonomi masyarakat pasca pengadaan tanah juga menunjukkan bahwasanya pendapatan bulanan masyarakat berkurang hingga sebesar 50 %, dan hanya sedikit dari masyarakat terdampak yang dapat meneruskan hidup bersumber dari mata pencaharian non pertanian. Proses pengadaan tanah yang kurang melibatkan partisipasi masyarakat yang berujung merugikan dan memunculkan demonstrasi besar-besaran ini mengakibatkan ditangguhkannya operasional pabrik. Penangguhan operasional pabrik juga memunculkan problem baru bagi sebagian masyarakat yang bekerja sebagai buruh pada proyek tersebut. Beberapa dampak buruk yang dirasakan masyarakat pekerja yakni mereka yang sebelumnya dapat bekerja pada proyek pabrik mengalami keterpurukan karena kehilangan pekerjaan dan akhirnya menjadi pengangguran.¹⁸⁴

Kemudian pemberlakuan UU tahun 2005 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK)/*Special Economic Zone* (SEZ) di India menuai banyak pergolakan. Beberapa

¹⁸³ Sathe, *Loc.Cit*

¹⁸⁴ Shee, SP, Maiti, *Loc Cit*

pihak menyalahgunakan regulasi KEK serta regulasi pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum guna kepentingan tertentu/swasta marak terjadi. Mukerji dalam kajiannya menyatakan bahwa kebutuhan/prinsip pasar, kebijakan KEK serta booming pengembangan sektor real estate sebagai bagian dari proses ekspansi kapitalis terhadap kebutuhan lahan menyebabkan problem serius bagi ketidakamanan mata pencaharian jutaan orang.¹⁸⁵ Pengambilalihan lahan produktif masyarakat petani di India guna pembangunan kepentingan umum namun berakhir tanahnya ke tangan pengusaha Real Estate semakin memperburuk keadaan Masyarakat.¹⁸⁶

Lemahnya perlindungan terhadap kepentingan masyarakat serta beberapa celah hukum berimplikasi pada munculnya penyelundupan kepentingan yang semakin mengakibatkan pembangunan di India seolah hanya dapat dinikmati pihak-pihak tertentu. Dampak dari pengadaan tanah dan pembangunan ini juga menyebabkan eksploitasi sumber daya alam seperti hutan, air maupun sumber daya alam lainnya yang menjadi tumpuan bagi masyarakat yang menggantungkan sektor ekonomi agraris.¹⁸⁷

Dalam perkembangannya pengadaan tanah di India masih terus berlangsung secara massif. Pertumbuhan industri yang bergerak di bidang tekstil, perfilman, teknologi informasi, pengasahan berlian, pertambangan maupun petroleum berkembang cukup pesat pada beberapa wilayah di India khususnya berpusat di perkotaan. Beberapa pengadaan tanah yang digunakan untuk eksploitasi tambang mineral marak dilakukan di beberapa wilayah. Meskipun regulasi pengadaan tanah tahun 2013 telah diterbitkan, namun di dalam implementasinya masih cukup banyak problem yang perlu

¹⁸⁵ Mukerji S 2021, *Balancing Growth with Livelihood Sustainability: Social and Political Action Over Land Acquisition in India*. In: Verma M.K. (eds) *Environment, Development and Sustainability in India: Perspectives, Issues and Alternatives*. Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-33-6248-2_13.

¹⁸⁶ Parwez, S, Sen, V 2016, 'Special Economic Zone, Land Acquisition, and Impact on Rural India', *Emerging Economy Studies* 2(2) 223–239 © 2016 International Management Institute SAGE Publications sagepub.in/home.nav DOI: 10.1177/2394901516661104 <http://emi.sagepub.com>.

¹⁸⁷ Mukerji S. *Loc.Cit*

diselesaikan. Pengaturan nilai kompensasi tanah yang beragam serta implementasi pengadaan tanah yang dilakukan tentu mengakibatkan dampak yang beragam pula kepada masyarakat. Begitupun dengan kondisi masyarakat terdampak yang terkena pengadaan tanah, ketika background mereka berbeda maka upaya strategi, mekanisme kompensasi serta upaya kebijakan rehabilitasi maupun pemukiman Kembali yang dilakukan juga perlu disesuaikan.¹⁸⁸

Pemberian kompensasi yang adil dan pengadaan tanah tanpa adanya unsur paksaan yakni adanya kerelaan dari pemilik tanah sebelumnya juga dijadikan agenda dalam pengaturan/regulasi pengadaan tanah di India.¹⁸⁹

Upaya perbaikan terhadap kebijakan pengadaan tanah juga dilakukan di India. Salah satunya melalui penilaian dampak sosial sebelum dilaksanakannya pengadaan tanah terkhusus pada wilayah-wilayah dimana lokasi tanah digunakan untuk usaha pertambangan.¹⁹⁰

Lahirnya UU yang mengatur terkait pengadaan tanah, rehabilitasi dan pemukiman kembali di India pada tahun 2014 memiliki tujuan agar dalam pengadaan tanah pemberian kompensasi dapat diberikan secara adil kepada para pemilik tanah (khususnya petani). Selain kompensasi yang adil, regulasi ini mewajibkan kepada pihak yang membutuhkan tanah untuk bertanggungjawab terhadap pemukiman kembali dan pemulihan kehidupan masyarakat terdampak.¹⁹¹

¹⁸⁸Mishra, SK, Mishra, P 2017, *Determinants of households resistance against land acquisition for mining: Experiences at Talcher coalfields in India*, Land Use Policy, 66, 10 – 17, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.04.024>.

¹⁸⁹Sarkar, S 2011, 'The Impossibility of Just Land Acquisition', *Economic and Political Weekly*, vol. 46, no. 41 (OCTOBER 8-14, 2011), pp. 35-38 Published by: Economic and Political Weekly Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23047182>.

¹⁹⁰Lahiri-Dutt, K 2012, 'Land acquisition and dispossession of private coal companies in Jharkhand', *Economic and Political Weekly*, No. 6.

¹⁹¹Das, SP, Saha, A 2015, 'Land Acquisition and industrial growth', *Indian Growth and Development Review*, Vol.8, No.2, pp.163-183, ©EmeraldGroupPublishingLimited 1753-8254 DOI 10.1108/IGDR-06-2015-2025

Secara regulasi pemerintah India telah menetapkan pengaturan pemukiman kembali serta pemulihan kehidupan masyarakat, meskipun di dalam implementasinya masih terdapat beberapa penyelewengan maupun ketidakmaksimalan.

Untuk memberikan gambaran tentang pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di beberapa negara sebagaimana uraian di atas dapat digambarkan dalam tabel di bawah ini:

TABEL 2
PERBANDINGAN PENGATURAN PENGADAAN TANAH UNTUK
KEPENTINGAN UMUM

NO	ASPEK	MALAYSIA	SINGAPURA	AUSTRALIA	INDIA
1	Landasan Hukum	Akta Pengambilan Tanah 1960	Land Acquisition Act 41 of 1966	Land Acquisition Act 15 of 1989	LARR (<i>Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act</i>). 2013
2	Jenis Pembangunan Untuk kepentingan Umum	Jenis pembangunan dibagi menjadi 3 yaitu Pertama, maksud umum, yaitu untuk kegunaan berbentuk umum seperti rumah sakit, atau klinik, tempat rekreasi, tempat ibadat, gedung serba guna dan seumpamanya. Kedua, untuk maksud yang bermanfaat untuk pembangunan ekonomi negara atau kepada	Pembangunan perumahan, sarana transportasi, infrastruktur energi, tempat wisata, pengembangan sektor ekonomi, pembangunan tempat Pendidikan	Pembangunan sekolah; rumah sakit; pelabuhan; jembatan; penerbangan; lapangan parkir; jalan; saluran pembuangan limbah	Infrastruktur seperti jalan, waduk

		umum apakah secara keseluruhannya atau hanya sebagiannya saja; Ketiga, untuk maksud dijadikan kawasan pertambangan, penempatan, pertanian, perdagangan dan industri			
3	Bentuk Ganti Rugi	Uang, pergantian tanah, pemukiman	Nominal uang	Nominal uang	Nominal uang, rehabilitasi. Pemukiman
4	Dasar Pemberian Ganti Kerugian	Nilai Pasar Tanah	Nilai pasar tanah saat di umumkannya pengambilan hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu dan turunnya penghasilan pemegang hak	Harga Pasar, Nilai Akuisisi, Tambahan Nilai	Harga Pasar
5	Penerapan Konsinyasi	Tidak diterapkan	Diterapkan	Tidak diterapkan	-

B. Rekonstruksi Nilai Keadilan dalam Regulasi Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Menciptakan masyarakat adil dan makmur merupakan tujuan negara Republik Indonesia dan pembangunan yang merupakan dasar program pemerintah untuk seluruh wilayah Indonesia. Dalam melaksanakan pembangunan ini faktor utama yang paling penting adalah tanah. Seperti pembuatan jalan raya, pelabuhan-pelabuhan, bangunan-

bangunan untuk industri, pertambangan, perumahan dan kesehatan dan lain-lain demi kepentingan masyarakat. Untuk memperoleh tanah ini peranan pemerintah sangat diperlukan karena terkadang tanah yang akan didirikan atau bangunan tersebut adalah milik rakyat, sehingga untuk memperolehnya harus melalui pemerintahan yaitu dengan cara pencabutan hak atas tanah dan pembebasan hak atas tanah. Peranan pemerintah atas tanah dalam rangka pembangunan sangat penting sekali sehingga dalam hal ini pemerintah harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan benar. Pembangunan ini dilaksanakan untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkaitan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, asas ketertiban dan asas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu stabilitas masyarakat.

Mengingat masalah tanah erat sekali hubungannya dengan manusia sebagai pemenuhan kebutuhannya demi kelangsungan hidupnya demikian juga hubungan. Manusia sebagai anggota masyarakat – dengan pemerintah sebagai penguasa tertinggi dalam negara sekaligus penggerak untuk terwujudnya pembangunan demi untuk peningkatan taraf hidup dari masyarakat. Bagi masyarakat Indonesia hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya merupakan hukum yang penting, namun apabila, benar-benar diperlukan dapat dilakukan pencabutan dan pembebasan hak tersebut untuk kepentingan pembangunan. Timbul permasalahan sejauh mana peranan pemerintah atas tanah dalam rangka melaksanakan pembangunan dan bagaimana upaya pemerintah dalam hal pemecahan masalah pertanahan yang timbul.

Persoalan tentang tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting sekali oleh karena sebagian besar daripada kehidupannya adalah tergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat

dicadangkan untuk kehidupan masa mendatang. Tanah adalah tempat pemukiman dari sebagian umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan dan pada akhirnya tanah pulalah yang dijadikan tempat persemayaman terakhir bagi seseorang yang meninggal dunia.

Di dalam pembangunan kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Kegiatan pembangunan sebagaimana halnya di Indonesia terutama sekali. Pembangunan di bidang materil baik di kota maupun di desa banyak sekali memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan pembangunan dimaksud. Pengadaan berbagai proyek pembuatan dan pelebaran tanah (jalan) semuanya memerlukan tanah sebagai tempat penampungan dan sebagai sarana utamanya. Usaha-usaha pengembangan perkotaan baik berupa perluasan dengan membuka tempat-tempat pemukiman baru di pinggiran kota maupun usaha-usaha pemekarannya sesuai dengan tata kota senantiasa membutuhkan tanah untuk keperluan tersebut. Pendek kata hampir semua usaha pembangunan memerlukan tanah sebagai sarannya.

Adanya berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara satu dengan lainnya berkenaan dengan persoalan tanah dalam pembangunan itu. Di satu pihak pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedang di lain pihak sebagian besar dari warga masyarakat memerlukan juga tanah tersebut sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencaharian. Bilamana tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pemerintah, maka jelas akan mengorbankan hak asasi warga masyarakat yang seharusnya jangan sampai terjadi dalam negara yang menganut prinsip-prinsip "*Rule of Law*" akan tetapi bilamana ini dibiarkan saja maka usaha-usaha pembangunan akan macet. Ada sementara pihak yang beranggapan kalau ada sebidang tanah sangat diperlukan untuk kepentingan pembangunan maka mau tidak mau usaha tersebut harus berhasil, sehingga pada saat sekarang pembangunan banyak dijadikan

kambing hitam yang dapat menimbulkan kesan bahwa segalanya akan menjadi halal bilamana dilakukan untuk dan demi pembangunan, sekalipun hal tersebut dilakukan dengan melanggar hukum. Pandangan yang sedemikian ini sebenarnya bertentangan dengan asas perikehidupan dalam keseimbangan.

Demikian pentingnya peranan (kegunaan) tanah dalam rangka pembangunan sehingga mungkin pihak-pihak yang terkait dalam hak-haknya atas tanah menjadi korban pihak segelintir oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab dengan kedok pembebasan tanah dalam rangka pembangunan. Dalam hal ini tentu peranan pemerintah daerah setempat sangat diperlukan sekali mendalami masalah-masalah pertanahan sehingga hal-hal yang merugikan bagi pihak yang terkena pembebasan, haknya atas tanah dapat segera ditanggulangnya.

Pembangunan nasional yang meliputi berbagai aspek kehidupan baik pembangunan yang dilakukan oleh perorangan/keluarga atau kelompok sosial juga membutuhkan tanah. Jadi dalam menyongsong lajunya pembangunan hubungannya dengan tanah merupakan permasalahan yang cukup peka, karena dengan meningkatnya kegiatan pembangunan dewasa ini maka kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai proyek juga turut meningkat. Sedangkan di lain pihak penyediaan tanah untuk itu kurang. Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah tersebut perlu penanggulangan yang serius, mengingat persoalan tanah adalah sangat sensitif karena hubungan tanah bukan hanya sekedar mengandung aspek ekonomis, tetapi juga kesejahteraan sosial, politik, kultural, psikologis, religius. Berdasarkan hal tersebut di atas maka pemerintah dalam memecahkan berbagai masalah yang berkaitan dengan tanah, bukan saja harus mengindahkan prinsip-prinsip hukum akan tetapi juga harus memperhatikan kesejahteraan sosial, asas ketertiban dan asas kemanusiaan agar masalah pertanahan tersebut tidak berkembang menjadi keresahan yang mengganggu kestabilan masyarakat.

Kebijakan pertanahan yang berlaku selama ini, adalah sangat sentralistik dan pelaksanaan pencabutan, pembebasan hak atas tanah cenderung otoriter dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan tidak mengakomodasi kepentingan warga masyarakat dan hak-hak asasinya. Melalui pembaharuan, diharapkan kebijakan pertanahan yang bersifat sentralistik ini sudah tidak bisa lagi dipertahankan. Seharusnya politik pertanahan yang sentralistik dan otoriter ini di arahkan ke politik pertanahan yang desentralistik dan responsif, dengan nuansa demokratis. Pelaksanaan ketentuan perundang-undangan tidak hanya bersandar kepada “hukum apa adanya” (*the law that is*), tetapi harus merespon keadaan sosial atau “hukum yang seharusnya” (*the law that ought to be*). Hukum itu tidak hanya berkembang dengan logika tertutup, tetapi harus dapat mengambil nilai-nilai baru dari masyarakat dan dengan memperbaiki peraturan sedemikian rupa sehingga sesuai dengan keadaan dewasa ini.

Perubahan kebijakan mengenai pengadaan pencabutan, pembebasan tanah, harus segera dilakukan dengan paradigma politik pertanahan yang responsif dan demokratis. Adanya ketegasan dalam peraturan perundang-undangan untuk melibatkan masyarakat, baik yang terkena dampak, maupun kelompok kepentingan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan, dan mengakomodasi tentang perlindungan hak dan kepentingan masyarakat, termasuk hak untuk mendapat jaminan untuk kesejahteraan agar tidak menjadi lebih miskin dari sebelum tanahnya dibebaskan.

Dalam ketentuan perundang-undangan mengenai pencabutan, atau pembebasan hak-hak atas tanah untuk kepentingan umum yang berlaku sekarang, perlu dirumuskan kembali sesuai dengan nilai-nilai sosial yang berkembang dewasa ini, antara lain adalah Pertama, pendefinisian yang konkrit tentang pengertian “kepentingan umum” menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang. Pengertian kepentingan umum dirumuskan

secara abstrak yaitu kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak dan kepentingan pembangunan.

Batasan tentang pengertian kepentingan umum yang abstrak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dalam masyarakat. Akibatnya terjadi “ketidakpastian hukum dan menjurus pada munculnya konflik dalam masyarakat. Kegiatan pembangunan untuk fasilitas kepentingan umum antara lain seperti, pelabuhan, bandar udara, telekomunikasi, Rumah Sakit Umum, yang sekarang sudah berubah pembangunan fasilitas umum yang bersifat komersial. Dulunya milik pemerintah sekarang telah diswastanisasikan, tentu saja pengadaan tanah untuk proyek tersebut tidak dapat dilakukan dengan cara pencabutan, atau pembebasan dengan ganti rugi, tetapi harus ditegaskan pengadaan tanahnya harus dilakukan dengan cara peralihan hak dengan jual beli.

Kedua, pada peraturan sekarang hanya ditentukan penggantian kerugian hanya terbatas bagi masyarakat pemilik tanah ataupun penggarap tanah. Berarti ahli warisnya. Ketentuan ini tanpa memberikan perlindungan terhadap warga masyarakat yang bukan pemilik, seperti penyewa atau orang yang mengerjakan tanah, yang menguasai dan menempati serta yang menggunakan tanah. Di samping itu terhadap hak ulayat yang dibebaskan untuk kepentingan umum, bagi masyarakat adat tersebut belum dilindungi dan belum mendapat kontribusi dari pembangunan itu, serta recognisi sebagai ganti pendapatan. Pemanfaatan dan penguasaan hak ulayat mereka yang telah digunakan untuk pembangunan. Ketiga, pelaksanaan musyawarah tidak dilakukan sesuai dengan alur dan patut. Masyarakat yang terkena pembebasan yang berada dalam posisi yang lemah tidak didampingi oleh LSM sebagai lembaga yang mendampingi masyarakat dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi yang layak untuk diberikan kepada masyarakat yang terkena pembebasan.

Perubahan kebijakan mengenai pelaksanaan musyawarah dan menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi, pada peraturan perundang-undangan yang akan datang haruslah ditemukan adanya keterlibatan masyarakat dan LSM. Sejak awal sampai berakhirnya kegiatan pembebasan. Musyawarah untuk mencapai kesepakatan, harus dilakukan dengan perundangan yang benar, saling mendengar dan saling menerima pendapat, berdasarkan alur dan patut, berdasarkan sukarela antara para pihak tanpa adanya tekanan psikologis yang dapat menghalangi proses musyawarah tersebut.

Keempat, dalam ketentuan hukum yang berlaku sekarang, bagi para warga yang terkena pembebasan ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk uang atau tanah pengganti dan permukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi tersebut. Pengaturan tentang permukiman kembali tidak diatur lebih lanjut, sehingga permukiman kembali itu dilaksanakan hanya sekedar memindahkan warga masyarakat yang terkena proyek pembebasan dari tempat yang lama ke tempat yang baru, tanpa diikuti dengan kegiatan untuk memulihkan kehidupan sosial ekonomi mereka.

Paradigma baru tentang pemulihan sosial ekonomi warga masyarakat yang terkena proyek pembebasan, yaitu perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomimereka dengan memperhitungkan kerugian yang dialami oleh warga yang terkena dampak pembebasan tanahnya, bagi warga masyarakat yang sebelumnya tanah adalah merupakan aset yang berharga, sebagai tempat usaha, bertani, berkebun dan sebagainya, terpaksa kehilangan aset ini, karena mereka dipindahkan ke tempat permukiman yang baru. Pemulihan lokasi permukiman yang baru bagi warga masyarakat, seharusnya direncanakan pembangunan infrastruktur yang mendukung kegiatan dalam upaya pemulihan kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat, sehingga kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat dapat kembali pulih di tempat yang baru. Setidak- tidaknya masyarakat tidak akan menjadi lebih miskin dari sebelum tanah dibebaskan.

Perlu adanya pemikiran tentang lokasi tempat permukiman yang baru, harus ditata sesuai dengan rencana tata ruang daerah atau kota, dengan diikuti oleh proyek konsolidasi tanah perkotaan atau perdesaan. Konsekuensi dari pemikiran ini diharapkan agar adanya pembebasan tanah ini, sekaligus akan terjadi pengembangan wilayah baru yang tertib dan membangun sentral- sentral ekonomi baru bagi masyarakat.

Kelima, setiap perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan tentang menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi perlu adanya pemikiran bahwa penyelesaiannya yang paling utama harus dilakukan dengan penyelesaian ADR (Alternative Dispute Resolution), yaitu melalui musyawarah, negosiasi dan mediasi, jika cara ini tidak membuahkan hasil, maka penyelesaian baru melalui proses yudisial ke Pengadilan. Keenam, panitia pencabutan hak-hak atas tanah harus juga bertanggung jawab terhadap upaya pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak pembebasan. Keanggotaan panitia pembebasan tanah tidak hanya didominasi oleh instansi pemerintah saja, tetapi harus juga melibatkan masyarakat/LSM dan wakil dari perguruan tinggi, agar netralitas kepanitiaan tetap terjaga.

Berdasarkan paparan yang dikemukakan di atas, dapat ditawarkan formulasi kebijakan hukum masa depan yang menyangkut pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pertama, mengedepankan landasan filosofis bangsa sebagai paradigma nasional untuk diejawantahkan secara konkrit di lapangan, dalam upaya meningkatkan dan sekaligus mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam implementasinya hal tersebut hanya dapat diwujudkan dengan perangkat hukum positif yang mampu mengadopsi nilai- nilai hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat dan realitas sosial yang ada. Hal penting lainnya untuk mendukung pelaksanaannya di lapangan sangat diperlukan terciptanya suatu kultur yang kondusif, apakah hal itu kultur yang menyangkut aparat penyelenggara maupun masyarakat pada umumnya. Kedua, pembentukan peraturan hukum dimaksud harus mengedepankan aspirasi masyarakat

daerah (lokal) dan untuk selanjutnya ditetapkan melalui lembaga yang berwenang dalam bentuk undang-undang. Secara praktis operasional dalam proses pembentukan undang-undang dimaksud harus dilakukan dengan pendekatan yang populis, yaitu lebih mengutamakan penerimaan aspirasi masyarakat di daerah ketimbang kepentingan seseorang atau kelompok tertentu yang cenderung otoriter dan bersifat sentralistik. Seharusnya politik pertanahan yang sentralistik dan otoriter ini di arahkan ke politik pertanahan yang desentralistik dan responsif dengan nuansa demokratis.

Pelaksanaan ketentuan perundang-undangan tidak hanya bersandar pada hukum apa adanya (the law that is) tetapi harus merespon keadaan sosial atau hukum yang seharusnya (the law ought to be). Hukum itu tidak hanya bersumber pada logika tertutup, tetapi harus dapat mengambil nilai-nilai baru dari masyarakat dengan memperbaharui peraturan sedemikian rupa sehingga sesuai dengan keadaan dewasa ini. Di samping itu adanya ketegasan dalam peraturan perundang-undangan untuk melibatkan masyarakat, baik yang terkena dampak, maupun kelompok kepentingan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan serta mengakomodasi tentang perlindungan hak untuk mendapatkan jaminan kesejahteraan.

Dalam perundang-undangan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum, melalui pelepasan hak-hak atas tanah masyarakat, perlu adanya pendefinisian yang konkrit tentang pengertian kepentingan umum, yang tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Kegiatan pembangunan untuk fasilitas kepentingan umum harus dibedakan dengan yang bersifat komersial dan yang bersifat non komersial. Perlu juga diatur tentang perlindungan masyarakat yang bukan pemilik tanah yang haknya dilepaskan, seperti penyewa atau orang yang mengerjakan tanah, yang menguasai dan menempati serta menggunakan tanah. Di samping itu terhadap hak ulayat yang dibebaskan untuk kepentingan umum, bagi masyarakat adat tersebut harus mendapat perlindungan dan

kontribusi dari pembangunan itu, serta recognisi sebagai ganti pendapatan pemanfaatan dari penguasaan hak ulayat mereka yang telah digunakan untuk pembangunan.

Pelaksanaan musyawarah harus dilakukan antara masyarakat dan pemerintah/dan atau yang membutuhkan tanah, sesuai dengan alur dan patut dengan memperhatikan posisi yang lemah dari masyarakat yang terkena pelepasan hak atas tanah. Untuk itu dalam pelaksanaan musyawarah masyarakat harus didampingi oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dari awal sampai berakhirnya kegiatan pembebasan.

Pemberian ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk uang atau tanah pengganti dan pemukiman kembali atau gabungan dari dua atau lebih dari bentuk tersebut serta pengaturan pemukiman kembali tidak hanya sekedar memindahkan warga masyarakat yang terkena proyek pelepasan hak dari tempat yang lama ke tempat yang baru, tetapi harus diikuti dengan kegiatan untuk memulihkan kehidupan sosial ekonomi mereka. Untuk itu perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomi mereka dengan memperhitungkan kerugian yang dialami oleh masyarakat, sehingga kehidupan sosial ekonomi masyarakat dapat kembali pulih di tempat yang baru atau setidaknya masyarakat tidak akan menjadi lebih miskin dari sebelumnya. Tempat permukiman yang baru harus ditata sesuai dengan Rencana Tata Ruang Daerah atau Kota dengan diikuti oleh proyek konsolidasi tanah perkotaan atau perdesaan. Konsekuensi dari pemikiran ini diharapkan agar adanya pelepasan hak atas tanah yang berdampak pembangunan wilayah baru yang tertib dan membangun sentra-sentra ekonomi baru bagi masyarakat.

Konflik yang terjadi dalam pelaksanaan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi perlu adanya pemikiran, bahwa penyelesaian yang paling utama harus dilakukan dengan penyelesaian Alternative Dispute Resolution (ADR). Jika cara ini tidak dapat membuahkan

hasil, maka penyelesaian baru dilakukan melalui proses yudisial ke Pengadilan dengan asas sederhana, cepat, tepat dan biaya murah.

Panitia pelepasan hak atas tanah harus juga bertanggung jawab terhadap upaya pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak. Keanggotaan panitia tidak hanya didominasi oleh instansi pemerintah saja, tetapi harus juga melibatkan Masyarakat / ISM dan wakil dari perguruan tinggi agar netralitas kepanitiaan tetap terjaga.

Dalam undang-undang pelepasan hak-hak atas tanah masyarakat yang dicita-citakan untuk masa depan harus mengadopsi asas kesepakatan, asas kemanfaatan, asas kepastian, asas keadilan dan asas komunikasi hukum, asas musyawarah, asas keterbukaan, asas keikutsertaan, asas kesetaraan, dan asas minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan ekonomi.

Asas kesepakatan harus dilakukan berdasarkan persetujuan kehendak para pihak tanpa adanya unsur paksaan, kekhilafan dan penipuan serta dilakukan dengan iktikad baik.

Asas kemanfaatan diletakkan atas prinsip bahwa pelepasan hak atas Tanah masyarakat untuk kepentingan umum harus dapat memberi manfaat bagi yang membutuhkan tanah dan masyarakat yang tanahnya dibebaskan serta masyarakat pada umumnya. Dengan asas kemanfaatan setidak-tidaknya pencabutan atau pembebasan tanah pada prinsipnya harus dapat memberi manfaat bagi yang membutuhkan tanah dan pihak masyarakat yang tanahnya dicabut atau dibebaskan. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat terwujud, sehingga pembangunan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana peruntukan berbagai fasilitas kepentingan umum. Di samping itu pihak warga masyarakat pemilik tanah dapat diberikan ganti rugi yang layak, atau dapat diberikan tanah pengganti

dan permukiman kembali sehingga tingkat kehidupan sosial ekonominya dapat menjadi lebih baik atau setidaknya tidak menjadi lebih miskin dari sebelum tanah dicabut atau dibebaskan. Pada akhirnya, kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan dapat bermanfaat bagi masyarakat sekitarnya.

Asas kepastian hukum dapat dilakukan dengan cara-cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dapat berjalan sesuai dengan ketentuannya dan dipatuhi oleh masyarakat dan semua pihak yang terkait dapat dengan pasti mengetahui hak-hak dan kewajiban masing-masing. Diharapkan dengan adanya ketentuan hukum warga masyarakat menjadi sadar akan adanya kaedah-kaedah dan sehubungan dengan itu menjadikan masyarakat yang terkait sanggup menaati sepenuhnya (*to obey*) atau setidaknya menyesuaikan perilakunya (*to conform*) dengan ketentuan peraturan itu. Kepastian hukum itu juga harus terdapat di dalam hukum itu sendiri, dimana tiada satupun kalimat atau bahasa yang terdapat dalam undang-undang menimbulkan penafsiran yang berbeda. Di samping itu juga karena hukum itu sendiri, akan menimbulkan kepastian misalnya dengan adanya lembaga pencabutan hak, pembebasan hak atas tanah dan pelepasan hak atas tanah akan menimbulkan kepastian bagi masyarakat untuk mendapatkan ganti rugi yang layak atau tanah pengganti dan permukiman yang baru. Sedangkan bagi penerima ataupun yang memerlukan tanah harus dapat menikmati ataupun mengusahakan tanah tersebut tanpa gangguan dari pihak manapun juga. Hal ini berarti bahwa karena hukum warga masyarakat melepaskan haknya dan karena hukum juga bagi mereka yang membutuhkan tanah telah mendapatkan tanah dengan pemberian ganti rugi yang layak. Dengan kepastian hukum Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan cara-cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dapat berjalan sesuai dengan ketentuannya dan dipatuhi oleh masyarakat dan semua pihak yang terkait dapat dengan

pasti mengetahui hak-hak dan kewajiban masing-masing, agar peraturan itu dapat bermakna sosial dalam arti dapat benar-benar terwujud sebagai perilaku yang riil.

Asas keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang harus diberikan kepada pemilik tanah dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dilepaskan haknya tersebut. Begitu juga bagi orang yang membutuhkan tanah. Asas ini harus dikonkretkan dalam pelaksanaan ganti kerugian dalam arti kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya tidak menjadi lebih miskin dari sebelumnya. Di sisi lain prinsip keadilan juga harus meliputi pihak yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukannya dan memperoleh perlindungan hukum. Keadilan ini harus mencerminkan sebagai pembenahan atau perbaikan (*corrective or remedial justice*) yaitu yang dapat mengoreksi setiap ketidakseimbangan dalam komunitas dengan pemulihan kesamaan dalam hal apapun yang ada sebelum kekeliruan berlangsung.

Keadilan berlaku dalam hukum, juga memberikan ukuran lahir dengan mana hukum dapat dipertimbangkan, misalnya keadilan menganjurkan kejujuran, dan konsepsi ini sangat mempengaruhi perkembangan hukum. Keadilan adalah suatu cita yang didasarkan pada sifat moral manusia. Konsepsi mengenai keadilan dapat berkembang dengan berkembangnya pengertian manusia, tetapi keadilan tidak terbatas pada apa yang terjadi dalam dunia kenyataan. Jelaslah bahwa keadilan itu bukan merupakan suatu yang absolut, tetapi merupakan konsep filosofis mengandung pengertian yang abstrak

Asas keadilan formal yang diakui secara umum sebagaimana yang dikatakan Lloyd, bahwa suatu sistem perundang-undangan yang tepat memerlukan tiga keistimewaan: eksistensi peraturan-peraturan yang berkaitan dengan perilaku sosial dan penyelesaian

perselisihan; penerapan umum dari peraturan- peraturan tersebut; penerapan yang tak berpihak atas peraturan-peraturan tersebut.

Penempatan beberapa konsep modern mengenai fungsi keadilan dalam kaitannya dengan kesamaan (*equality and justice*) ialah teori Aristoteles tentang “*distributive and corrective justice*” yang mengatakan bahwa:

- a. Keadilan yang sifatnya merata (*distributive justice*) dikaitkan terutama dengan alokasi hak-hak, kewajiban dan beban (tanggung jawab) diantara para anggota komunitas agar dapat dijamin keseimbangan. Dalam hal ini melibatkan perlakuan yang sama atas kegiatan-kegiatan tersebut yang sama sebelum melalui hukum.
- b. Keadilan yang sifatnya membenahan atau perbaikan (*corrective or remedial justice*) mengoreksi setiap ketidakseimbangan dalam komunitas dengan pemulihan kesamaan dalam hal apapun yang ada sebelum kekeliruan berlangsung.

Asas keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang harus diberikan kepada pemilik tanah, dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dicabut atau dibebaskan haknya untuk kepentingan umum. Begitu juga bagi orang yang membutuhkan tanah tersebut. Asas ini juga harus dikonkretkan dalam pelaksanaan ganti kerugian dalam arti dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi lebih miskin dari sebelumnya. Di sisi lain prinsip keadilan juga harus meliputi pihak yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukannya dan memperoleh perlindungan hukum.

Penempatan asas keadilan dalam ketentuan perundang-undangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah dalam arti, bahwa di satu sisi masyarakat yang terkena dampak harus memperoleh ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi

mereka minimal setara dengan keadaan sebelum pencabutan atau pembebasan hak mereka, di sisi lain kepada pihak yang membutuhkan tanah juga dapat memperoleh tanah sesuai rencana dan peruntukannya serta memperoleh perlindungan hukum. Dengan demikian terjadi keseimbangan dalam komunitas dengan pemulihan kesamaan dalam hal apapun yang ada sebelum kekeliruan berlangsung.

Dalam pelaksanaan penegakan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu diperhatikan, bahwa dalam sistem hukum itu terdapat tiga elemen yang perlu diperhatikan yaitu: Structure; Substance; dan Culture. Struktur dalam suatu sistem hukum, misalnya mengenai kedudukan dari peradilan, eksekutif, yudikatif. Sedangkan substansi dari sistem hukum adalah, mengenai norma, peraturan maupun undang-undang, tetapi lebih menarik dari ketiga elemen itu adalah mengenai budaya hukum yang berarti pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku. Dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan oleh masyarakat. Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya “seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya

Berdasarkan konsep tersebut, maka pelaksanaan ganti rugi dalam Pengadaan tanah, pencabutan, pembebasan dan pelepasan hak atas tanah tidak sekedar hanya dilakukan sesuai dengan struktur dan substansi hukum yang berlaku, tetapi harus memperhatikan budaya hukum masyarakat dan nilai-nilai serta pengharapan masyarakat terhadap sistem hukum yang berlaku. Tentunya ini tidak berarti bahwa setiap masyarakat dalam suatu komunitas memberikan pemikiran yang sama, karena banyak sub budaya yang ada dalam masyarakat. Tetapi sub budaya yang penting diperhatikan adalah budaya hukum hakim, dan penasehat hukum yang bekerja di dalam sistem hukum itu sendiri, karena merekalah

yang akan berhadapan dalam penyelesaian konflik antara masyarakat pemilik tanah dengan yang membutuhkan tanah. Pengadilan sebagai lembaga yang khusus untuk mengakhiri konflik.

Asas Musyawarah, dimana istilah ini dalam masyarakat adat, istilah ini mengandung suatu pengertian yang isinya primer sebagai suatu tindakan seseorang bersama orang-orang lain untuk menyusun suatu pendapat bersama yang bulat atas suatu permasalahan yang dihadapi oleh suatu masyarakatnya. Dari itu musyawarah selalu menyangkut masalah hidup masyarakat yang bersangkutan. Unsur yang esensial dalam musyawarah tersebut adalah adanya kesatuan pendapat yang mengadopsi pendirian semua kehendak para warga di dalamnya. Kehendak setiap warga merupakan bagian tidak terpisahkan dari kesatuan pendapat tersebut. Hasil dari musyawarah adalah adanya kesepakatan bersama. Asas kesepakatan sebagai hasil musyawarah dimaksudkan harus meliputi seluruh kegiatan dalam pelepasan hak atas tanah atau pengambilalihan tanah masyarakat termasuk juga kesepakatan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diberikan kepada masyarakat pemilik tanah. Asas kesepakatan ini, harus pencerminan adanya persetujuan antara pemilik tanah dan orang yang membutuhkan tanah yang telah dinyatakan secara tegas oleh yang bersangkutan. Kemudian harus diikuti dengan akta pelepasan hak atas tanah dengan ganti rugi yang disetujui oleh kedua belah pihak. Kesepakatan itu juga tidak boleh terjadi karena adanya unsur penipuan, paksaan dan kesesatan.

Menurut Koesnoe, pengertian musyawarah harus dipisahkan dengan pengertian dari mufakat. Musyawarah menunjuk kepada pembentukan kehendak bersama dalam urusan mengenai kepentingan hidup bersama, dalam masyarakat yang bersangkutan sebagai keseluruhan, sedangkan mufakat menunjuk kepada pembentukan kehendak bersama antara

dua orang atau lebih, dimana masing-masing berpangkal dari perhitungan untuk melindungi kepentingan masing-masing sejauh mungkin.

Musyawarah yang telah melahirkan mufakat antara para pihak sebagai hasil penyelesaian perbedaan-perbedaan kepentingan pribadi seseorang terhadap orang lain atas dasar perundingan antara yang bersangkutan. Pada dasarnya perundingan itu diarahkan pada titik-titik yang berbeda antara kehendak atau pendirian masing-masing pihak. Dengan melalui tawar menawar (*bargaining*) diusahakan untuk sampai pada persamaan pendirian atau kehendak mengenai pandangan yang berbeda. Dengan demikian, dalam tawar menawar, masing-masing pihak harus bersikap saling menerima dan memberi untuksampai kepada suatu persetujuan sebagai hasil kesepakatan bersama.

Musyawarah harus dilakukan dengan sikap saling menerima pendapat, pandangan, perasaan, atau penilaian pada suatu keadaan di mana masing-masing merasa pikiran dan perasaannya telah menjadi bagian dari kehendak bersama. Untuk itu, masing-masing pihak yang melakukan musyawarah harus mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) yang sama. Apabila salah satu pihak berada dalam posisi tawar yang lemah, maka terjadi ketidakseimbangan yang dapat merugikan pihak yang lemah. Keadaan ini dapat menimbulkan kesenjangan sehingga menimbulkan perdebatan yang panjang yang pada akhirnya menimbulkan konflik.

Kata mufakat, ialah putusan berdasarkan persesuaian paham dengan melalui permusyawaratan dan yang berdasarkan alur dan patut.” Musyawarah untuk mencari kesepakatan atau mufakat dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi, pada dasarnya dapat merujuk pada ketentuan-ketentuan hukum adat yang berlaku. Menurut adat Minangkabau, musyawarah yang dapat melahirkan mufakat haruslah didasarkan pada prinsip alur dan patut.

Dalam mencari kata mufakat ini tidaklah melalui pungutan suara dan berdasarkan sistem suara terbanyak. Dalam hal ini jika tidak didapat kata sepakat maka tidaklah dapat diambil keputusan. Patut merupakan standar normatif untuk mengukur baik buruk suatu kenyataan dan kepatutan adalah ukuran kenyataan untuk meminimalisasi dampak negatif dari suatu keputusan dengan memperhatikan nilai-nilai yang dihargai dalam proses (susila, kehormatan, harga diri, dsb), Kata patut ini mengandung pengertian yang penting dalam menghadapi suatu persoalan hukum, yang menekankan perhatian pada cara menemukan jawaban tentang bagaimana suatu perkara, kualitas dan status pihak-pihak yang bersangkutan dapat diselamatkan sebaik-baiknya. Karena, patut merupakan suatu yang memuat nilai-nilai susila dan juga sekaligus mengindahkan tuntutan akal yang sehat. Dalam hal ini musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah, harus dilakukan menurut alur yang patut, sehingga masing-masing pihak tidak ada merasa dirugikan atau tercapai kompromi yang memuaskan kedua belah pihak (win-win solution).

Berdasarkan pengertian musyawarah dan mufakat tersebut di atas, jika dilaksanakan secara konsekuen, maka musyawarah untuk mencari kesepakatan dalam hal pelaksanaan ganti rugi dalam pencabutan, pembebasan, dan pelepasan hak-hak atas tanah untuk kepentingan umum dapat meminimalkan konflik antara pemilik tanah dengan pemerintah yang membutuhkan tanah dan diharapkan pelaksanaan musyawarah tersebut dapat memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat.

Asas komunikasi hukum merupakan upaya untuk menanamkan kesadaran hukum warga masyarakat dan selanjutnya diharapkan dapat mengaktifkan: ketaatan terhadap hukum. Dalam hal ini perlu diawali penyebaran berita mengenai isi hukum yang akan diberlakukan dan ditegakan, agar dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa kecuali. Informasi mengenai substansi dari norma hukum itu dan sekaligus

menginformasikan tentang ide-ide kebenaran dari isi normatif peraturan perundang-undangan itu, yang dilakukan melalui jalur jalur formal dan informal. Kesadaran untuk mentaati hukum tidak hanya dalam konteks suatu interaksi vertikal, misalnya antara warga masyarakat dengan para pejabat negara akan tetapi bisa ditumbuhkan dalam konteks interaksi yang bersifat horizontal dan informal, yaitu antara sesama warga masyarakat.

Komunikasi hukum dan pengetahuan hukum adalah faktor yang sangat penting yang dapat mempengaruhi perilaku hukum masyarakat. Warga masyarakat yang terkena dampak pencabutan atau pembebasan tanah akan mematuhi akan mematuhi atau tidak mematuhi aturan, menggunakan aturan atau menghindari aturan tanpa mengetahui aturan yang sebenarnya. Dengan kata lain aturan harus dikomunikasikan kepada warga masyarakat dan masyarakat harus memperoleh pengetahuan tentang isi aturan itu. Semua aturan yang bersifat teknis, aturan administratif secara rinci harus disampaikan kepada warga masyarakat, agar tidak terjadi kekeliruan yang menimbulkan konflik

Dalam proses pencabutan atau pembebasan tanah warga masyarakat yang terkena dampak berhak mengetahui informasi berkenaan dengan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan perolehan tanah dan permukiman kembali. Informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian dan jadwal pembangunan, rencana pemukiman kembali dan lokasi pengganti, lembaga yang bertanggung jawab, jadwal kegiatan dan tata cara menyampaikan keberatan, wajib disampaikan dan diketahui oleh masyarakat yang terkena dampak. Penyebaran informasi dapat dilakukan melalui penyuluhan hukum dan media yang dapat dijangkau oleh masyarakat luas.

Asas Keikutsertaan, dimana Peran serta semua pihak yang terkait secara aktif dalam proses pencabutan dan atau pembebasan akan menimbulkan rasa ikut memiliki dan

dapat memperkecil kemungkinan timbulnya penolakan terhadap kegiatan pencabutan dan atau pembebasan tanah. Masyarakat yang terkena dampak, LSM dan masyarakat di lokasi pemindahan dilibatkan dalam tahap pengumpulan data, perencanaan permukiman kembali dan pelaksanaan proyek. Komunikasi dan konsultasi dengan pihak yang terkait dilakukan secara intensif dan berkesinambungan untuk saling memberi masukan yang diperlukan.

Asas Kesetaraan, Asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya dicabut atau dibebaskan harus diletakkan secara sejajar dalam seluruh proses pengambilalihan tanah.

Asas Minimalisasi Dampak dan Kelangsungan Kesejahteraan Ekonomi, yaitu Pencabutan atau pembebasan tanah dilakukan dengan upaya untuk meminimalkan dampak negatif atau dampak penting yang mungkin timbul dari kegiatan pembangunan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak, sehingga kesejahteraan sosial ekonomi menjadi lebih baik atau minimal setara dengan keadaan sebelum pencabutan atau pembebasan

Pelepasan hak atas tanah/pengambilalihan hak atas tanah mereka. Di samping itu juga harus disinkronisasikan dengan Undang-Undang Lingkungan Hidup, Undang-Undang Perumahan dan Permukiman, dan lain-lain. Pembentukan undang-undang pelepasan hak-hak atas tanah masyarakat/ pengambilalihan hak atas tanah harus disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau Kota dan dilaporkan kepada DPRD Kabupaten/Kota. Jika kegiatan pembangunan tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kota atau Rencana Pembangunan Daerah, maka warga masyarakat dapat menolak untuk dilakukan.

Kemudian terkait dengan nilai Pancasila yang terdiri atas lima sila mengandung nilai-nilai dasar setiap silanya. Nilai Ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai kerakyatan, nilai permusyawaratan perwakilan, dan nilai keadilan sosial. Nilai-nilai

tersebut masih menjadi nilai dasar yang belum bisa dijelaskan secara optimal dan belum bisa dijabarkan langsung dalam kehidupan sehari-hari.¹⁹²

Nilai keadilan pada Pancasila dapat dilihat pada sila ke-2 yang tegas mengatakan “Kemanusiaan yang adil dan beradab”, nilai keadilan dimaksudkan agar warga negara dapat memahami keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta dapat bersikap tidak berat sebelah, atau bisa disebut juga keadilan merupakan hal yang wajar, yaitu bahwa suatu keputusan atau tindakan harus didasarkan pada objektivitas, bukan pada subjektivitas.¹⁹³

Selain pada sila ke-2, nilai keadilan juga jelas tercantum dalam sila ke-5 pada Pancasila yang menyatakan “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Keadilan sosial mengandung arti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik material maupun spiritual.¹⁹⁴

Keadilan sosial yang dimaksud tentunya tidak sama dengan pengertian dari sosialitas atau komunalistik. Keadilan sosial mengandung arti terciptanya keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan masyarakat, kehidupan masyarakat meliputi kehidupan jasmani dan Rohani.¹⁹⁵

Keadilan merupakan suatu hal yang sangat sulit untuk diwujudkan. Keadilan merupakan dambaan bagi manusia untuk mendapatkan suatu kehidupan yang layak, yang terpenuhinya hak-hak mereka dalam menjalani kehidupan. Dalam menjalankan kehidupan, manusia merupakan makhluk sosial yang tidak lepas dari kelemahan dan kekurangan. Kelemahan dan kekurangan inilah yang menyebabkan keadilan itu sulit untuk diwujudkan karena keadilan adalah milik Tuhan Yang maha Esa. Karakteristik keadilan Pancasila merupakan bagian bentuk keadilan yang berupa asas-asas dalam membentuk hukum. Hal

¹⁹² Muhammad Zainuddin, 2020. *Pendidikan Kewarganegaraan Berbasis Nilai Pancasila dan Ahlussunnah Wal Jama'ah*, (Jepara : Unisnu Press, hlm 107-108.

¹⁹³ *Ibid* hlm 110

¹⁹⁴ Syahril Syarbaini, 2014. *Pendidikan Pancasila Di Perguruan Tinggi (Implementasi Nilai- Nilai Karakter Bangsa)*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2014), hlm 55.

¹⁹⁵ *Ibid*

ini perlu dibedakan antara keadilan hukum dan keadilan Pancasila. Keadilan berdasarkan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta perlindungan yang sama dihadapan hukum dalam realisasinya sebagai asas-asas pembentukan hukum yang berdasarkan Pancasila. Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila yang berupa perlindungan hak asasi manusia dan persamaan dihadapan hukum, tentunya tidak lepas dari prinsip-prinsip lima sila dari Pancasila. Keadilan berdasarkan Pancasila diolah dari pemikiran tentang lima prinsip yaitu Pancasila sebagai asas Pembentukan hukum berdasarkan keadilan Pancasila yang mengedepankan hak asasi manusia dan perlindungan yang sama dihadapan hukum.

Ada beberapa karakteristik yang berkaitan dengan keadilan yang berdasarkan Pancasila. Pancasila sendiri mempunyai karakteristik atau ciri khas sebagai berikut:

(1) Pancasila sebagai Falsafah bangsa yang hanya dimiliki oleh bangsa Indonesia, negara yang lain tidak. Pancasila merupakan hasil olah fikir asli bangsa Indonesia yang mencerminkan kebenaran. Sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Falsafah Pancasila mencerminkan dasar negara dalam menemukan hakikat kebenaran yang menjadi pedoman dalam hidup. Bangsa Indonesia mendapatkan limpahan rahmat dari Tuhan Yang Maha Esa dengan Pancasila agar terjalannya kehidupan berbangsa dan bernegara yang mencerminkan keadilan, kemanfaatan dan perlindungan. Rahmat tersebut diturunkan oleh Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan anugerah yang tidak diberikan kepada bangsa lain. Jadi, Pancasila murni lahir dari olah fikir founding fathers/mothers kita dalam menentukan arah tujuan bangsa.

(2) Fleksibel dalam arti mampu ditempatkan pada kondisi perubahan zaman. Sifat fleksibel Pancasila terbukti bahwa Pancasila mampu mengikuti perubahan zaman dari periode orde lama, periode orde baru, dan periode reformasi sampai sekarang ini. Dalam mengikuti perkembangan jaman, Pancasila mampu menempatkan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan periode

pemerintahan tidak merubah substansi dan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila, akan tetapi substansi dan nilai-nilai tersebut mampu memberikan kontribusi yang positif dalam era pemerintahan dalam berbagai periode. Di sinilah Pancasila dapat disebut fleksibel karena mampu menempatkan dirinya dalam perubahan dan perkembangan zaman sesuai dengan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara.

(3) Kelima sila merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Dalam pemaknaan substansi dari Pancasila, merupakan suatu kewajiban bahwa substansi Pancasila tidak dapat dipisah-pisahkan. Hal ini mencegah agar tidak terjadi multi tafsir tentang Pancasila. Pemaknaan sila-sila Pancasila secara utuh dan tidak terpisahkan, maka dapat memunculkan penafsiran yang sama, tujuan yang sama serta persepsi yang sama dalam memaknai Pancasila sebagai pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dapat disimpulkan bahwa Pancasila merupakan satu kesatuan yang utuh, sila-sila dalam Pancasila tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya karena sila-sila tersebut saling berkaitan dan saling memberi cerminan nilai positif, satu sila dengan sila-sila yang lainnya.

(4) Pancasila merupakan NKRI dan NKRI merupakan Pancasila karena Pancasila dan NKRI merupakan suatu kesepakatan yang tidak akan diubah. Pancasila ada karena NKRI dan NKRI ada berdasarkan Pancasila. Hal ini menunjukkan hubungan yang erat antara Pancasila dan NKRI. Pancasila dan NKRI merupakan kesatuan yang tidak dapat diubah dan saling membutuhkan satu dengan yang lainnya karena Pancasila merupakan dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

(5) Mampu memberikan dasar keadilan sesuai dengan corak dan budaya bangsa Indonesia. Karena Pancasila diakui kebenarannya secara koheren, korespondensi, dan pragmatik, tentunya Pancasila sudah diakui sejak Pancasila dilahirkan. Pancasila diakui kebenarannya oleh banyak orang dan berfungsi sebagai pedoman bangsa Indonesia yang diakui sejak dulu

sampai sekarang. Kebenaran tersebut merupakan keadilan yang bersumber dari Pancasila dapat diakui kebenarannya. Keadilan berdasarkan Pancasila merupakan keadilan yang benar-benar memberikan yang dibutuhkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, mampu memberikan perlindungan terhadap hak dan kewajiban warga negara serta memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁹⁶

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila meliputi nilai keadilan yang bersumber dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang merupakan perwujudan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Nilai keadilan yang muncul dari kedua sila tersebut, mencerminkan nilai-nilai dari sila-sila yang lainnya.

Dapat disimpulkan bahwa nilai keadilan Pancasila merupakan cerminan satu kesatuan yang utuh dari sila-sila yang terdapat di dalam Pancasila yang muncul dari perwujudan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Keadilan berdasarkan Pancasila menganut beberapa asas-asas yang meliputi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, memanusiakan manusia dengan mengutamakan Hak Asasi Manusia yaitu hak dalam memperoleh keadilan, persatuan dalam mewujudkan keadilan, keadilan dapat diakui kebenarannya bagi seluruh rakyat Indonesia, dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Dari karakteristik Pancasila di atas, bahwa karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa meliputi beberapa prinsip yaitu:

1. Prinsip keadilan Pancasila berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menjunjung tinggi keadilan dengan berlandaskan keadilan dari Tuhan. Oleh sebab itu, keadilan

¹⁹⁶ Ferry Irawan Febriansyah, Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa, DIH Jurnal Ilmu Hukum, Vol.13, (No). 25, Februari 2017, hlm 22-23

berdasarkan Pancasila mengakui adanya agama dan kepercayaan pada masing-masing individu warga Negara.

2. Prinsip keadilan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta memanusiakan manusia sebagai makhluk sosial yang wajib dilindungi keadilannya.
3. Prinsip keadilan Pancasila menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesatuan demi terciptanya suasana kondusif bangsa yang memberikan keadilan bagi warga negara Indonesia.
4. Prinsip keadilan Pancasila menganut asas demokrasi demi terciptanya keadilan bagi warga Negara dalam menyatakan pendapatnya masing-masing berdasar atas musyawarah untuk mufakat.
5. Prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya tanpa kecuali sesuai dengan hak-hak nya.¹⁹⁷

Dari beberapa prinsip keadilan berdasarkan Pancasila yang telah disebutkan di atas, bahwa keadilan Pancasila mempunyai perbedaan dengan keadilan-keadilan yang lainnya. Keadilan Pancasila merupakan keadilan yang diambil dari karakter bangsa Indonesia itu sendiri. Teguh Prasetyo mencoba membandingkan pemahaman tentang keadilan menurut teori Teguh Prasetyo dengan keadilan menurut John Rawls. Sasaran akhir teori keadilan bermartabat adalah hukum dan sistem hukum berdasarkan Pancasila, sedangkan sasaran akhir teori keadilan John Rawls *justice as fairness* adalah sistem politik demokrasi sesuai dengan *rule of law*.¹⁹⁸

Terkait dengan regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta

¹⁹⁷ *Ibid* hlm 24.

¹⁹⁸ Teguh Prasetyo, 2015. *Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum*, Bandung : Nusamedia, hlm 109.

Kerja yang masih belum berbasis nilai keadilan, maka harus direkonstruksi agar berbasis nilai keadilan.

Regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja harus sesuai dan sejalan dengan asas-asas pengadaan tanah yang telah diatur dalam Pasal 2 : Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas:

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



Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja : Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat. Adanya ketentuan yang menentukan besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai bersifat final dan mengikat, mengingkari asas kesepakatan, karena berdasarkan Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah, bahwa hasil penilaian ganti kerugian dari Penilai akan dibawa ke dalam

musyawarah untuk disepakati dan ditetapkan bentuk dan / atau besarnya Ganti Kerugian yang akan diberikan kepada pihak yang berhak.

Dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 juga disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara tanah adalah memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Menurut Pasal 1 angka 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 yang dimaksud dengan ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Dasar pemberian ganti kerugian adalah hasil kesepakatan dalam musyawarah yang menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012

Kemudian Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 juga menetapkan salah satu asas yang menjadi dasar dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah asas kesepakatan, yang dalam Penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan "asas kesepakatan" adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Dasar kesepakatan para pihak ini terdapat baik dalam tahap persiapan maupun dalam tahap pelaksanaan penyelenggaraan pengadaan tanah.

Pada tahap persiapan kesepakatan dilakukan dalam kegiatan konsultasi publik. Pasal 1 angka 8 UU 2/2012 menyebutkan yang dimaksud dengan konsultasi publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah, pada kegiatan penetapan ganti kerugian ditentukan kegiatan musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah inilah yang menjadi dasar pemberian ganti kerugian.

Pengertian asas kesepakatan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012, dan penggunaan istilah kesepakatan yang diikuti dengan istilah musyawarah menjadi penting untuk diperhatikan, dan untuk itu diperlukan pemahaman mengenai musyawarah untuk memahami makna kesepakatan itu sendiri.

Sayangnya UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan pengertian kesepakatan dan juga tidak memberikan pengertian tentang musyawarah. Pengertian musyawarah terdapat dalam Keppres 55/1993 dan Perpres 36/2005 yang sekarang tidak berlaku lagi. Dalam Pasal 1 angka 5 Keppres 55/1993 disebutkan yang dimaksud musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Pengertian yang sama tapi dengan sedikit berbeda terdapat dalam Pasal 1 angka 10 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 yang merumuskan pengertian musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Beranjak dari pengertian asas kesepakatan sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 dan pengertian musyawarah yang terdapat dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005, maka pada dasarnya pengadaan tanah dilakukan dengan proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak/instansi yang memerlukan tanah.

Dari pengertian musyawarah dapat ditarik unsur-unsurnya, yaitu: pertama, adanya unsur kesetaraan atau sederajat; kedua, unsur kesukarelaan; ketiga, unsur sikap saling mendengar, memberi, dan menerima pendapat; keempat, unsur keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja juga dinilai belum berkeadilan dan tidak sejalan dengan asas keterbukaan dalam pengadaan tanah. Hak bagi pihak yang berhak untuk dapat mengajukan keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, harus diberitahukan dan disampaikan Ketua Pelaksana Pengadaan tanah kepada pihak yang berhak, agar pihak yang berhak mengetahui dan dapat menyiapkan keberatannya terkait bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri dan ke Mahkamah Agung.

Mengingat ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dinilai belum berkeadilan, dan tidak sejalan dengan asas keterbukaan dalam pengadaan tanah, maka ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja harus diubah, diperbaiki dan direkonstruksi sehingga Pasal 38 ayat (1) berbunyi: Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah wajib menyampaikan hak pihak yang berhak untuk 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).

Selain ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja,

ketentuan Pasal 38 terkait pemeriksaan keberatan oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung yang tidak mengatur kedudukan nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai dan hasil kesepakatan musyawarah bagi majelis hakim Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Oleh sebab itu, mengingat kedudukan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas termasuk majelis hakim yang memeriksa, mengadili dan memutus keberatan terhadap mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, maka demi kepastian hukum dan untuk penegasan perlu Pasal 38 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, ditambah satu ayat baru antara ayat 4 dan ayat 6 yaitu : Nilai gantikerugian yang dinilai oleh Penilai dan hasil kesepakatan dalam musyawarah, tidak mengikat bagi majelis hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus permohonan keberatan.

C. Rekonstruksi Norma Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Berbasis Nilai Keadilan

Hukum dibuat sebagai pedoman dalam menjalankan segala aktivitas manusia dalam suatu negara. Di mana ada masyarakat Disitu pasti akan ada hukum sebagaimana kata adagium (“*ubi societas ibi ius*”), hukum sebagai norma yang berasal dari kekuasaan negara bersifat memaksa, dan masyarakat wajib menaatinya jika tidak maka terhadap masyarakat yang melakukan pelanggaran akan dikenakan sanksi.

Hukum merupakan sekumpulan preskripsi atau petunjuk mengenai apa yang seharusnya dilakukan dalam mencari keadilan dan merupakan aturan perilaku yang ditujukan untuk menciptakan ketertiban masyarakat. Apabila hukum itu tidak berfungsi sebagaimana tujuan hukum itu sendiri maka masyarakat akan terjadi keriuhan dan kekacauan (*chaos*).

Keadilan dengan hukum berhubungan secara vertikal yakni kedudukan keadilan berada di atas hukum, artinya keadilan dicapai dengan dasar hukum sebab jika tanpa didasari dengan adanya hukum maka keadilan akan sulit untuk diwujudkan, dikarenakan hukum merupakan sarana untuk mencapai keadilan. Sebaliknya apabila penegakan hukum tetapi tidak dapat memberikan rasa keadilan, maka tujuan dari penegakan hukum itu tidak tercapai. Hubungan antara hukum dan keadilan telah menjadi perbincangan panjang dalam dunia hukum. Hukum merupakan kumpulan aturan yang diakui oleh suatu masyarakat dan diatur oleh lembaga-lembaga pemerintahan. Tujuan utama hukum adalah menciptakan kerangka kerja yang memungkinkan masyarakat berfungsi dengan teratur, adil, dan aman. Di sisi lain, keadilan merujuk pada prinsip moral dan etika yang berusaha untuk mencapai hasil yang adil dan setara bagi semua individu. Pentingnya hubungan antara hukum dan keadilan terlihat dalam upaya untuk memastikan bahwa sistem hukum tidak hanya mengikuti formalitas hukum, tetapi juga mencapai hasil yang adil dan etis. Ini terutama terlihat dalam penegakan hukum dan proses peradilan. Pengadilan harus bertindak sebagai pengawas untuk memastikan bahwa hukum diterapkan dengan benar dan bahwa putusan yang diambil menghasilkan hasil yang adil. Proses ini melibatkan pertimbangan terhadap bukti, argumen, dan norma-norma moral yang ada.

Memastikan keseimbangan antara hukum dan keadilan mengarah pada konsep hukum yang berkeadilan atau hukum yang adil. Konsep ini menekankan bahwa hukum harus mencerminkan nilai-nilai etika yang diakui oleh masyarakat, dan harus menghindari menciptakan atau memperpetuasi ketidaksetaraan dan ketidakadilan. Selain itu, para ahli hukum sering menekankan pentingnya hak asasi manusia dalam menciptakan sistem hukum yang adil dan berkeadilan.

Hukum sebagai rekayasa sosial harus bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai pada pemecahannya, yaitu:

- a. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
- b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam social engineering itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti: tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
- c. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk dilaksanakan.
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.¹⁹⁹

Rekonstruksi hukum merupakan satu langkah untuk menyempurnakan aturan hukum yang ada dengan merespon perubahan masyarakat. Selain itu juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan bahan hukum atau hukum positif melalui penalaran yang logis, sehingga dapat dicapai hasil yang dikehendaki. Artinya, rekonstruksi merupakan menata kembali dan mensinkronkan beberapa aturan hukum yang ada.

Dalam melakukan konstruksi hukum Scholten memberikan perhatian terhadap 3 (tiga) syarat yaitu:

- a. Rekonstruksi harus mampu meliputi seluruh bidang hukum positif yang bersangkutan.
- b. Tidak boleh ada pertentangan logis didalamnya. Misalnya, ada ajaran yang menyatakan, bahwa pemilik bisa menjadi pemegang hipotik atas barang miliknya sendiri. Ajaran ini merupakan pembuatan konstruksi yang salah karena hipotik sendiri merupakan hak yang dipunyai oleh seseorang atas milik orang lain.
- c. Rekonstruksi hendaknya memenuhi syarat keindahan. Artinya, tidak merupakan sesuatu yang dibuat-buat hendaknya memberikan gambaran yang jelas dan sederhana.²⁰⁰

¹⁹⁹ Satjipto Rahardjo, 2000. *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti hlm. 208

²⁰⁰ *Ibid* hlm 103-104

Peraturan hukum yang sudah dikaji secara ilmiah dan lebih mendalam untuk kemudian dilakukan rekonstruksi terhadap aturan tersebut diharapkan menjadi lebih baik, mampu menjamin kepastian hukum serta bermanfaat bagi masyarakat, terpenting pula peraturan hukum tersebut tidak terjadinya pertentangan dengan aturan yang ada di atasnya serta mampu meningkatkan rasa keadilan. Rekonstruksi suatu aturan hukum tentunya tidak dapat dipisahkan dari rekonstruksi bahasa. Konsep bahasa memiliki kedudukan penting dalam perumusan, pembuatan, hingga pelaksanaan aturan hukum. hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Dickerson yang menyatakan bahwa: *legal drafting is crystallization and expression in definitive form of legal right, privilege, function, duty or status. it is the development and preparation of legal instruments such as constitutions, statutes, regulation, ordinances, contracts will, conferences, indentures, trust and leases.*²⁰¹

Hukum sebagai pengemban nilai keadilan menurut Radbruch menjadi ukuran bagi adil tidak adilnya tata hukum. Tidak hanya itu, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Keadilan menjadi dasar bagi tiap hukum positif yang bermartabat.²⁰² Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan nilai konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.

Terkait dengan regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, terdapat beberapa ketentuan dalam UU Nomor 2

²⁰¹ Meirison Meirison, 2019. *Legal Drafting In The Ottoman Period*, Jurnal, Jurnal Ilmiah Al- Syir'ah, Vol. 17, No.(1), 2019, hlm 39-53.

²⁰² Mangesti Yovita A. & Bernard L. Tanya, 2014. *Moralitas Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing. hlm.74

Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang belum berbasis nilai keadilan.

Adapun ketentuan dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU, yang belum berbasis nilai keadilan, yaitu :

Pasal 34

- 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 disertai dengan berita acara.
- 3) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat.
- 4) Besarnya nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dijadikan dasar untuk **menetapkan bentuk Ganti Kerugian.**
- 5) Musyawarah **penetapan bentuk Ganti Kerugian** sebagaimana dimaksud pada ayat (4) **dilaksanakan** oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah bersama dengan Penilai dengan para Pihak yang Berhak

Ketentuan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dinilai belum berkeadilan dan tidak sejalan dengan asas kesepakatan dalam pengadaan tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 : Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;

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

Selain itu, Pasal 34 ayat (3), (4) dan (5) terjadi konflik norma dengan Pasal 37 ayat (1) dan (2), yang menentukan :

Pasal 37

- (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.

Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) dan (2), yang menentukan : hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak, sehingga tidak tepat dan bertentangan dengan asas kesepakatan apabila besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai harus bersifat final dan mengikat.

Selain itu, Pasal 37 ayat (1) kesepakatan dalam musyawarah tidak hanya sebatas bentuk ganti kerugian, tapi juga kesepakatan dalam hal besarnya nilai ganti kerugian.

Mengingat ketentuan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dinilai belum berkeadilan, belum berkepastian hukum dan bahkan tidak sejalan dengan dengan asas kesepakatan dalam pengadaan tanah, maka ketentuan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja harus diubah, diperbaiki dan direkonstruksi sehingga Pasal 34 ayat (3) berbunyi : Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Sedangkan Pasal 34 ayat (4) dan ayat (5) dihapus karena tidak relevan setelah direvisinya Pasal 34 ayat (3).

Pasal 38

- 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.

Ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja juga dinilai belum berkeadilan dan tidak sejalan dengan asas keterbukaan dalam pengadaan tanah. Hak bagi pihak yang berhak untuk dapat mengajukan keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, harus diberitahukan dan disampaikan Ketua Pelaksana Pengadaan tanah kepada pihak yang berhak, agar pihak yang berhak mengetahui dan dapat menyiapkan keberatannya terkait bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri dan ke Mahkamah Agung.

Mengingat ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dinilai belum berkeadilan, dan tidak sejalan dengan asas keterbukaan dalam pengadaan tanah, maka ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja harus diubah, diperbaiki dan direkonstruksi sehingga Pasal 38 ayat (1) berbunyi : Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, **Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah wajib menyampaikan hak pihak yang berhak untuk 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).

Selain ketentuan Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, ketentuan Pasal 38 terkait pemeriksaan keberatan oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah

Agung yang tidak mengatur kedudukan nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai dan hasil kesepakatan musyawarah bagi majelis hakim Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung. Oleh sebab itu, mengingat kedudukan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas termasuk majelis hakim yang memeriksa, mengadili dan memutuskan keberatan terhadap mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, maka demi kepastian hukum dan untuk penegasan perlu Pasal 38 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, ditambah satu ayat baru antara ayat 4 dan ayat 6 yaitu : **Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai dan hasil kesepakatan dalam musyawarah, tidak mengikat bagi majelis hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus permohonan keberatan.**

Kemudian dalam Pasal 41 (1) ditentukan : Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5). Ketentuan ini tidak memberikan kepastian bagi pemilik tanah, oleh sebab itu perlu direkonstruksi bahwa : pihak yang berhak mendapat ganti kerugian paling lambat 30 hari sejak disepakatinya besaran ganti kerugian dalam musyawarah atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap

Selain itu dalam Pasal 42 ayat (1) ditentukan : Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.

Pengaturan konsinyasi dalam pengadaan tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 42 UU Nomor 2 Tahun 2012 yang terakhir diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023

tentang Cipta Kerja, adalah tidak tepat, alasannya 1) Konsinyasi pada hakikatnya merupakan hal yang mengatur mengenai hubungan utang piutang, sebagaimana yang diatur dalam pasal 1404 KUHPerdara. 2) pemberian ganti rugi bagi warga yang tidak sepakat dilakukan penitipan ganti kerugian melalui konsinyasi melalui pengadilan negeri, hal ini bertentangan dengan asas kesepakatan, asas penguasaan hak atas tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Oleh sebab itu, penitipan uang ganti kerugian bagi pemilik tanah yang menolak hasil musyawarah atau menolak putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung, dilakukan di kantor pertanahan setempat. Adanya perubahan ketentuan juga berpengaruh terhadap Pasal 43.

Untuk lebih memahami rekonstruksi pasal 34, pasal 38, Pasal 41 ayat (1), Pasal 42 ayat (1) dan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja, maka dapat dilihat tabel perbandingan sebelum dan setelah direkonstruksi.

TABEL 4
REKONSTRUKSI UU NO 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH
JUNCTO UU NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG CIPTA KERJA

SEBELUM DIREKONSTRUKSI	KELEMAHAN	SETELAH DIREKONSTRUKSI
<p>Pasal 34</p> <p>(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.</p>	<p>Terjadi konflik norma antara Pasal 34 ayat (3), (4) dan (5) dengan Pasal 37 ayat (1) dan (2), sehingga untuk kepastian hukum dan keadilan, maka pasal 34 ayat (3), (4) dan (5) perlu direvisi dan</p>	<p>Pasal 34</p> <p>(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.</p>

<p>(2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan disertai dengan berita acara.</p> <p>(3) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat.</p> <p>(4) Besarnya nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dijadikan dasar untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian.</p> <p>(5) Musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah bersama dengan Penilai dengan para Pihak yang Berhak</p>	<p>dihapus, karena yang dibawa ke dalam musyawarah untuk disepakati tidak hanya bentuk ganti kerugian, tapi nilai ganti kerugian juga wajib mendapatkan kesepakatan antara Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak.</p> <p>Final dan mengikat itu merupakan istilah yang digunakan dalam bahasa peradilan, sedangkan dalam hal ini merupakan hasil penilaian Penilai.</p>	<p>(2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan disertai dengan berita acara.</p> <p>(3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.</p>
<p>Pasal 38</p> <p>(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).</p> <p>(2) Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.</p> <p>(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</p>	<p>1. Adanya kewajiban Ketua Pelaksana Pengadaan tanah untuk dapat mengajukan keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam revisi Pasal 38 ayat (1), sangat penting agar pihak yang berhak mengetahui dan dapat menyiapkan keberatannya terkait bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri.</p> <p>2. Penambahan ayat baru antara ayat 4 dan ayat 6 adalah untuk mempertegas</p>	<p>Pasal 38</p> <p>(1) Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah wajib menyampaikan hak pihak yang berhak untuk 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).</p> <p>(2) Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.</p> <p>(3) Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling</p>

<p>kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.</p> <p>(4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.</p> <p>(5) Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.</p>	<p>bahwa hakim bebas dan tidak terikat terhadap nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai dan hasil kesepakatan dalam musyawarah.</p>	<p>lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.</p> <p>(4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.</p> <p>(5) Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai dan hasil kesepakatan dalam musyawarah, tidak mengikat bagi majelis hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus permohonan keberatan.</p> <p>(6) Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.</p>
<p>Pasal 41</p> <p>(1) Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5).</p>	<p>Demi menjamin kepastian hukum yang berkeadilan maka ditentukan pihak yang berhak mendapat ganti kerugian paling lambat 30 hari sejak disepakatinya besaran ganti kerugian dalam musyawarah atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap. Dalam praktiknya pemberian ganti kerugian kurunnya waktu tidak pasti.</p>	<p>Pasal 41</p> <p>(1) Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak paling lambat 30 hari sejak disepakatinya besaran ganti kerugian dalam musyawarah atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap.</p>
<p>Pasal 42</p> <p>(1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana</p>	<p>Pengaturan konsinyasi dalam pengadaan tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 43</p>	<p>Pasal 42</p> <p>(1) Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam</p>

<p>dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.</p> <p>(2) Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan juga terhadap:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya ; atau b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian: <ol style="list-style-type: none"> 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan; 2. masih dipersengketakan kepemilikannya; 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau 4. menjadi jaminan di bank. <p>(3) Pengadilan negeri paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari wajib menerima penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).</p>	<p>UU Nomor 2 Tahun 2012 yang terakhir diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, adalah tidak tepat, alasannya</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Konsinyasi pada hakikatnya merupakan hal yang mengatur mengenai hubungan utang piutang, sebagaimana yang diatur dalam pasal 1404 KUHPerduta. 2) Pemberian ganti kerugian bagi warga yang tidak sepakat dilakukan penitipan melalui pengadilan negeri, bertentangan dengan asas kesepakatan, asas penguasaan hak atas tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. 	<p>Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/ Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di Kantor Pertanahan setempat.</p> <p>(2) Penitipan Ganti Kerugian selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan juga terhadap:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau b. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian: <ol style="list-style-type: none"> 1. sedang menjadi objek perkara di pengadilan; 2. masih dipersengketakan kepemilikannya; 3. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau 4. menjadi jaminan di bank. <p>(3) Kantor Pertanahan paling lama dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari wajib menerima penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).</p>
<p>Pasal 43 Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan</p>	<p>Perubahan pasal 43 adalah akibat perubahan Pasal 42</p>	<p>Pasal 43 Pada saat pelaksanaan pemberian Ganti Kerugian dan Pelepasan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) huruf a telah dilaksanakan atau pemberian Ganti Kerugian sudah dititipkan di Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan</p>

tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.	tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
--	--

Mengingat perlu rekonstruksi norma hukum dalam pasal 34, pasal 38, Pasal 41 ayat (1), Pasal 42 ayat (1) dan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja, maka rekonstruksi tersebut juga berdampak perlunya rekonstruksi terhadap sejumlah pasal dalam PP Nomor 19 Tahun 2021 sebagaimana yang diubah melalui PP Nomor 39 Tahun 2023.

Namun terdapat ketentuan dalam PP Nomor 19 Tahun 2021 sebagaimana yang diubah melalui PP Nomor 39 Tahun 2023, yang dianggap bertentangan dengan UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja, yaitu :

Pasal 77

(1) Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk uang.

Pasal 77 ayat (1) PP Nomor 19 Tahun 2021 sebagaimana yang diubah melalui PP Nomor 39 Tahun 2023 dianggap melemahkan dan cenderung menganulir ketentuan Pasal 36 UU Nomor 12 tahun 2012 yang menentukan pemberian Ganti Kerugian dalam berbagai bentuk :

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

Ketentuan ini jelas, tidak memprioritas ganti kerugian dalam bentuk uang, oleh sebab itu Pasal 77 ayat 1 layak untuk dihapus karena jelas menimbulkan konflik norma.

Adapun perubahan dan perbandingan sebelum dan setelah direkonstruksi dapat dilihat dalam tabel di bawah ini

TABEL 5
REKONSTRUKSI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 19 TAHUN 2021 JO
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 39 TAHUN 2023 TENTANG
PENYELENGGARAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK
KEPENTINGAN UMUM

SEBELUM DIREKONSTRUKSI	KELEMAHAN	SETELAH DIREKONSTRUKSI
<p>Pasal 68</p> <p>(1) Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah bertugas melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. tanah b. Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah; c. bangunan; d. tanaman; e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau f. kerugian lain yang dapat dinilai 	<p>Tim Penilai harus menghitung tentang ganti kerugian nonfisik misalnya usaha milik pihak yang berhak secara cermat sehingga menjadikan kerugian ekonomi bagi pihak yang berhak.</p>	<p>Pasal 68:</p> <p>(1) Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah bertugas melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. tanah b. Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah; c. bangunan; d. tanaman; e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau f. kerugian non fisik yang dapat dinilai sesuai dengan bukti-bukti pendukung
<p>Pasal 69</p> <p>(1) Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68, merupakan nilai pada saat pengumuman</p>	<p>Besarnya nilai Ganti Kerugian yang dibuat Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah hanya dijadikan dasar atau patokan yang akan disepakati dalam musyawarah, karena sesuai asas kesepakatan dalam pengadaan tanah, maka nilai ganti kerugian dan bentuk</p>	<p>Pasal 69</p> <p>(1) Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68, merupakan nilai pada saat pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan</p>

<p>Penetapan Lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum dengan mempertimbangkan masa tunggu pada saat pembayaran Ganti Kerugian.</p> <p>(2) Besarnya nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan nilai Tunggal untuk bidang per bidang tanah.</p> <p>(3) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat final dan mengikat.</p>	<p>ganti kerugian, harus disepakati dalam musyawarah, sehingga akan menyimpang dari asas kesepakatan apabila nilai ganti kerugian yang dihasilkan penilai bersifat final dan mengikat atau tidak dapat diutak atik dalam musyawarah</p>	<p>mempertimbangkan masa tunggu pada saat pembayaran Ganti Kerugian.</p> <p>(2) Besarnya nilai Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan nilai Tunggal untuk bidang per bidang tanah.</p> <p>(3) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.</p>
<p>Pasal 71</p> <p>(1) Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah didampingi Penilai, Penilai publik atau Penilai Pemerintah dan Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.</p> <p>(2) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk</p>	<p>Pelaksanaan musyawarah paling lama 30 hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah, dinilai terlalu lama sehingga cukup 14 hari saja Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah harus melaksanakan musyawarah. Selain itu, Pasal 71 tidak menentukan lamanya pelaksanaan musyawarah, sehingga untuk kepastian hukum dan demi penerapan asas kesepakatan yang optimal, maka pelaksanaan musyawarah dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan tanah paling lama 90 (Sembilan Puluh) hari</p>	<p>Pasal 71</p> <p>(1) Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah didampingi Penilai, Penilai Publik atau Penilai Pemerintah dan Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh Ketua pelaksana Pengadaan Tanah.</p> <p>(2) Pelaksanaan musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan paling lama 90 (Sembilan Puluh) hari</p> <p>(3) Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara langsung untuk menentukan besar ganti kerugian dan bentuk</p>

<p>Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1).</p>		<p>ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (1).</p>
<p>Pasal 77 (1) Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk uang.</p>	<p>Pasal 77 ayat (1) melemahkan dan bahkan cenderung menganulir ketentuan Pasal 36 UU Nomor 12 Tahun 2012 yang menentukan pemberian Ganti Kerugian dalam berbagai bentuk :</p> <p>a. uang; b. tanah pengganti; c. permukiman kembali; d. kepemilikan saham; atau e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.</p> <p>Ketentuan ini jelas, tidak memprioritas ganti kerugian dalam bentuk uang, oleh sebab itu Pasal 77 ayat 1 layak untuk dihapus karena jelas menimbulkan konflik norma</p>	<p>dihapus</p>
<p>Pasal 78 (5) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam waktu paling lama 17 (tujuh belas) Hari sejak penyampaian hasil validasi oleh pelaksana Pengadaan Tanah. (6) Dalam hal tertentu Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat dilakukan lebih dari 17 (tujuh belas) Hari.</p>	<p>Pemberian Ganti Kerugian cukup dilakukan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) Hari sejak penyampaian hasil validasi oleh pelaksana Pengadaan Tanah, dan dalam hal terdapat persoalan keamanan, ekonomi, politik, sosial, pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak penyampaian hasil validasi oleh pelaksana Pengadaan Tanah.</p>	<p>Pasal 78 (5) Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) Hari sejak penyampaian hasil validasi oleh pelaksana Pengadaan Tanah. (6) Dalam hal terdapat persoalan keamanan, ekonomi, politik, sosial, dan budaya, pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak penyampaian hasil validasi oleh pelaksana Pengadaan Tanah.</p>

<p>(7) Hal tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (6) merupakan keadaan dimana:</p> <p>a. anggaran yang tersedia tidak mencukupi;</p> <p>b. Pihak yang Berhak tidak hadir saat jadwal pembayaran Ganti Kerugian; atau</p> <p>c. terdapat persoalan keamanan, ekonomi, politik, sosial, budaya, dan/ atau persoalan</p> <p>d. teknis lainnya.</p>		
<p>Pasal 85A Dalam hal pihak yang berhak telah diundang 3 (tiga) kali secara patut tidak hadir pada saat pemberian Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dianggap menolak bentuk dan/ atau besarnya Ganti Kerugian.</p>	<p>Tidak hadirnya Pihak yang Berhak belum tentu menolak bentuk dan/ atau besarnya Ganti Kerugian, sehingga untuk mendorong Pihak yang Berhak untuk ikut musyawarah, maka perlu diatur bahwa Pihak yang Berhak telah diundang 3 (tiga) kali secara patut tidak hadir pada saat pemberian Ganti Kerugian, maka Pihak yang Berhak dianggap menerima hasil kesepakatan dan keputusan musyawarah</p>	<p>Pasal 85A Dalam hal Pihak yang Berhak telah diundang 3 (tiga) kali secara patut tidak hadir pada saat pemberian Ganti Kerugian, maka Pihak yang Berhak dianggap menerima hasil kesepakatan dan keputusan musyawarah tentang bentuk dan/ atau besarnya Ganti Kerugian.</p>
<p>Pasal 89 (1) Instansi yang memerlukan Tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian dalam bentuk uang kepada ketua Pengadilan Negeri pada wilayah</p>	<p>Pengaturan konsinyasi dalam pengadaan tanah adalah tidak tepat, alasannya 1) Konsinyasi pada hakikatnya merupakan hal yang mengatur mengenai hubungan utang piutang, 2) pemberian ganti rugi bagi warga yang tidak sepatat dilakukan penitipan ganti</p>	<p>Pasal 89 (1) Instansi yang memerlukan Tanah mengajukan permohonan penitipan Ganti Kerugian dalam bentuk uang kepada Kepala Kantor Pertanahan pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.</p>

<p>lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.</p> <p>(2) Permohonan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diserahkan kepada Pengadilan Negeri bersamaan dengan penyetoran uang Ganti Kerugian ke rekening pengadilan.</p> <p>(4) Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa uang dalam mata uang Rupiah.</p>	<p>kerugian melalui konsinyasi melalui pengadilan negeri, bertentangan dengan asas kesepakatan, asas penguasaan hak atas tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Oleh sebab itu, lebih tepat dititipkan uang ganti kerugiannya ke kantor pertanahan setempat, dari pada di Pengadilan Negeri</p>	<p>(2) Permohonan penitipan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan bersamaan dengan penyetoran uang Ganti Kerugian ke rekening Kantor Pertanahan</p> <p>(4) Ganti Kerugian yang dititipkan di Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa uang dalam mata uang Rupiah.</p>
<p>Pasal 99</p> <p>(1) Pengambilan Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90, Pasal 91, Pasal 92, dan Pasal 96 dilakukan oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah.</p> <p>(2) Dalam hal ketua pelaksana pengadaan Tanah tidak lagi menjabat sebagai ketua pelaksana Pengadaan Tanah, pengambilan Ganti Kerugian yang dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam</p>	<p>Perubahan Pasal 99 ini akibat dari perubahan Pasal 89, yaitu penitipan ganti kerugian dilakukan di Kantor Pertanahan setempat</p>	<p>Pasal 99</p> <p>(1) Pengambilan Ganti Kerugian yang dititipkan di Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90, Pasal 91, Pasal 92, dan Pasal 96 dilakukan oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari ketua pelaksana Pengadaan Tanah.</p> <p>(2) Di hapus</p>

<p>Pasal 90, Pasal 91, Pasal 92, dan Pasal 96 dilakukan oleh Pihak yang Berhak dengan surat pengantar dari Kepala Kantor Pertanahan setempat.</p>		
---	--	--



BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Regulasi pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang belum berkeadilan dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, yaitu : a) Nilai ganti kerugian yang dibuat Penilai bersifat final dan mengikat, b) Tidak jelasnya ruang lingkup pemeriksaan dan putusan Pengadilan terhadap permohonan keberatan, dan c) Konsinyasi yang merampas hak atas tanah.
2. Terdapat kelemahan-kelemahan dalam pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, dan PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu : Kelemahan Substansi Hukum pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu a) Tidak adanya kewajiban menyampaikan hak pemilik tanah untuk mengajukan keberatan terhadap bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, b) Tidak maksimalnya musyawarah untuk menyepakati bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, c) Tidak diaturnya jangka waktu musyawarah dan d) Lambatnya pemilik tanah menerima ganti kerugian. Kelemahan Struktur Hukum Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu a) Kurangnya sosialisasi pengadaan tanah, b) Lembaga penilai tanah yang kurang independen, c) Sulitnya mencapai kesepakatan dalam musyawarah, d) Ketidakakuratan dalam pengukuran bidang tanah, dan e) Kurang tertibnya administrasi pertanahan, dan Kelemahan Kultur Hukum

Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu : a) Kurangnya kesadaran masyarakat, dan b) Adanya spekulasi tanah.

3. Rekonstruksi nilai keadilan dalam regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus mampu menyeimbangkan antara kepentingan umum dan melindungi kepentingan pemegang hak atas tanah, sehingga pelaksanaan musyawarah harus dioptimalkan dalam menyepakati besaran dan/atau bentuk ganti kerugian. Sedangkan regulasi yang belum berbasis nilai keadilan perlu dilakukan rekonstruksi norma yaitu terhadap Pasal 34, Pasal 38, Pasal 41, Pasal 42 dan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, dan Pasal 68, Pasal 69, Pasal 71, Pasal 78, Pasal 85 A, Pasal 89 dan Pasal 99 PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

B. Saran

1. Nilai Ganti Kerugian yang dibuat Penilai tidak Bersifat Final dan Mengikat, tapi hanya dijadikan patokan untuk menentukan besarnya ganti kerugian, karena Nilai Ganti Kerugian yang Bersifat Final dan Mengikat akan bertentangan asas kesepakatan dalam pengadaan tanah dan tidak memberikan perlindungan bagi pemilik tanah. Ruang lingkup pemeriksaan dan putusan Pengadilan terhadap permohonan keberatan harus jelas yaitu tidak terikat dengan Nilai Ganti Kerugian yang dibuat Penilai, dan Konsinyasi harus dihapus karena tidak sesuai dengan substansi hukum, tidak memberikan keadilan dan merampas hak atas tanah Masyarakat.
2. Selain perbaikan substansi hukum oleh pembentuk undang-undang dan pemerintah terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, dan PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023

tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diperlukan pula a) peningkatan sosialisasi pengadaan tanah, b) Independensi Lembaga Penilai Tanah c) Mengoptimalkan Kesepakatan dalam Musyawarah, d) Peningkatan kemampuan petugas ukur Kantor Pertanahan melalui pelatihan, dan e) Peningkatan kemampuan administrasi pertanahan, dan untuk mengatasi kelemahan kultur hukum yaitu a) Peningkatan kesadaran Masyarakat, dan b) Pemberantasan atau mempersempit ruang gerak Spekulasi Tanah.

3. Pembentuk Undang-Undang dan Pemerintah segera merevisi regulasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum agar mampu menyeimbangkan antara kepentingan umum dan melindungi kepentingan pemegang hak atas tanah, dalam Pasal 34, Pasal 38, Pasal 41, Pasal 42 dan Pasal 43 UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah jo UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, dan Pasal 68, Pasal 69, Pasal 71, Pasal 78, Pasal 85 A, Pasal 89 dan Pasal 99 PP Nomor 19 Tahun 2021 jo PP Nomor 39 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

C. Implikasi Kajian

1. Implikasi Secara Teoritis

- a. Kesepakatan merupakan inti yang harus ditegakkan dan diupayakan secara optimal, baik dalam regulasi maupun dalam pelaksanaan Pengadaan Tanah, baik terhadap besaran ganti kerugian maupun bentuk ganti kerugian
- b. Penghapusan konsep konsinyasi dalam pengadaan tanah, selain tidak tepat, juga merampas hak atas tanah masyarakat yang keberatan terkait nilai dan atau bentuk ganti kerugian yang disepakatinya

2. Implikasi Secara Praktis

- a. Memberikan rekomendasi bagi penyempurnaan regulasi pengadaan tanah agar mencerminkan nilai-nilai keadilan dan dalam pelaksanaan pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- b. Dapat menjadi sumber rujukan bagi pemerintah dan Menteri dalam penyempurnaan regulasi pengadaan tanah di tingkat teknis, peningkatan kualitas petugas ukur dan kemampuan administrasi Pegawai Pertanahan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Mangesti Yovita. & Bernard L. Tanya, 2014. *Moralitas Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing
- A.P. Parlindungan, 1998. *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, Bandung : Mandar Maju
- Abdurrahman, (I) “Setengah Abad Keragaman Pengaturan Tentang Pengambilan Tanah Rakyat (dari Pencabutan Hak sampai kepada Pembebasan Tanah Hingga Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum”, dalam *Perkembangan Hukum di Indonesia, Tinjauan Retrospeksi dan Prospektif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Abdurrahman, (II) 1991. *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1991
- Achmad Rubaie, 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang : Banyumedia
- Adrian Sutedi, 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* . Jakarta : Sinar Grafika
- Adrian Sutedi, 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta : Sinar Grafika
- Ahmad Ibrahim, et.al., 1999. *Perkembangan Undang-Undang Perlembagaan Persekutuan*, (Dewan Bahasa dan Pustaka : Kuala Lumpur
- Alwi, hasan, 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, Jakarta: PT Balai Pustaka
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Arie Sukanti Hutagalung, 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Rajawali
- B.N. Marbun, 1996. *Kamus Politik* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 1996. *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional
- Bernhard Limbong, 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Margaretha Pustaka

- Boedi Harsono, 2002, Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001, Jakarta: Universitas Trisakti
- Boedi Harsono, 2007. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi, dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djambatan
- Bryan A. Garner, 2009. *Black's Law Dictionary, ninth edition*, St. Paul: West
- Darji Darmodiharjo dan Sidharta. 1996. Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- David Yerkes, 1989 *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of The English Language*, New York/Avenel, New Jersey: Gramercy Book
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2005. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika
- Dewa K.G. Astika, Prinsip Penghormatan Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 2011
- Esmi Warassih, 2005. Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis, Semarang: PT Suryandaru Utama
- Gunanegara, 2016. Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pengadaan Tanah, Jakarta: Tatanusa
- Hans Kelsen, 2014. Teori Hukum Murni, (Penerjemah: Raisul Muttaqin), Bandung: Nusa Media
- Hans Kelsen, 2006, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. Bandung, Nusamedia & Nuansa
- Hari Chand, 1994, Modern Jurisprudence, Kuala Lumpur: International Law Book Services
- Hasbi Ash-Shiddieqy, Pengantar Fiqh Muamalah (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001)
- Helmi Hussain, 1999. Akta Pengambilan Tanah 1960: Suatu Huraian dan Kritikan, Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia: Bangil
- I Dewa Gede Atmadja, 2013. Filsafat Hukum, Malang: Setara Press
- I. Wayan Suandra, 1996. Masalah Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm 17
- Idham, 2004. Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah, Bandung: Alumni

- Irwansyah, 2021. *Penelitian Hukum, Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Edisi Revisi, Mirra Buana Media, Yogyakarta.
- J.J. von Schmid, "Het Denken over Staat en Recht in de Tegenwoordige Tijd", sebagaimana dikutip dari C.F.G. Sunaryati Hartono. 1976. *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Hukum*. Bandung: Binacipta
- John M. Echols & Hasan Shadily, 1980. *Kamus Inggris-Indonesia* Jakarta: Gramedia John
- Salindeho, 1988. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua Jakarta: Sinar Grafika
- Lawrence M. Friedman, 2001. *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Jakarta: PT Tata Nusa
- Lawrence M. Friedman. 1984. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton and Co
- Lee, Lovells, 2009. *Privatisation and Public Private Partnerships in Singapore*, Alex Wong Counsel
- Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra, 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosdakarya
- M. Yahya Harahap, 1986. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Bandung: Alumni
- Majid Kadduri. 1999. *Teologi Keadilan Perspektif Islam*. Surabaya: Risalah Gusti Michael
- J. Sandel. 2010. *Justice: What The Right Thing To Do?*, New York: Farrar, Straus and Giroux
- Muhammad Abu Zahrah, *At-Takaful al-Ijtima'i fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Fikri al-'Arabi, 1974)
- Muhammad Bakri, 2007. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria* , Yogyakarta: Citra Media
- Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis. 2011. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*. Bandung: Mandar Maju
- Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2011. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah*, Bandung: Mandar Maju
- Muladi, dalam Mukhidin. *Hukum Progresif Sebagai Solusi Hukum Yang Mensejahterakan Masyarakat*. Jurnal Unissula Semarang
- Munir Fuady, 2014. *Konsep Hukum Perdata*, Cetakan Pertama Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Okky Danuza, 2005 *Perpres 36 & Nilai Ganti Kerugian*, Jakarta: MAPPI, hlm.2

- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia
- Peter Mahmud Marzuki. 2007. Penelitian Hukum. Jakarta: Prenada Media Group
- Peter Salim, 1991. *The Contemporary English-Indonesian Dictionary*, Jakarta: Modern English Press hlm 1598
- Philipus M. Hadjon, 1987. Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Indonesia, Surabaya: PT. Bina Ilmu
- Pujiyono Rekonstruksi Pembangunan Sistem Hukum Pidana berlandaskan Pancasila, dalam Prosiding FGD MPR-FH UNDIP Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa dan Negara dalam UUD 1945
- Pusat Bahasa, 1996. Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka
- R. Setiawan, 1977. Pokok-Pokok Hukum Perikatan, Bandung: Binacipta
- Satjipto Rahardjo, 2006. Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia, Menggagas Hukum Progresif Indonesia, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Satjipto Rahardjo. 1986. Ilmu Hukum. Bandung: Alumni
- Satjipto Rahardjo, 2000. Ilmu Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Sihombing, 2005. Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung
- Soemardjono, Maria, 2006. Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta: Kompas
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2002. Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya, Jakarta: HUMA
- Soetandyo Wignjosoebroto, 1991. Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah. Gema Clipping Service Hukum
- Sudikno Mertokusumo, 2007. Mengenal Hukum: Suatu Pengantar, Yogyakarta: Liberty
- Sudikno Mertokusumo, 2009. Penemuan Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Sudikno Mertokusumo. 1991. Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan). Yogyakarta: Liberty
- Suwandi, Sarwiji, 2008. Semantik Pengantar Kajian Makna, Yogyakarta: Media Perkasa
- Syarbaini, Syahril 2014. Pendidikan Pancasila Di Perguruan Tinggi (Implementasi Nilai-Nilai Karakter Bangsa), Bogor: Ghalia Indonesia

- Teguh Prasetyo, 2015. Keadilan Bermartabat, Perspektif Teori Hukum, Bandung: Nusamedia
- Tungga Dewi Sunarto. 1978. Filosofi Keadilan Pada Struktur Masyarakat Majemuk. Surakarta: Panepen Mukti
- Urip Santoso, 2009. Buku Ajar Hukum Pengadaan dan Pendaftaran Hak atas Tanah, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga
- Urip Santoso, 2009. Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah, Jakarta: kencana
- Urip Santoso, 2013. Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Surabaya: Airlangga University Press
- Y. Wartamaya Winangun, SJ, 2004. Tanah Sumber Nilai Hidup, Yogyakarta: Kanisius
- Yusuf Qardhawi 2014. Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih. Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya
- Zainuddin, Muhammad, 2020. Pendidikan Kewarganegaraan Berbasis Nilai Pancasila dan Ahlussunnah Wal Jama'ah, Jepara: Unisnu Press

B. Peraturan Perundang-Undangan

- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di atasnya
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri dalam

Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, sebagaimana diubah dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Salinan Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2016.

C. Disertasi/Tesis/ Jurnal/Makalah

- 2015, 'Acting Cleverly in the Comfort Zone of Power and Visceral Resistance: A Case of Land Acquisition in West Bengal, India', *Indian Anthropologist*, Vol. 45, No. 1
- Aden Rosadi dan Sodik Mudjahid, "Internalisasi Islam Dalam Kehidupan Manusia (Penghargaan HAM, Perhatian terhadap Fakir Miskin, Aturan dan Etika Peperangan, dan Penghargaan terhadap Ilmu Pengetahuan)," *JURNAL MAJELIS* 1, no. 1 (2021): 20, <https://www.mpr.go.id/jurnal/489/Jurnal-Majelis-Ed-1/2021:-Arah-Kebijakan-Pembangunan-Nasional-Bidang-Agama-dan-Ideologi>.
- Ahmad Syafi'i Sulaiman Jamrozi, "Konsep Hak Milik Dalam Islam," *Jurnal Pikir : Jurnal Studi Pendidikan Dan Hukum Islam* 7, no. 2 (14 Juli 2021): 2.
- Ahmad Husein Hasibuan. 1986. Masalah Perkotaan Berkaitan dengan Urbanisasi dan Penyediaan Tanah. Makalah
- Alias, A, Daud, MDN, 2015, '*Payment of Adequate Compensation for Land Acquisition in Malaysia*', *Pacific Rim Property Research Journal*, 12 (3), 326-349, DOI: 10.1080/14445921.2006.11104213.
- Das, SP, Saha, A 2015, '*Land Acquisition and industrial growth*', *Indian Growth and Development Review*, Vol.8, No.2, pp.163-183, ©EmeraldGroupPublishingLimited 1753-8254 DOI 10.1108/IGDR-06-2015-2025
- De, D 2016, '*Whose land is it anyway? Property, law and rights in the land acquisition question in India*', *Journal of Land and Rural Studies*, 4(1), pp. 23–35, Centre for Rural Studies, LBSNAA SAGE Publications sagepub.in/home.nav DOI: 10.1177/2321024915616670 <http://lrs.sagepub.com>.
- Ferry Irawan Febriansyah, Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa, *DIH Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.13, (No). 25, Februari 2017
- Ghatak, M & Ghosh 2011, '*The Land Acquisition Bill: A Critique and a Proposal*', *Economic and Political Weekly*, vol. 46, no. 41, pp. 65-72 Published by: Economic and Political Weekly Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23047189>.
- Gonsalves, C 2010, '*Judicial Failure on Land Acquisition for Corporations*', *Economic and Political Weekly*, vol. 45, no. 32, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/20764386> Accessed: 17-01-2020 05:02 UTC.
- Goswami, S 2019, *Land Acquisition and Involuntary Displacement: A Study of Changing State Society Relations*, 10 (3), Published in the Russian Federation European Researcher DOI: 10.13187/er.2019.3.148.

- Govind, M 2015, 'Revisiting Land Acquisition and Urban Process', International Journal of Environmental Studies, 72 (2), 353-356, DOI: 10.1080/00207233.2014.971630.
- Guha, A 2001, 'Land Acquisition in a West Bengal District', Economic and Political Weekly, 39 (42)
- I Omar & Ismail, M 2009, 'Kotaka's Model in land acquisition for infrastructure provision in Malaysia', Journal of Financial Management of Property and Construction, Vol. 14 No. 3, pp. 194-207, Emerald Group Publishing Limited 1366-4387 DOI 10.1108/13664380911000431
- Islamul Haq, Wahidin Wahidin, dan Saidah Saidah, "Melampaui Batas (Noodweer Exces) Dalam Membela Diri; Studi Perbandingan Antara Hukum Pidana Islam Dan Hukum Positif," Mazahibuna, 21 Juni 2020, 6, <https://doi.org/10.24252/mh.v2i1.14295>.
- Jain, A.K., 2009, *Urban Land Policy and Public-Private Partnership for Real Estate and Infrastructure Projects*, (New Delhi: Readworthy Publications).
- Jennifer Goldie, Pihak yang Berhak Mendapat Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Atas Tanah Paku Alam, Jurnal Jurist- Diction: Vol. 1 (No.1), September 2018
- Kasenda, D.G.G 2015, 'Ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum', Jurnal Morality, vol. 2, no. 2.
- Lahiri-Dutt, K 2012, 'Land acquisition and dispossession of private coal companies in Jharkhand', Economic and Political Weekly, No. 6.
- Maniam Kaliannam et all, "Public Private Partnership for E-Government Service: Lesson from Malaysia ", International Journal of Institutions and Economies, Vol. 2. No. 2. Oktober 2010
- Mawadati, S., Fajri, C 2018, 'Manajemen krisis pemerintah Kabupaten Kulon Progo', Jurnal ASPIKOM, Vol. 3, No. 4.
- Mishra, SK, Mishra, P 2017, *Determinants of households resistance against land acquisition for mining: Experiences at Talcher coalfields in India*, Land Use Policy, 66, 10 – 17, https://doi.org/10.1016/j.land_use_pol.2017.04.024.
- Muhammad bin Ismail al-Bukhari, Sahih Bukhari, vol. 3 (Mesir: al-Matba'ah al-Kubra al-Amiriyah, 1312), 136, <https://waqfeya.net/book.php?bid=7014>.
- Mukerji S 2021, *Balancing Growth with Livelihood Sustainability: Social and Political Action Over Land Acquisition in India*. In: Verma M.K. (eds) Environment, Development and Sustainability in India: Perspectives, Issues and Alternatives. Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-33-6248-2_13.

- Mukmin Zakie, “Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)”, dalam *Jurnal Hukum Edisi Khusus* Vol 18 Oktober 2011
- Muwahid, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Melibatkan Pihak Swasta Perspektif Hukum Islam, *Jurnal Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam* Volume 7, (No.1), April 2017 p-ISSN 2089-0109; e-ISSN 2503-0922
- Muwahid. 2015. Implikasi Yuridis Kekaburan Makna Kepentingan Umum Dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. dalam *AL HIKMAH. Jurnal Studi Keislaman*. Vol 5. No 2.
- Parwez, S, Sen, V 2016, ‘*Special Economic Zone, Land Acquisition, and Impact on Rural India*’, *Emerging Economy Studies* 2(2) 223–239 © 2016 International Management Institute SAGE Publications sagepub.in/home.nav DOI: 10.1177/2394901516661104 <http://emi.sagepub.com>.
- Patil, V, Ghosh, R, Kathuaria, V, Farrel, KN, 2020, ‘*Money, Land or self-employment? Understanding preference heterogeneity in landowners’ choices for compensation under land acquisition in India*’, *Land Use Policy journal* homepage: www.elsevier.com/locate/landusepol.
- R. Subekti. 1993. “Beberapa Pemikiran Mengenai Sistem Hukum Nasional Yang Akan Datang”. Makalah dalam Seminar Hukum Nasional Keempat Tahun 1979 Buku II. Bandung: Binacipta
- Rohmat, Noor, Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah Serta Ganti Kerugian Kepemilikan Tanah Untuk Kepentingan Umum Yang Berbasis Nilai Keadilan. Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang Tahun 2021
- Sarkar, S 2011, ‘*The Impossibility of Just Land Acquisition*’, *Economic and Political Weekly*, vol. 46, no. 41 (OCTOBER 8-14, 2011), pp. 35-38 Published by: Economic and Political Weekly Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23047182>.
- Sathe, D 2017, *The political economy of land acquisition in India: How a village stops being one*, Palgrave Macmillan imprint is published by Springer Nature. ISBN 978-981-10-5326-9 (eBook).
- Shee, SP, Maiti, R 2019, ‘*Land acquisition, livelihood and income: the case of JSW Bengal Steel Plant at Salboni Block, Paschim Medinipur, West Bengal, India*’, *Environment, Development and Sustainability* 21 (6)
- Singh, R 2012, ‘*Inefficiency and Abuse of Compulsory Land Acquisition: An Enquiry into the Way Forward*’, *Economic and Political Weekly*, vol. 47, no. 19
- Sipe, N, Karen, V 2014, ‘*Relocating a flood-affected community: Good planning or good politics*’, *Journal of the American Planning Association, Routledge Taylor and Francis Group*, DOI: 10.1080/019443 63.2014. 976586, <https://www.tandfonline.com/loi/rjpa20>.

Suhaiza Ismail, “*Factors Attracting the Use of Public Private Partnership in Malaysia*”, Journal of Construction in Developing Countries, Vol 18. NO. 1. 2013. Universiti Sains Malaysia

Supriyadi, Rekonstruksi Kebijakan Pengadaan Tanah dan Kompensasinya Guna Kepentingan Proyek Strategis Nasional, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang 2021

Taseska, Anita, “*Overview of Public Private Partnerships in Australia: Financing, Regulation, Auditing and Proposed Improvements*”, The Journal of Contemporary Issues in Business and Government, Volume 14, Number 2, 2008

Tukgali, Lieke Lianadevi, Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Disertasi : pada Fakultas Hukum Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia Depok Tahun 2010

Vora, R. 2009. *The World’s First Anti-Dam Movement: The Mulshi Satyagraha 1920–24*. Permanent Black: New Delhi.

Zalina Zakaria, “Pengambilan Tanah Secara Paksa di Bawah Akta Pengambilan Tanah 1960: Gangguan Kepada Perkara 13 Perlembagaan Persekutuan” dalam Jurnal Syariah Edisi 2, Vol 14 2006

D. Artikel di internet

Huybers dalam Hari Sudyono. Kepentingan Umum (*Bonum Commune*). <http://harisudyono1.blogspot.com/2013/01/kepentingan-umum-bonum-commune.html>.

Hotman Sidauruk. Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas. Tanah Untuk Kepentingan Umum. <https://kppip.go.id/opini/tanah-untuk-kepentingan-umum/Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam https://kbbi.web.id/regulasi>

Isdha Blog. Kepentingan Umum (Antara Konsep dan Praktik). <http://isdhafiauho12.blogspot.com/2016/12/kepentingan-umum-antara-konsep-dan.html>.

Portal Hukum Indonesia. Sudut hukum. Pengertian Kepentingan Umum. <https://sudut.hukum.com/2016/07/pengertian-kepentingan-umum.html>.