

BAB IV

PEMBERIAN GANTI KERUGIAN PADA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM PERSPEKTIF HUKUM POSITIF

A. Polemik Pemberian Ganti Kerugian dalam Proses Pengadaan Tanah

Paradigma ganti kerugian cenderung bermakna bahwa pemegang hak atas tanah itu sudah mengalami kerugian sebelum pelepasan tanahnya untuk kepentingan umum. Hal ini berbeda dengan kompensasi, dalam paradigma kompensasi, proyek pengadaan tanah menjamin kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya dan bukan pemiskinan masyarakat.¹¹⁹

Masalah ganti kerugian sampai saat ini menjadi isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak.¹²⁰ Benturan-benturan kepentingan terjadi manakala di satu sisi pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya. Sedangkan disisi lain sebagian besar dari masyarakat juga sangat memerlukan tanah sebagai tempat pemukiman dan tentunya menjadi tempat mata pencahariaan khususnya bagi para petani,

¹¹⁹ Adrin Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hal. 425

¹²⁰ Putri Lestari, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila*, (Jurnal Universitas Esa Unggul Jakarta Vol. 1 No. 2 Maret 2020), hal. 81

pekebun. Adapun situasi paradoksnya tidak terhindarkan manakala tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan, maka jelas hak asasi warga masyarakat dikorbankan.¹²¹

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, dilaksanakan dengan Pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.¹²² Ketidaksesuaian ini berkaitan dengan esensi layak dan adil yang memiliki unsur penggantian untuk upaya pemulihan korban terdampak, baik bersifat materil dan immateril agar mampu bangkit dan terpenuhi hak asasinya.¹²³

Tampaknya memang sering dilupakan bahwa interpretasi sebuah asas fungsi sosial hak atas tanah, disamping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bisa bermanfaat bagi pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, dan kepentingan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan masalah ganti kerugian. Tampaklah bahwa menemukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum itu sangatlah tidak mudah, ada salah satu diantara

¹²¹ Dekie G Kasenda, *Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jurnal Morality, Vol. 2 No. 2 Desember, 2015), hal. 6

¹²² Subekti, *Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, (Yustisia...hal. 387

¹²³ Agus Suntoro, *Penilaian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Prespektif HAM*, (BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, Nomor 5 Vol.1), hal. 13-25

keduanya yang harus saling berkorban demi kemaslahatan bersama. Kepentingan umum memberikan ganti kerugian merupakan suatu upaya dalam mewujudkan penghormatan kepada pemegang hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah rela mengorbankan hak atas tanahnya untuk kepentingan umum. Ketentuan-ketentuan yang terkait dengan Pemberian Ganti Kerugian sudah tertuang di dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah yang berbunyi “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.¹²⁴

Artinya bahwa di dalam Pasal tersebut terkait dengan pengadaan tanah memang dibatasi sebagai kegiatan untuk memperoleh tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada orang yang hak tanahnya terkena pengadaan tanah untuk kegiatan pembangunan bagi kepentingan umum. Sementara itu mengacu pada Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang tertuang pada Pasal 18 UUPA, berbunyi:¹²⁵

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.

Keppres Nomor 55 Tahun 1993, Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 65 Tahun 2006 mengandung banyak kelemahan dan bersifat

¹²⁴ Pasal 1 Ayat 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

¹²⁵ Pasal 18 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

represif yang merugikan pemilik hak atas tanah. Ada beberapa ketentuan yang menunjukkan semangat represif tersebut yaitu sebagai berikut:¹²⁶

1. Perhitungan ganti kerugian. Tidak adanya ketentuan bahwa Pemberian Ganti Kerugian itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya jadi lebih baik. Bentuk ganti kerugian yang diatur hanya materil, bahkan standart nilai ganti rugi tanah hanya berdasarkan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak), bukan berdasarkan harga pasar.
2. Proses pengadaan tanah. Jika waktu musyawarah yang ditentukan melewati batas maka pemegang hak atas tanah tidak memiliki pilihan lain, kecuali dipaksa menerima ganti kerugian yang sudah ditetapkan. Bahkan, hak pemilik atas tanah dapat dicabut atau dieksekusi.
3. Panitia Pengadaan Tanah (P2T). P2T yang dibentuk hanya mewakili pemerintah. Panitia pengadaan tanah ini dipastikan tak akan netral dan objektif dalam bernegoisasi untuk pembebasan lahan. Tak ada jaminan bahwa oknum dalam panitia pengadaan tanah ini bermain mata dengan investor yang menyediakan modal untuk pembebasan lahan.
4. Pencabutan Hak Atas Tanah. Rakyat makin dilemahkan dengan kehadiran peraturan yang memberi kewenangan kepada pemerintah untuk mencabut hak rakyat atas tanahnya. Ketentuan ini sangat represif karena memaksa rakyat menyerahkan tanahnya dengan dalih untuk tidak menghambat pembangunan untuk kepentingan umum.

¹²⁶ Adrin Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hal. 426

Peraturan yang mengatur tentang pengadaan tanah menyebutkan terkait Pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil. Namun, perlu diketahui bahwa dikatakan adil apabila hal tersebut tentu tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya menjadi lebih miskin dari pada keadaan semula dan dikatakan layak jika kondisi sosial ekonominya terjamin. Pada faktanya justru bertolak belakang dengan segala dalih yang sudah tercantum dalam Undang-undang maupun peraturan lainnya. Hal tersebut memang tidak bisa terlepas dari pemaknaan kepentingan umum yang mengikuti orientasi kebijakan pemerintah. Ketika orientasinya terfokus pada pertumbuhan ekonomi, maka kepentingan umum cenderung didefinisikan secara luas. Sebaliknya bila pertumbuhan ekonomi tidak menjadi fokus, kepentingan umum cenderung didefinisikan secara sempit.¹²⁷

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa hak atas tanah merupakan hak dasar (asasi) manusia, maka dalam pelepasan maupun penyerahannya haruslah mengakomodir prinsip-prinsip penghargaan terhadap hak-hak dasar manusia antara lain hak untuk sejahtera dan hidup yang layak. Kenyataannya dalam praktik yang terjadi selama ini, kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan pasca pengadaan tanah tidak memperoleh perhatian. Tidak jarang jika terjadi pasca pelepasan hak, dengan telah diterimanya

¹²⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan budaya*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2008), hal. 107

ganti kerugian dan telah diserahkannya hak atas tanah kepada pihak yang memerlukan kehidupan sosial masyarakat menjadi menurun. Apalagi umumnya yang terkena dampak pelepasan hak atas tanah tersebut adalah masyarakat golongan bawah dengan tingkat pendidikan minimum dan tinggal di pedesaan. Pemerintah lepas tangan, mereka seolah dibiarkan mencari solusinya sendiri.

Jika kita melihat dari substansi hak asasi manusia yang secara langsung terkait dengan ganti kerugian yang layak dan adil maka diletakkan dalam konteks perlindungan hak atas kepemilikan yang tidak boleh diambil sewenang-wenang, sebagaimana dijamin melalui Pasal 34 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu, Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi sebuah dasar pembentukan daripada hukum agraria nasional yang memiliki orientasi pada kesejahteraan masyarakat. Sedangkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia melalui Pasal 36, telah mengatur perlindungan terhadap kepemilikan. Selanjutnya, jika memang konflik agraria yang terjadi akibat pengadaan tanah untuk pembangunan ini banyak dikeluhkan terutama mengenai Pemberian Ganti Kerugian, tentu terdapat faktor lain yang lebih mempengaruhi yaitu faktor nilai ganti kerugian dan penilaian yang dilakukan tanpa memperhatikan kelayakan untuk menjamin kelangsungan hidup korban atau masyarakat yang tanahnya terdampak pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Kendati kondisi masyarakat yang terdampak pengadaan tanah pembangunan strategis nasional mayoritas alasan utama para masyarakat

yang enggan melepaskan hak atas tanahnya karena harga yang ditawarkan dalam ganti kerugian masih belum sesuai dengan yang diharapkan masyarakat, bagi mereka penilaian dari tim appraisal sendiri masih belum memuaskan sehingga harga ganti rugi yang ditawarkan oleh panitia pengadaan tanah juga belum bisa dikatakan layak.

Sehingga masyarakat merasa kesulitan membeli tanah dengan luas dan tingkat kesuburan yang sama meskipun lokasinya berbeda dengan penetapan ganti kerugian yang jauh dari kata layak untuk dibelikan tanah kembali. Hal tersebut tentunya juga membuat kekhawatiran masyarakat yang terdampak dalam kehidupan ekonominya manakala tidak lekas pulih dan sebagian besar mata pencahariaanya adalah petani atau pekebun.

B. Faktor Penghambat Keberhasilan dalam Pemberian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah

Faktor penghambat yang dilihat dalam Pemberian Ganti Kerugian pengadaan tanah biasanya adalah faktor yang berasal dari masyarakat pemegang hak atas tanah, bangunan dan tanaman serta benda-benda yang berkaitan dengan tanah dengan kurangnya kesadaran masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan dan kurang pemahaman terhadap arti kepentingan umum, fungsi sosial hak atas tanah, akibat kurangnya kesadaran. Pemahaman mengenai rencana dan tujuan pembangunan proyek tersebut yang sebelumnya telah dilakukan sosialisasi oleh panitia pengadaan tanah. Adanya perbedaan pendapat serta keinginan dalam menentukan

bentuk dan besaran ganti kerugian antara pemegang hak yang satu dengan pemegang hak yang lainnya terjadi karena pemilik tanah cenderung mementingkan kepentingan individu atau nilai ekonomis tanah.

Adapun di dalam Pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan tanah mengenai tahapan-tahapan dalam proses pengadaan tanah yang harus dilakukan yaitu, sebagai berikut:¹²⁸

1. Tahap perencanaan
2. Tahap persiapan
3. Tahap pelaksanaan
4. Tahap Penyerahan hasil

Besaran Pemberian Ganti Kerugian terhadap lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, nilainya berdasarkan nilai penggantian wajar yang dikeluarkan oleh Kantor Jasa Penilaian Publik (KJPP). Dalam proses penetapan nilai penggantian wajar yang ditetapkan oleh tim independent atau bisa disebut tim appraisal yang telah sesuai dengan Standart Penilaian Indonesia serta Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan umum, Pasal 33 mengenai penilaian besarnya ganti kerugian oleh penilai sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 32 ayat (1) yang dilakukan dengan cara bidang perbidang tanah. Adapun bunyi Pasal 33 yaitu sebagai berikut:¹²⁹

Penilaian besarnya ganti kerugian oleh penilai sebagaimana dimaksud Pasal 32 ayat (1) yang dilakukan bidang perbidang tanah,

¹²⁸ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

¹²⁹ Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

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

Namun, hal tersebut masih saja ada masyarakat yang merasa kurang puas, terutama mengenai nilai pasar tanah, hal ini dikarenakan masyarakat yang beranggapan bahwa tanah mereka sama dengan tanah yang lain sehingga kenapa nilai pasar tanahnya berbeda. Akan tetapi, masalah yang terjadi di Desa Sumurup dan Sengon memberikan fakta bahwa tanah yang berada di daerah tersebut memang benar-benar subur dibuktikan dengan hasil panen tiga kali dalam satu tahun, dimana pada umumnya hanya bisa menghasilkan panen dua kali dalam satu tahun. Adapun mengenai masalah tersebut, dalam penilaian, pihak panitia pengadaan tanah (P2T) sudah mengganti tim appraisal sebanyak dua kali, karena dianggap tim appraisal pertama mematok harga yang cukup rendah, sehingga membuat masyarakat sangat enggan melepaskan hak atas tanahnya, sedangkan tim appraisal kedua mematok harga lebih tinggi dari tim appraisal pertama, namun masyarakat masih belum puas atas penilaian oleh tim appraisal kedua karena dianggap masih belum bisa membeli tanah pengganti. Tim penilaian yang diajukan oleh Panitia pengadaan tanah (P2T) pada penentuan nilai tanah pun harus didasarkan pada nilai pengganti yang sudah ditetapkan oleh tim appraisal yang hasil akhirnya dapat dimanfaatkan untuk memperoleh tanah dan bangunan yang semula dimiliki oleh yang bersangkutan atau mampu menghasilkan pendapatan yang sama sebelum tanah tersebut diambil alih. Dengan demikian, tidak semua masyarakat selalu menyetujui

nilai ganti rugi yang sudah di nilai oleh tim appraisal sehingga masalah Pemberian Ganti Kerugian ini masuk dalam hambatan pengadaan tanah.

Sebelum terbitnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum ini, mengenai Pemberian Ganti Kerugian pengadaan tanah tidak terlepas pada penilaian harga yang didasari dengan perhitungan NJOP terhadap tanah yang akan dijadikan tempat pembangunan adalah sangat relatif rendah dan tidak sesuai dengan harga pasar. NJOP ini lah yang menjadi awal masalah dalam penetapan harga. Sementara masyarakat pemilik tanah menuntut nilai ganti kerugian sesuai dengan atau lebih tinggi dari harga pasaran. Bila dicermati, penetapan NJOP menjadi dasar perhitungan nilai ganti rugi pengadaan tanah sesungguhnya melanggar peraturan perundang-undangan NJOP itu sendiri, sebab dari pihak perpajakan sendiri menyatakan dasar kebijakan dan yuridisnya bahwa NJOP semata-mata untuk tujuan perpajakan. Sehingga pada hal ini, menimbulkan perbedaan pandangan tentang nilai ganti kerugian antara masyarakat pemilik tanah dengan panitia pengadaan tanah. Umumnya dengan mengikuti petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan pemerintah daerah, panitia pengadaan secara faktual menggunakan NJOP “Nilai Jual Obyek Pajak” sebagai patokan atau dasar perhitungan nilai ganti kerugian.¹³⁰ Jika dilihat pada prinsipnya, pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini merupakan pembebasan tanah yang bersifat

¹³⁰ Fengky, dkk, *Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan untuk Kepentingan Umum*, (Jurnal SASI Vol. 26 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Patimura, Ambon Indonesia, Juli-September 2020), hal. 422

memaksa (*compulsory land acquisition*)¹³¹, dimana pemerintah dapat membebaskan tanah dari si pemilik tanah meskipun si pemilik tidak berkeinginan untuk menjual tanah tersebut. Namun, berdasarkan asas keadilan, meskipun pengadaan tanah tersebut bersifat memaksa, akan tetapi ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah tidak boleh mengakibatkan penurunan taraf kehidupan sebelum dilakukannya pengadaan tanah tersebut. Namun, fakta berkata lain Pemberian Ganti Kerugian untuk pengadaan tanah jauh dari kata adil dan layak. Secara lebih luas, kondisi seperti ini juga berdampak terhadap pelanggaran hak ekonomi, sosial serta budaya para pemilik tanah. Lebih jauh lagi, hal ini juga menimbulkan trauma psikososial berkepanjangan dikalangan masyarakat yang terdampak pengadaan tanah. Beragam masalah yang masih menggelayuti upaya pengadaan tanah untuk kepentingan umum, terutama berkaitan dengan Pemberian Ganti Kerugian, memperlihatkan bahwa instrument hukum yang masih ada mengandung kelemahan. Apalagi dalam upaya pemerintah hanya mempercepat pembangunan guna meningkatkan perekonomian, masalah yang ada hanya seputar pengadaan tanah yang terasa cukup mengganjal.¹³²

Kendati persoalan harga tanah yang setiap saat mengalami kenaikan harga terkadang yang menyebabkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Dalam hal ini tampaklah

¹³¹ Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*, (Jakarta: Laksbang Justitia, 2015), hal. 19

¹³² Fengky, dkk, *Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah*,,,hal. 423

bahwa peran NJOP menjadi semakin penting karena akan diperhatikan dalam rangka menentukan harga tanah sebagai ganti kerugian. Tentunya dalam hal ini penentuan NJOP yang akurat sangat diperlukan karena jika NJOP sebagai dasar penentuan nilai nyata atau sebenarnya maka untuk ganti kerugian paling tidak standart penaksirannya tidak boleh rendah dari NJOP. Tetapi dengan melihat NJOP terakhir ditentukan nilai nyata atau sebenarnya dilengkapi dengan berbagai pertimbangan terkait dengan hal-hal tanah sehingga pada akhirnya dapat ditetapkan harga tanah sebagai ganti kerugian bagi masyarakat tentu akan dirasakan adil apabila untuk penerapan pajak, dan langkah awal besarnya ganti kerugian dipergunakan standart yang sama yakni NJOP bumi dan bangunan terakhir.¹³³

Hal tersebut menjadi alasan dalam mendorong lahirnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yang menjadi aturan baru untuk menyempurnakan semua instrument hukum tentang pengadaan tanah yang ada selama ini. Aturan baru ini dituangkan dalam hirarki yang menjadi kedudukan lebih tinggi berbentuk Undang-undang, selain itu menyusul aturan dalam pelaksanaannya yang tertuang dalam Perpres Nomor 71 Tahun 2012. Kedua aturan tersebut memberikan solusi atas masalah-masalah yang muncul dalam penerapan peraturan-peraturan sebelumnya. Perubahan yang mendasar dalam instrument hukum yang baru ini adalah tidak menggunakan lagi dasar NJOP dengan nilai yang lebih rendah sebagai dasar perhitungan

¹³³ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif...*, hal. 263

pengadaan tanah.¹³⁴ Meskipun penilaian dalam penetapan Pemberian Ganti Kerugian sudah tidak menggunakan patokan dari NJOP dengan nilai yang rendah, namun faktanya ketidak sesuaian harga dan ketidak puasan dari masyarakat dalam penilaian tersebut masih tetap ada sehingga peraturan yang sudah mengatur mengenai Pemberian Ganti Kerugian sampai saat ini masih belum memberikan titik terang dalam Pemberian Ganti Kerugian dengan eksistensi yang layak dan adil.

Selain itu, permasalahan dalam hambatan pengadaan tanah yang perlu mendapat perhatian dari pihak yang membutuhkan tanah terkait dengan Pemberian Ganti Kerugian pada pengadaan tanah mengenai masalah transparansi, keterbukaan dan keikutsertaan masyarakat dalam menyusun tata ruang. Selama ini masalah keterbukaan informasi dan kejelasan tata ruang ini selalu terabaikan. Akibatnya dalam setiap usaha pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dari pemerintah daerah selalu tidak berjalan mulus, bahkan terkadang mengalami kegagalan. Inti permasalahan pada umumnya terletak pada tidak tercapainya kesesuaian harga antara yang ditawarkan oleh pemerintah yang akan menggunakan tanah tersebut dengan pihak pemilik lahan. Selanjutnya memperhatikan kembali terhadap kegiatan awal pengadaan tanah sebelum ditetapkan pemilihan lokasi pembangunan yaitu kegiatan melakukan survey dasar dan survey sosial ekonomi¹³⁵ yang dimaksudkan untuk

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Ujang Bahar, *Permasalahan Pembayaran Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-38 No. 1 Januari-Maret 2008), hal. 134

mengidentifikasi masyarakat, membangun pola pendekatan, mengidentifikasi penawaran bagi penggantian hak seperti uang, saham maupun relokasi, serta membangun strategi agar masyarakat terdampak beradaptasi dengan sumber pencaharian baru agar ekonominya tetap bertahan.¹³⁶ Hasil dari survey tersebut dapat dijadikan dasar untuk mengambil kebijakan terhadap masyarakat yang akan terkena dampaknya, seperti kebijakan rencana pemulihan pendapatan, kebijakan pemulihan dampak psikologis dan kultural, kebijakan dalam relokasi pemukiman dan sebagainya. Lebih jelas lagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini pihak pemerintah menjalankan wewenangnya dalam implementasinya harus menggunakan prinsip-prinsip pengadaan tanah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu sebagai berikut:¹³⁷

1. Asas kemanusiaan, kemanusiaan di dalam proses pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta menghormati hak asasi manusia.
2. Asas keadilan, masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah haruslah diberikan ganti kerugian yang adil.
3. Asas kemanfaatan, kemanfaatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah harus memberikan dampak yang baik terhadap masyarakat khususnya masyarakat yang terdampak pengadaan tanah tersebut.

¹³⁶ Ginding, *Kajian Hukum Percepatan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur*, (Sinergi Mandiri: Bandung, 2016), hal 47

¹³⁷ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

4. Asas kepastian, pelaksanaan pengadaan tanah harus dilakukan sesuai dengan cara kerja yang sudah terstandarisasi atau SOP (Standar Operasional Prosedur)
5. Asas keterbukaan, instansi yang memerlukan tanah dalam hal ini pihak pemerintah harus mengedepankan asas keterbukaan ini kepada masyarakat sehingga tidak ada kesalahpahaman dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan terutama dalam penilaian tanah yang mengarah pada Pemberian Ganti Kerugian.
6. Asas Kesepakatan, proses pengadaan tanah harus mendapatkan kesepakatan antara para pihak.
7. Asas Keikutsertaan, masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan harus ikut serta dalam proses pengadaan tanah.
8. Asas Kesejahteraan, proses pengadaan tanah harus mampu menambah nilai kehidupan masyarakat khususnya yang terdampak atas pengadaan tanah.
9. Asas Keberlanjutan, kegiatan pengadaan tanah harus dilakukan secara terus menerus dan selalu ada kesiapan dalam setiap hambatan yang terjadi di tengah pelaksanaan pengadaan tanah sehingga selalu ada progress dalam pembangunannya.

10. Asas Keselarasan, setiap masyarakat yang terkena dampak dan pihak yang memerlukan tanah harus sama dan sejajar dalam proses pengadaan tanah.¹³⁸

Selain ke 10 (sepuluh) prinsip tersebut, adakalanya jika Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 mempunyai prinsip dasar yaitu demokrasi, transparan, menjunjung tinggi hak asasi manusia serta mengedepankan asas musyawarah sehingga diharapkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 ini dapat menjadi titik temu antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah yang memerlukan tanah, pada akhirnya terbangun partisipasi masyarakat dalam mendukung proses pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah.¹³⁹

Adapun pengaruh dalam Pemberian Ganti Kerugian pada pengadaan tanah ini tidak cukup mengenai penilaian harga itu sendiri, meskipun penilaian menjadi penentu dalam Pemberian Ganti Kerugian namun harus ada kesepakatan diantara kedua belah pihak dan musyawarah menjadi pengaruh penting dalam proses Pemberian Ganti Kerugian pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Maksud dari musyawarah dalam hal ini adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan

¹³⁸ Setiyo Utomo, *Problematika Proses Pengadaan Tanah*, (Jurnal Sinta 4 Vo. 5, No. 2 Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, 2020), hal. 25-26

¹³⁹ Suhartoyo dan Sako Iqsal Madani, *Analisis Terhadap Penetapan Nilai Ganti Untung Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Tol*, (Universitas Diponegoro, *Administrative Law dan Governance Journal*, Vol. 4 Issue 2, Juni 2021), hal. 327

masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar sukarela dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan.¹⁴⁰ Proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum terdapat musyawarah antara pihak yang berhak atas ganti kerugian dengan pelaksana Pengadaan tanah (PPT) dan instansi yang memerlukan tanah. Musyawarah tersebut dipimpin langsung oleh ketua pelaksana pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk. Adapun maksud dan tujuan dilakukannya musyawarah untuk memperoleh kesepakatan bentuk atau besaran ganti kerugian yang sesuai dengan Pasal 36 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berbunyi “Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk: Uang, Tanah Pengganti, Pemukiman kembali, Kepemilikan saham, dan Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak”.¹⁴¹

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini memang terdapat beberapa pihak-pihak tertentu yang memang keberatan dan ada juga beberapa pihak yang setuju atas pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sehingga hal tersebut menjadikan penghambatan atas keberhasilan pengadaan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah harus mendapatkan apa yang sudah menjadi haknya yaitu ganti kerugian yang sesuai tatkala melepaskan hak atas tanahnya. Hak atas

¹⁴⁰ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2011), hal. 75

¹⁴¹ Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

tanah oleh penguasaan individu merupakan hal yang perlu mendapatkan perhatian secara seimbang oleh pemerintah, sehingga ganti kerugian dapat disebut adil apabila keadaan setelah pengambilan tanah paling tidak kondisi ekonominya terjamin. Setara dengan keadaan sebelumnya, disamping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur. Dengan kata lain, asas keadilan yang sudah tercantum dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 harus dikongkritkan dalam hal Pemberian Ganti Kerugian, artinya dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi akan tanah dan masyarakat yang sebelumnya.¹⁴² Hal ini memang sering terjadi manakala kasus pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan maka bentuk dan besaran ganti kerugian menjadi persoalan paling utama. Seringkali terjadi warga yang tanahnya terkena dalam rencana pembangunan dengan kenyataan menolak untuk Pemberian Ganti Kerugian dalam bentuk dan besaran ganti kerugian dan bahkan menolak untuk melakukan negosiasi apapun. Kasus yang serupa juga terjadi di Desa Sumurup, ketika terdapat agenda musyawarah yang dilaksanakan oleh panitia pengadaan tanah di balai desa setempat untuk memperoleh kesepakatan bersama, ada sebagian masyarakatnya yang dengan sengaja tidak menghadiri musyawarah dengan alasan masih tidak mau melepaskan hak atas tanahnya juga nilai ganti rugi yang masih jauh dari keinginan mereka.

¹⁴² Achmad Rubae, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Banyumedia Publishing, 2001), hal. 21

Dengan adanya perbedaan pendapat mengenai besaran ganti kerugian atau bentuk dari ganti kerugian antara pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah, untuk menyelesaikan masalah ganti kerugian dapat dilakukan beberapa cara dalam menetapkan ganti kerugian yang dapat disepakati oleh para pihak, seperti pengajuan gugatan ke pengadilan, atau pihak panitia pengadaan tanah melakukan berbagai cara lain agar dapat timbul suatu kesepakatan bersama mengenai ganti kerugiannya. Namun, apabila dengan cara-cara yang sudah dilakukan oleh pihak panitia pengadaan tanah masih tetap saja tidak membawakan hasil, maka dapat digunakan jalan alternatif penyelesaian yang lain dengan cara penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri atau biasa disebut konsinyasi. Namun, istilah konsinyasi tidak dikenal dalam Undang-undang ini, Undang-undang ini hanya menggunakan istilah penitipan ganti kerugian di pengadilan saja.¹⁴³ Penyelesaian pengadaan tanah dengan penitipan ganti kerugian di pengadilan ini telah diatur di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012. Pasal 38 berbunyi sebagai berikut:¹⁴⁴

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 la,a 14 (empat belas)

¹⁴³ Suhartoyo dan Sako Iqsal Madani, *Analisis Terhadap Penetapan Nilai Gnati Untung Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Tol*, (Faculty Of Law, Universitas Diponegoro, Administrative Law dan Governance Journal, Vol. 4 Issue 2, Juni 2021), hal. 328-329

¹⁴⁴ Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

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.

Penitipan ganti kerugian di pengadilan selanjutnya diatur di dalam Pasal 42 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berbunyi sebagai berikut:¹⁴⁵

1. Dalam pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung

¹⁴⁵ Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

sebagaimana dimaksudkan 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 ketahui keberadaannya.
 - 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
 - 4) Menjadi jaminan di bank

Pada saat pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian atau dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 43 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berbunyi sebagai berikut:¹⁴⁶

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 dimaksudkan 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.

¹⁴⁶ Pasal 43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

Penetapan ganti kerugian ini jika dirasakan sudah sudah jelas salah satu bentuk Pemberian Ganti Kerugian dari pemaksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya, jiwa dari Undang-undang ini berkaitan erat dengan pencabutan hak atas tanah. Hanya saja prosedur pencabutan haknya yang berbeda, dengan demikian penyelesaian sengketa yang diterapkan dalam penetapan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah dengan menggunakan dua (2) pola penyelesaian yaitu secara litigasi dan non litigasi. Adapun penyelesaian secara non litigasi dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 pengadaan tanah ini meliputi: dilakukannya musyawarah dalam penetapan lokasi pembangunan dan musyawarah penetapan ganti kerugian, dilakukannya upaya keberatan yang diajukan kepada panitia pengadaan tanah dan instansi yang memerlukan tanah. Selanjutnya untuk pola penyelesaian sengketa dengan litigasi atau melalui lembaga pengadilan negeri dalam hal ini meliputi: keberatan yang dilakukan pemegang hak atas tanah terhadap penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum ke pengadilan negeri tata usaha Negara, mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri oleh pemegang hak atas tanah karena menolak jenis dan besaran nilai ganti kerugian yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Fengky, dkk, *Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Jalan untuk Kepentingan Umum*, (Jurnal SASI Vol. 26 No. 3, Fakultas Hukum Universitas Patimura, Ambon Indonesia, Juli-September 2020), hal. 431

Menurut penulis bahwa dalam penyelesaian sengketa pengadaan tanah ini khususnya dalam bentuk Pemberian Ganti Kerugian disebabkan tidak diterimanya penetapan lokasi pembangunan dan pemberian besaran nilai ganti kerugian, maka pola non litigasi yang digunakan adalah lebih kepada penyelesaian yang bersifat negoisasi karena tidak melibatkan pihak ketiga sebagai mediator, dalam negoisasi ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah yang dilakukan posisi pemegang hak atas tanah adalah lemah karena dapat dilakukan pemaksaan untuk melepaskan hak atas tanah, namun seharusnya ada pihak ketiga yang bersifat netral sebagai mediasi dalam penetapan lokasi pembangunan maupun dalam penetapan ganti kerugian (proses mediator). Jika dalam hal tersebut belum dapat tercapai kata sepakat maka bisa dilakukan dengan Arbitrase sampai dengan ajudikasi. Arbitrase merupakan penyelesaian masalah atau sengketa di luar peradilan hukum. Sedangkan ajudikasi merupakan alternatif penyelesaian masalah dengan bantuan orang ketiga sebagai mediator.

Tahap negoisasi ini merupakan tahap yang penting, maka negoisasi dilakukan dalam bentuk musyawarah adalah salah satu strategi penting untuk menyelesaikan sengketa, agar negoisasi bisa berjalan dan mudah mendapatkan kesepakatan dalam bentuk pemberian ganti kerugian bersamaan dengan pelepasan atas hak tanahnya maka keterampilan komunikasi dan wawasan diri atau pihak yang lain.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Abbas, *Mediasi Dalam Hukum Syari'ah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, (Jakarta: Media Grafika, 2011), hal. 10

C. Pengaturan Layak dan Adil dalam Pemberian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Salah satu permasalahan timbulnya kasus dalam pembangunan untuk kepentingan umum ini paling menonjol berkaitan dengan pemberian ganti kerugian adalah pengaturan layak dan adil dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan umum beserta aturan dan pelaksanaannya. Regulasi ini belum menemukan secara eksplisit kriteria pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Padahal, Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 mengamanatkan bahwa dalam pengadaan tanah dengan cara pemberian ganti kerugian yang layak dana dil kepada pihak yang berhak. Sedangkan Pasal 2 memberikan pedoman agar dalam pelaksanaannya mempertimbangkan asas-asas yang telah diamanatkan di pasal tersebut. Mengedepankan asas kemanusiaan, keadilan, kesepakatan, kesejahteraan dan, keberlanjutan.¹⁴⁹

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 ini memberikan pengertian ganti kerugian yang layak dan adil bersifat tersirat, jika dijelaskan setiap asas yang tercantum di Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 terutama dalam

¹⁴⁹ Agus Suntoro, *Penilaian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Perspektif HAM*, (BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, Nomor 5 Vol.1), hal. 18

penjelasan Pasal 2 huruf b bahwa asas keadilan yaitu memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya. Penjelasan pada Pasal 2 huruf d mengenai asas kepastian yang memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan jaminan mendapatkan ganti kerugian yang layak, penjelasan Pasal 2 huruf h mengenai asas kesejahteraan merupakan pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak. Terakhir penjelasan mengenai Pasal 3 bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Adapun dari penjelasan tersebut, maka layak dan adil dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 hanya dapat dimaknai dalam dua (2) aspek yaitu sebagai berikut:

1. Mendapatkan kesempatan untuk melangsungkan kehidupan yang lebih baik
2. Memberikan nilai tambah¹⁵⁰

Kriteria paling mendasar mengenai kelayakan adalah menekankan ketentuan terkait besaran ganti kerugian yang dituangkan dalam angka yang sedemikian rupa, sehingga kondisi ekonomi dan sosial dari yang terdampak pembangunan tidak menjadi turun, dengan demikian dalam konsepsi hukum, penilaian ganti kerugian yang adil dan layak harus mampu

¹⁵⁰ *Ibid.*, hal. 19

memperhitungkan kerugian yang nyata diderita, biaya yang telah dikeluarkan, kehilangan keuntungan dan pendapatan yang akan di dapat oleh warga yang terdampak di masa mendatang. Berdasarkan pandangan penulis bahwa selayaknya dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum salah satu dimensi paling mendasar dalam penetapan layak dan adil adalah bagaimana merumuskan kebijakan yang memiliki unsur pengganti untuk pemulihan warga terdampak baik bersifat materil maupun immaterial yang tujuannya agar mampu pulih dan terpenuhi hak asasinya. Ganti kerugian disini tidak hanya kerugian yang bersifat fisik seperti kehilangan tempat tinggal, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah, tetapi juga harus memberikan ganti kerugian non fisik seperti hilangnya kesempatan berusaha, pekerjaan, sumber penghasilan, dan sumber pendapatan lainnya yang mempengaruhi warga yang terdampak. Pemberian ganti kerugian yang layak dan adil disini menekankan kompensasi yang harus diberikan untuk setiap kerusakan yang dapat dinilai secara ekonomis, sebanding dengan beratnya pelanggaran dan keadaan khusus. Bahkan, ketika tanah tersebut diambil dan digusur harus diberikan kompensasi tanah yang sepadan secara kualitas, ukuran dan bahkan lebih baik lagi. Hal ini haruslah menjadi perhatian pemerintah, sebab ganti kerugian tidak didasarkan pada spek legalitas kepemilikan tanah semata, apalagi dengan dalih pembangunan untuk kepentingan umum, maka kewajiban untuk memberikan ganti kerugian secara layak dan adil menjadi mutlak. Jika saja terpaksa dilakukan pengambilan tanah atau penggusuran

maka ganti kerugian dalam penilaiannya harus melingkupi kerugian dan biaya, tanah dan rumah, pemukiman kembali, kehilangan pendapatan, pendidikan, kesehatan, dan biaya transportasi. Jika secara khusus rumah dan tanah yang merupakan sumber kehidupan kembali, maka penilaian dampak harus memperhitungkan nilai kerugian bisnis, peralatan, ternak, tanah, pohon, tanaman, serta penurunan atau kehilangan pendapatan. Jika saja penempatan kembali mengalami kesulitan, maka harus ada kompensasi yang adil pula.¹⁵¹

Meskipun ketentuan dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 belum adanya standar dan instrument baku dalam penentuan kriteria pemberian ganti kerugian yang layak dan adil, maka hal ini tidak bisa diabaikan begitu saja, sehingga perlu adanya regulasi baru yang mengharapkan ada titik terang terhadap pemberian ganti kerugian yang layak dan adil dalam pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga dapat menghindari dampak bagi kesejahteraan, menghindari konflik sosial dan mengharapkan memberikan perlindungan kepemilikan masyarakat.

¹⁵¹ *Ibid.*, hal. 21