

**MEKANISME PENGADAAN TANAH BAGI  
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM  
SESUAI**

**UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012  
(STUDI KASUS JALAN TOL MANADO BITUNG)<sup>1</sup>**

Oleh : Raynolds A. Mukau<sup>2</sup>

**ABSTRAK**

Reformasi Pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terkait kegiatan pembangunan terus dilakukan oleh Pemerintah dengan mengeluarkan Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012. Walaupun sudah dilakukan reformasi mekanisme pengadaan tanah masih terjadi permasalahan terkait dengan ganti rugi hal ini terjadi dalam pengadaan tanah jalan Tol Manado Bitung. Berdasarkan hal tersebut penelitian ini dilakukan dengan mempergunakan metode penelitian hukum normative. Hasil penelitian menunjukkan mekanisme Pengadaan tanah untuk Jalan Tol Manado Bitung telah mengikurti Prosedur dalam Undang undang No 2 Tahun 2012 tetapi masih terjadi kendala terkait dengan penetapan ganti rugi. Banyaknya gugatan masyarakat di Pengadilan Negeri Minahasa Utara merupakan indikator dari hal tersebut. Ketidak layakan ganti rugi merupakan wujud dari ketidakadilan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Melihat perbedaan ini maka harga transaksi dalam rangka Ganti rugi melibatkan hubungan antara negara dengan warga negara, keadilan sosial mengandung pemahaman bahwa warga negara mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan pemikiran demi terwujudnya kesejahteraan umum, dan bahwa negara berkewajiban untuk membagi kesejahteraan kepada para warganegaranya sesuai dengan jasa atau kemampuan dan kebutuhan masing-masing (secara proposional).

Kata Kunci : Pengadaan tanah, Ganti rugi, Tol Manado Bitung

**A. PENDAHULUAN**

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diundangkannya pada tanggal 14 Januari 2012 dalam Lembaran Negara RI Nomor 22 Tahun 2012. Undang - Undang ini Sebagai

penyempurnaan dalam system pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penyempurnaan difokuskan pada mekanisme pembebasan tanah dan sistem ganti rugi. Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum sebelumnya diatur dalam Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

Meningkatnya kebutuhan akan tanah baik masyarakat maupun pemerintah menyebabkan masalah tanah makin kompleks, yang terkait dengan berbagai dimensi seperti dimensi yuridis, ekonomis, politis, sosial, religious magis, bahkan bagi Negara tanah mempunyai dimensi strategis.<sup>3</sup> Kegiatan pembangunan memerlukan tanah itulah sebabnya dalam kegiatan pembangunan Pemerintah selalu mengadakan kegiatan pengadaan dan pembebasan tanah milik masyarakat. Dalam hal proses ganti rugi maupun permukiman kembali harus diikuti dengan kegiatan untuk memulihkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomi mereka dengan memperhitungkan kerugian yang dialami oleh warga yang terkena dampak pembebasan utananya. Bagi warga masyarakat yang sebelumnya tanah merupakan aset yang berharga, sebagai tempat usaha, bertani, berkebun dan sebagainya, terpaksa kehilangan aset ini karena mereka dipindahkan ketempat pemukiman yang baru. Pemulihan lokasi pemukiman yang baru bagi warga masyarakat seharusnya dibarengi dengan perencanaan pembangunan infrastruktur yang mendukung kegiatan dalam upaya pemulihan kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat. Setidak-tidaknya masyarakat tidak akan menjadi lebih miskin sebelum tanah dibebaskan. Konsekwensi dari pemikiran ini diharapkan agar pembebasan tanah ini sekaligus akan terjadi pengembangan wilayah baru yang tertib dan membangun sentral-sentral ekonomi baru bagi masyarakat.<sup>4</sup> Pengadaan tanah bagi

<sup>3</sup> Darwin Ginting. 'Kepala Selektu Hukum Agraria'm Jakarta: Fokusindo Mandiri, 2013, hlm. 122

<sup>4</sup> Hanyoyo Setiyono, [http://cahwaras.wordpress.com/2010/04/25/,"pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum"](http://cahwaras.wordpress.com/2010/04/25/,), diakses tgl 25 Feb 2013.

<sup>1</sup> Artikel Tesis.

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, Manado.

pembangunan yang paling rumit yaitu apabila tidak dicapai kesepakatan antara pemilik lahan tanah dengan pihak yang membangun, sedangkan pembangunan harus dilaksanakan. Salah satu solusi yang dapat dipilih pemerintah adalah menyelesaikan pembangunan dengan cara yang dapat diterima masyarakat. Apabila semua cara tidak dapat dilaksanakan dan pembangunan sangat dibutuhkan dan lahan tidak dapat dipindahkan lokasinya dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah sebagai jalan akhir, yang harus diatur dalam undang-undang.

Permasalahan lainnya sejalan dengan pertambahan penduduk dan peningkatan dinamika aspirasi masyarakat, tuntutan pembangunan untuk kepentingan umum semakin mengemuka. Namun aktivitas untuk memenuhi tuntutan ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang semakin terbatas dan pasar tanah yang belum terbangun dengan baik. Hal ini mendorong kenaikan harga tanah kurang terkendali, terutama di perkotaan. Kondisi ini juga mendorong para spekulan tanah melakukan tindakan mencari untung (*rent seeking*) terhadap setiap transaksi tanah. Bahkan tindakan spekulan tanah ini kerap mengganggu kelancaran alokasi pembangunan yang memerlukan tanah sehingga menyulitkan pengadaan tanah terutama untuk pembangunan kepentingan umum dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya pembangunan jalan Tol Manado Bitung walaupun sudah menerapkan Undang undang No 2 Tahun 2012 masih terjadi persoalan yang krusial. Persoalan tersebut terkait dengan mekanisme yang tidak transparan dan ganti rugi yang layak. Dampak dari hal tersebut yaitu munculnya berbagai gugatan terkait dengan tuntutan ganti rugi yang layak oleh masyarakat pada pengadilan. Pengadaan tanah merupakan perbuatan hukum publik maka kegiatan pengadaan tanah pada prinsipnya ditujukan untuk kepentingan umum, bukan kepentingan swasta. Karena hal ini dilakukan dengan mendasarkan pada prinsip musyawarah dimana musyawarah diadakan untuk menyepakati dan menentukan bentuk dan besar ganti kerugian atas pembebasan tanah.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana mekanisme Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 saat ini?
2. Bagaimana penetapan ganti rugi yang layak dan adil bagi masyarakat dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam kasus jalan tol Manado-Bitung?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian yang dilakukan dalam hal Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum tujuannya adalah :

1. Untuk menganalisis mekanisme Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 saat ini?
2. Untuk menganalisis penetapan ganti rugi yang layak bagi masyarakat dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam kasus jalan tol Manado-Bitung?

## **D. METODE PENELITIAN**

Penelitian yang digunakan terkait dengan tesis pengadaan tanah untuk pembangunan jalan Tol Manado Bitung ini yaitu yuridis normative., Penelitian Yuridis Normatif terfokus pada penelitian kepustakaan berdasarkan data pustaka dan norma-norma hukum tertulis dengan mengkaji penerapan atas kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>5</sup> Penelitian yang dilakukan mengacu pada pengaturan dan penerapan kaedah hukum, yang terkait dengan pengadaan tanah, meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Norma hukum yang berlaku tersebut berupa norma hukum positif yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, baik dalam bentuk Undang-undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden dan lain sebagainya, serta norma yang dibentuk oleh lembaga peradilan, dan lembaga pemerintahan

---

<sup>5</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hakim Normatif*, (Malang : Bayumedia Publising, 2008 hal. 295).

seperti Surat Keputusan Gubernur Sulut terkait Pengadaan Tanah.

### 1. Jenis Bahan Hukum dan Data

Sehubungan dengan metode penelitian yuridis normatif atau kepustakaan yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka jenis bahan hukum yang dipergunakan adalah bahan hukum primer dan sekunder ditunjang juga dengan data sekunder (*secondary data*), yaitu data yang diperoleh dari lapangan terkait pengadaan tanah jalan Tol Manado Bitung sebagai penunjang. Adapaun rincian Bahan hukum adalah sebagai berikut. , :

- (i) Sumber Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.<sup>6</sup> Terdiri dari norma dasar yaitu Pancasila, peraturan dasar yaitu Undang-undang Dasar 1945, peraturan perundang-undangan yang terkait, dengan Tanah Pengadaan Tanah dan Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum..
- (ii) Sumber sekunder, yang merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan-bahan hukum primer,<sup>7</sup> terdiri dari buku-buku, artikel dari media massa dan internet, tesis, Putusan Pengadilan Terkait Pengadaan tanah.

### 2. Pengumpulan Bahan Hukum dan Data

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian yang dilakukan adalah dengan studi dokumen atau penelusuran literatur dan kepustakaan (*library research*), dengan mempelajari dan membaca bahan-bahan hukum yang terkait dengan penelitian ini. Juga dilakukan penelitian lapangan (*Field Research*) sebagai penunjang. Dengan wawancara dan pengamatan langsung

### 3. Analisa Data

Metode analisa yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif yuridis yang

mengambarkan norma hukum dan penerapan norma hukum dalam pengadaan tanah jalan Tol Manado Bitung,, yaitu dengan mempelajari seluruh data yang diperoleh dari studi kepustakaan, kemudian dilakukan analisis sehingga memperoleh hasil penelitian yang bersifat deskriptif.

## E. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Mekanisme Pelepasan Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah

Mekanisme pengadaan Tanah jalan tol Manado –Bitung telah dilakukan sesuai Undang undang No 2 Tahun 2012 tetapi masih terjadi banyak gugatan masyarakat tentang mekanisme penetapan ganti rugi yang tidak layak. Pelaksanaan pengadaan tanah Tol Manado bitung telah melalui prosedur yang ditetapkan berbagai peraturan pengadaan tanah. Sejak Tahun 2007 telah terbit Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007 tentang ketentuan pelaksanaan Perpres Nomor 65 tahun 2006. Serta Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012. Secara umum, dalam pengadaan tanah telah memenuhi semua unsur dalam berbagai peraturan tersebut. Adapun mekanisme pengadaan tanah dapat diuraikan sebagai berikut:

#### a. Tahap Perencanaan

Pengadaan tanah untuk pembangunan telah direncanakan agar mendapat persetujuan dari berbagai pihak yang terkait dengan keberadaan tanah. Untuk memperoleh tanah, pemerintah menyusun proposal Menurut Jarot Widya Mulawan, pengadaan tanah adalah kegiatan penyediaan tanah disertai dengan ganti rugi.<sup>8</sup>

Rencana pembangunan, paling lambat satu tahun sebelumnya yang berisi uraian tentang maksud dan tujuan, letak dan lokasi, luasan tanah, sumber dana dan analisis kelayakan lingkungan menurut Umar Said Singiharta, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang didalamnya ada tindakan untuk mengambil hak hak atas tanah yang dimiliki rakyat dalam keadaan tertentu dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah<sup>9</sup>. Dokumen

<sup>6</sup> Soerjono Soe4kanto, dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994), hal. 13.

<sup>7</sup> Roni Hanitya Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1996), hal. 12.

<sup>8</sup> Jarot Widya Mulawan, Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. Litera Pres. Jogjakarta. 2016. hlm. 1.

<sup>9</sup> Umara Said Sugiharto, Suratman, Noorhudha, Hukum Pengadaan Tanah ,Pengadaan Tanah Untuk kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi Diterbitkan Setara Press

perencanaan pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dokumen perencanaan tersebut dibuat dan ditetapkan oleh Instansi yang terkait kemudian diserahkan kepada pemerintah provinsi.

#### **b. Tahap Penetapan Lokasi**

Berdasarkan proporsal rencana pembangunan, instansi pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi yang akan dikaji oleh Bupati/ Wali Kota/ Gubernur berdasarkan pertimbangan tata ruang, penatagunaan tanah, sosial ekonomi, lingkungan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah. Keputusan penetapan lokasi yang berlaku juga sebagai izin perolehan tanah itu, diberikan untuk jangka waktu satu tahun untuk luas tanah sampai dengan 25 Ha; 2 tahun untuk luas tanah sampai dengan 50 Ha dan tiga tahun untuk luas tanah lebih dari 50 Ha. Perpanjangan penetapan lokasi hanya diberikan satu kali dengan syarat perolehan tanah mencapai 75 persen. Keputusan penetapan lokasi wajib dipublikasikan 14 (empat belas) hari setelah diterimanya keputusan tersebut. Pihak ketiga yang bermaksud memperoleh tanah di lokasi pembangunan untuk kepentingan umum wajib memperoleh izin tertulis dari

#### **c. Persiapan Pelaksanaan Pengadaan Tanah**

Pemerintah telah menetapkan tim serta adanya Tim Appriazal bertugas sebagai berikut : Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan, Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan. Hasil kajian tim berupa rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan rencana lokasi pembangunan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan oleh gubernur. Gubernur berdasarkan rekomendasi mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan. Dalam hal ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan, Gubernur menetapkan lokasi pembangunan. Dalam hal diterimanya keberatan atas rencana lokasi pembangunan,

Gubernur memberitahukan kepada Instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.

#### **d. Pelaksanaan Pengadaan Tanah**

Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:

a) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja yang meliputi kegiatan:

- (1) Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah
- (2) Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan objek pengadaan tanah.

Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan tempat pengadaan tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja yang dilakukan secara bertahap, parsial, atau keseluruhan. Pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi meliputi subjek hak, luas, letak, dan peta bidang tanah objek pengadaan tanah.

Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Lembaga Pertanahan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi. Apabila keberatan atas hasil inventarisasi dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan. Dalam hal masih juga terdapat keberatan atas hasil inventarisasi dan identifikasi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian.

b) Penilaian ganti kerugian  
Lembaga Pertanahan menetapkan penilai

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga Pertanahan mengumumkan penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah. Penilai yang ditetapkan wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan dan apabila terdapat pelanggaran dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- (1) Tanah
- (2) Ruang atas tanah dan bawah tanah
- (3) Bangunan
- (4) Tanaman
- (5) Benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau
- (6) Kerugian lain yang dapat dinilai.

Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara dan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. 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. Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- Uang
- Tanah pengganti
- Permukiman kembali
- kepemilikan saham, atau
- bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada Instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan. Beralihnya hak dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

Terus diadakan revisi dan penggantian Peraturan-peraturan yang terkait dengan pengadaan tanah dalam kegiatan pembangunan

yang berhubungan dengan kepentingan umum terjadi karena permasalahan pengadaan tanah terus terjadi terkait dengan pembebasan tanah. Menurut Mustafah dan Suratman, masalah pertanahan yang dihadapi tidak semakin berkurang, namun justru bertambah kompleksitasnya.<sup>10</sup> Sedangkan pembebasan hak adalah pelepasan hubungan hukum antara subyek dengan tanah berikut benda-benda yang di atasnya, yang dilaksanakan atas dasar musyawarah yang disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Dalam ketentuan perundang-undangan, pembebasan disebut dengan istilah pengadaan tanah (Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 jo Peraturan Peresiden No. 65 Tahun 2006). Menurut Ahmad Sodiki, menyatakan bahwa pengadaan tanah selalu terkait dengan perlindungan hak dan akses masyarakat atas tanah.<sup>11</sup> BadanL 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.<sup>26</sup>

## 2. Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Yang Layak

Ganti rugi pengadaan tanah yang layak terus menjadi persoalan dalam pengadaan tanah termasuk pengadaan tanah jalan Tol Manado – Bitung. Dasar hukum pemberian ganti rugi dalam pembebasan tanah yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Jo. Perpres No. 40 Tahun 2014 Jo. Perpres No.99 Tahun 2014 Jo. Perpres No.30 Tahun 2015 Jo. Perpres No. 148 Tahun 2015

Ganti kerugian tersebut diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

<sup>10</sup> Mustafa dan Suratman. *Penggunaan Hak atas Tanah untuk Industri*. Percetakan Sinar Grafika. Jakarta. 2013. Hlm.12

<sup>11</sup> Ahmad Sodiki. *Reformasi Hukum dan Kebijakan Pertanahan Nasional untuk Menjamin Perlindungan Hak dan Ases Masyarakat atas Tanah*. Unisma Pres. Malang. 2013. hlm.6

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. Dasar dan cara penghitungan 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). Faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti kerugian, di samping NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, sesuai Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012 adalah :

1. lokasi/letak tanah ( strategis/kurang strategis );
  2. status hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai,dan lain-lain);
  3. peruntukan tanah;
  4. Kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ada;
  5. kelengkapan sarana dan prasarana
  6. faktor lain yang mempengaruhi harga tanah
- Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 berbeda dengan pengaturan sebelumnya. Undang Undang ini mengatur penggantian tanah secara fisik dan non fisik. Penggantian nilai tanah secara fisik tak sekedar perkalian tanah dengan NJOP melainkan juga bertalian dengan nilai tanah dan nilai pasar satu bidang tanah<sup>12</sup>, Penetapan nilai nyata sebagai dasar penghitungan harga tanah tentulah dimaksudkan agar tingkat kesejahteraan bekas pemegang hak tidak mengalami kerugian terkait dengan fungsi sosial hak atas tanah, di samping mengandung makna bahwa hak atas tanah harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi pemegang hak dan bagi masyarakat. Konsep tersebut bukan berarti mengorbankan hak individu atas tanah. Dalam Pembebasan tanah harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum dan kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan R.

<sup>12</sup> Sujarwo Marsden, Wahyono Adi, Peter Manopo, *Ganti Untung Pengadaan Tanah* diterbitkan oleh CV Rene Book Jakarta Selatan 205 hlm 15

Subekti, menyatakan bahwa: “Yang dimaksudkan kerugian yang dapat dimintakan penggantian itu, tidak hanya berupa biaya-biaya yang sungguh-sungguh telah dikeluarkan (konsten), atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda si berpiutang (schaden), tetapi juga berupa kehilangan keuntungan (interessen), yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berhutang tidak lalai(winst derving).”

Ganti kerugian dimaksud diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (10) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, yang dimaksud Ganti Kerugian adalah Penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Sedangkan bentuk-bentuk ganti kerugian yang dapat diberikan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah yakni uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham dan bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Sedangkan dengan ganti kerugian uang yang dititipkan kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan yang dikenal dengan istilah “Konsinyasi” diatur dalam pasal 86 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. 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.

Dalam ganti rugi harus juga mengacu konsepsi yang komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak- Pelaksanaan ganti rugi administrasi kenegaraan, sehingga dapat juga dikatakan sebagai bagian dari mekanisme pemerintahan.<sup>13</sup> mengenai semua tanah atau

<sup>13</sup> S. Rowton Simpson, *Law Registration*, Camsbridge University, 1976, hal. 16.

tanah-tanah tertentu, yang ada di suatu wilayah".<sup>14</sup>

Ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus layak karena peralihan hak atas tanah tersebut dalam rangka menginventarisasikan data berkenaan dengan peralihan hak atas tanah yang dilaksanakan menurut ketentuan yang berlaku.<sup>15</sup> Ganti rugi terkait dengan hak yang melekat pada tanah suatu jaminan akan alas hak tersebut, menyerahkan kepada pembeli dan orang lain yang berkepentingan untuk menilai upaya dari perekaman tersebut dan menyimpulkan sendiri konklusinya atas akibatnya pada alas hak tersebut.<sup>16</sup> Melihat kepada beberapa kali perubahan pengertian, kriteria, dan kegiatan pembangunan kepentingan umum tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian kepentingan umum menjadi isu sentral dalam pengadaan tanah.<sup>17</sup>

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menyebutkan bahwa : Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya."

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pada Pasal 1 angka 10 telah merumuskan Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil, apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya menjadi lebih miskin dari keadaan semula. Agar terasa adil bagi pemegang hak, seyogianya berbagai kriteria tertentu itu diterapkan secara obyektif, dengan standar yang telah ditentukan terlebih dahulu.

<sup>14</sup> Boedi Harsono, *Beberapa Analisa Tentang Hukum Agraria*, Kelompok Belajar, Bagian III, Jakarta, 1982, hal. 3.

<sup>15</sup> Bahtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1982, hal. 15.

<sup>16</sup> A.P. Parlindungan, *Op-Cit*, hal. 12.

<sup>17</sup> Lihat Undang-undang No. 2 Tahun 2012 Pasal 6 yang mengatur tentang Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah.

Disamping itu, penentuan akhir besarnya ganti kerugian haruslah dicapai secara musyawarah antara pemegang hak dan instansi yang memerlukan tanah tersebut. Untuk bangunan, taksiran ganti kerugian hendaknya dengan memperhitungkan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk perbaikan seperlunya, setelah diumumkan pengadaan tanah tersebut. Persoalan hukum tanah dari masa ke masa selalu terkait dengan pengambilan tanah kepunyaan masyarakat untuk keperluan proyek pemerintah demi kepentingan umum.<sup>18</sup> Kebijakan mengenai pemberian ganti rugi sebenarnya tidaklah terbatas pada penggantian nilai tanah, bangunan dan tanam- tanaman, tetapi juga seharusnya meliputi penilaian kerugian yang bersifat immaterial dan kerugian yang timbul, seperti kegiatan usahanya, akibat perpindahan ketempat lain, jumlah pelanggan dan keuntungan yang berkurang.

## F. KESIMPULAN DAN SARAN

### 1. KESIMPULAN

- a. Mekanisme Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum telah dilakukan reformasi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Maksud reformasi tersebut agar tercapai keadilan bagi masyarakat pemilik tanah dengan menempatkan Tim Independen (appraisal) dalam menilai ganti kerugian yang layak. Pada kenyataannya walaupun telah dilakukan reformasi masih terjadi gugatan masyarakat terkait besarnya ganti rugi seperti yang terjadi dalam Ganti Rugi Pembuatan Jalan Tol Manado Bitung. Hal ini disebabkan karena ada mekanisme musyawarah yang dianggap masyarakat masih ditutupi oleh tim Appraisal tidak membuka hasil penilaiannya kepada masyarakat terutama pada point Penilaian Ganti Rugi dimana variabel-variabel yang dinilai tidak disampaikan kepada masyarakat bahkan tidak ada musyawarah terhadap besaran ganti rugi.
- b. Penetapan ganti rugi yang layak dan adil

<sup>18</sup> Mukmin Zakie. *Kewenangan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*. Buku Litera. Jogyakarta. 2013. hlm. 85.

belum terwujud karena besaran ganti rugi masih mendapat penolakan dari masyarakat yang nampak dalam gugatan ke Pengadilan Negeri setempat. (contohnya kami lampirkan dalam lampiran tesis ini). Dengan munculnya gugatan ganti kerugian menunjukkan bahwa masih ada rasa ketidakadilan yang dirasakan oleh masyarakat terkait besaran jumlah ganti kerugian karena yang dimusyawarahkan sebenarnya hanyalah bentuk ganti kerugian. Musyawarah yang bersifat tertutup ini merupakan bentuk ketidakadilan dan adanya itikad yang tidak baik dari pemerintah sehingga masyarakat melakukan gugatan ke Pengadilan. Hal ini menggambarkan walaupun sudah dilakukan reformasi pembaharuan Undang-Undang Pengadaan Tanah tetapi dalam prakteknya masih terjadi penolakan dari masyarakat.

## 2. SARAN

- a. Walaupun sudah dilakukan reformasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum lewat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 masih diperlukan perbaikan terkait dengan mekanisme musyawarah dan mekanisme penetapan ganti rugi untuk memperkecil gugatan masyarakat yang dapat menghambat pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.
- b. Untuk mewujudkan ganti rugi yang layak dan adil maka perlu dilakukan perbaikan standar operasional prosedur baik melengkapi instrumen hukum yang ada dan khususnya dalam tahapan-tahapan penetapan ganti rugi agar mendapatkan persetujuan masyarakat pemilik tanah beserta keluarganya melalui musyawarah yang bersifat terbuka termasuk dengan tim appraisal dan ditanda tangani oleh kedua belah pihak demi terwujudnya kepastian hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

Darwin Ginting. 'Kepala Selektu Hukum Agraria'm Jakarta: Fokusindo Mandiri, 2013.

- Hanyoyo Setiyono, <http://cahwaras.wordpress.com/2010/04/25/>,"pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum", diakses tgl 25 Feb 2013.
- Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hakim Normatif, (Malang : Bayumedia Publising, 2008).
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994).
- Roni Hanitya Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1996).
- Jarot Widya Mulawan, Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. Litera Pres. Jogjakarta. 2016.
- Umara Said Sugiharto, Suratman, Noorhudha, Hukum Pengadaan Tanah ,Pengadaan Tanah Untuk kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi Diterbitkan Setara Press 2015.
- Mustafa dan Suratman. *Penggunaan Hak atas Tanah untuk Industri*. Percetakan Sinar Grafika. Jakarta. 2013.
- Ahmad Sodiki. *Reformasi Hukum dan Kebijakan Pertanahan Nasional untuk Menjamin Perlindungan Hak dan Ases Masyarakat atas Tanah*. Unisma Pres. Malang. 2013.
- Sujarwo Marsden, Wahyono Adi, Peter Manopo, *Ganti Untung Pengadaan Tanah* diterbitkan oleh CV Rene Book Jakarta Selatan 2005.
- S. Rowton Simpson, *Law Registration*, Camsbridge University, 1976.
- Boedi Harsono, *Beberapa Analisa Tentang Hukum Agraria*, Kelompok Belajar, Bagian III, Jakarta, 1982.
- Bahtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1982.
- Mukmin Zakie. *Kewenangan Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*. Buku Litera. Jogyakarta. 2013.