

## PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DAN KOMPENSASI DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN<sup>1</sup>

Jhosua Bryanlee Hendrik Watung<sup>2</sup>  
Ronald Jacobus Mawuntu<sup>3</sup>  
Jemmy Sondakh<sup>4</sup>

### ABSTRAK

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan dan untuk menentukan pengaturan pembebanan dan besarnya kompensasi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Dengan metode penelitian yuridis normatif, kesimpulan yang didapat: 1. Proses pengadaan tanah untuk pembangunan tidak jarang terjadi konflik kepentingan, antara pemegang hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah (pemerintah) dikarenakan permasalahan besaran nilai/harga tanah hasil musyawarah belum mendapat kesepakatan antara dua belah pihak (ganti rugi atau kompensasi). Untuk itu pemegang hak atas tanah mendapat perlindungan hukum yang tepat dan penerapannya yang efektif, sehingga pemegang hak atas tanah mendapat jaminan kepastian hukum yang berkeadilan ketika harus melepaskan hak mereka untuk pembangunan, mekanisme musyawarah dan implikasi hukum dari pengadaan tanah untuk pembangunan. 2. Pengaturan tanah di republik ini didasarkan UUPA dan regulasi lainnya yang terkait sebagaimana turunan/penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945. Besarnya ganti rugi/kompensasi diutamakan sesuai hasil musyawarah dengan memperhitungkan hal-hal yang berada di atas tanah (bangunan tanaman, benda yang berwujud), hilangnya sumber penghasilan/pekerjaan. Bentuk ganti rugi dapat berbentuk nilai rupiah, ganti tanah/lahan, pemukiman kembali, saham sesuai hasil musyawarah, dan apabila pihak pemilik hak atas tanah menolak besaran ganti rugi, maka instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan permohonan penitipan ganti rugi kepada pengadilan setempat/lokasi tanah.

Kata Kunci : *kompensasi, pengadaan tanah untuk pembangunan*

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Kepemilikan tanah merupakan sebuah hak asasi manusia yang dilindungi oleh hukum internasional maupun hukum nasional. Dalam hukum internasional, perlindungan hukum hak milik diatur dalam DUHAM (Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia) Pasal 17 ayat (1), Pasal 17 ayat (2), Pasal 25 ayat (1). Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia Pasal 17 ayat (1) berbunyi: Setiap orang berhak memiliki harta, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. Pasal 17 ayat (2) berbunyi: Tidak seorang pun boleh dirampas harta miliknya dengan semena-mena. Pasal 25 ayat (1) berbunyi: Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya. Untuk hak atas pangan, pakaian, perumahan, perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan.<sup>5</sup>

Hak milik ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28H ayat (4) dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 berbunyi: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara semena-mena oleh siapapun." Undang-Undang HAM Pasal 6 ayat (2) berbunyi: Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan jaman. Pasal 29 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan (2), Pasal 36 ayat (1) dan (2), Pasal 37 ayat (1) dan (2).

Terkait kepemilikan atas tanah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) juga menyatakan dengan tegas tentang hak individu kepemilikan hak atas tanah. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah), tidak ditegaskan mengenai hak individu kepemilikan atas tanah. Pasal 1 angka 5 hanya disebutkan Hak Atas tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Undang-Undang Pengadaan Tanah, seharusnya ditegaskan tentang hak individu yang tidak mudah dilepaskan oleh karena Indonesia menganut sistem Eropa Kontinental. Prinsip utama atau prinsip dasar sistem hukum Eropa Kontinental ialah bahwa hukum itu memperoleh kekuatan mengikat karena berupa peraturan yang

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 20071101565

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, Pasal 17 ayat (1-2), Pasal 25 ayat (1).

berbentuk undang-undang yang tersusun secara sistematis dalam kodifikasi.<sup>6</sup>

Meski demikian, tanah juga memiliki fungsi sosial. Berkaitan dengan fungsi tanah, Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa walaupun manusia dengan tanah bersifat abadi selaku pemilik tanah, tidak berarti pemilik tanah boleh semena-mena menggunakan haknya, tanpa memerhatikan kepentingan orang lain. Dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, hak milik atas tanah bisa dicabut justru karena tanah memiliki fungsi sosial.

Selain itu, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 menyatakan secara jelas bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini dengan jelas mengandung amanat konstitusional yang sangat mendasar, yaitu bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah harus dapat mendatangkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap hak atas tanah dituntut kepastian mengenai subyek, obyek, serta pelaksanaan kewenangan haknya.<sup>7</sup>

Untuk melaksanakan pembangunan, pemerintah memerlukan tanah untuk tempat kegiatan proyek yang akan dibangun. Pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyediakan tanah yang diperlukan untuk pembangunan, antara lain dari tanah negara yang tidak dikuasai oleh rakyat ataupun dengan menyediakan bank tanah bagi kepentingan pembangunan.

Pemerintah melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara melakukan pembebasan atas tanah atau pengadaan tanah yang seringkali menemui kendala. Di lain pihak, tanah-tanah yang dibutuhkan tersebut telah dilekati sesuatu hak atas tanah, tetapi di satu sisi juga tanah tersebut diperlukan untuk pembangunan. Memang persoalan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum ini merupakan hal yang dilematis karena menyangkut dua dimensi di mana keduanya harus ditempatkan secara seimbang.<sup>8</sup> Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk

kegiatan pembangunan.<sup>9</sup> Oleh sebab itu, upaya pengadaan tanah untuk keperluan tersebut penanganannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dan dilakukan dengan memerhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak yang sah atas tanah.

Tanah, di samping mempunyai nilai dan fungsi ekonomis, juga mempunyai fungsi sosial. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang berbunyi: “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.<sup>10</sup>

Fungsi sosial pada tanah pada pokoknya menyatakan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan hanya untuk kepentingan pribadinya, tetapi harus disesuaikan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat bagi kepentingan umum masyarakat maupun negara.<sup>11</sup> Dengan adanya fungsi sosial tersebut, menempatkan kepentingan umum lebih penting, sedangkan kepentingan pribadi harus dikorbankan.

Di negara Indonesia rumusan kebijakan pertanahan didasarkan pada Pasal 2 UUPA. UUPA merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI 1945 yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>12</sup>

Fakta menunjukkan, pemerintah tidak mampu memenuhi penyediaan tanah untuk memenuhi semua kebutuhan pembangunan sehingga banyak proyek pembangunan yang dilakukan harus mengambil tanah rakyat. Seiring dengan tuntutan perkembangan, keperluan tanah untuk pembangunan, baik yang dilakukan oleh pemerintah ataupun oleh swasta, semakin meningkat pesat. Kondisi ini diperparah dengan laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang cepat dan juga meningkatnya kebutuhan penduduk, yang tidak mampu diimbangi dengan suplai tanah karena tanah yang tersedia tidak berubah. Kondisi ini menimbulkan konsekuensi yang sangat serius terhadap pola hubungan antara tanah dengan

<sup>6</sup> Bernhard Lembong, 2015. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, MPP, Jakarta, hlm. 8.

<sup>7</sup> Rusmadi Murad, 2007. *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 75.

<sup>8</sup> Mukmin Zakie, 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Edisi Khusus, Vol. 18. hlm. 189.

<sup>9</sup> Maria S. W. Sumardjono. 2008. *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas, hlm. 280.

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Pasal 6.

<sup>11</sup> Penjelasan Nomor II angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

<sup>12</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

manusia, dan hubungan antara manusia dengan manusia yang berobyek tanah.

Konteks pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, banyak persoalan yang muncul akibat kelemahan regulasi. Di satu sisi, pembuat regulasi (pemerintah dan DPR) memang sudah menerbitkan Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Aspek material dari semua regulasi yang ada, kurang memadai sehingga berpotensi menimbulkan masalah. Aspek material yang berpotensi menimbulkan masalah tersebut, antara lain: definisi dan cakupan kepentingan umum, mekanisme pengadaan tanah, bentuk dan dasar perhitungan ganti rugi, serta penerapan sistem konsinyasi (penitipan uang ganti rugi ke pengadilan).

Persoalan-persoalan yang muncul dalam kegiatan pengadaan tanah lebih disebabkan oleh ketentuan perundang-undangan di bidang pertanahan yang tidak memberikan perlindungan bagi pemegang hak atas tanah. Khusus menyangkut aspek ganti rugi, regulasi yang ada belum secara konkret menjamin kehidupan pemegang hak atas tanah memperoleh kehidupan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya. Fakta menunjukkan bahwa terjadi proses pemiskinan terhadap pemegang hak atas tanah dalam setiap proyek pembangunan untuk kepentingan umum. Hal itu disebabkan karena regulasi maupun pelaksanaannya di lapangan masih jauh dari ideal, baik secara yuridis, sosiologis, maupun filosofis.

Secara yuridis, Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria telah mempertegas mengenai ganti rugi tanah yang layak diatur dalam suatu undang-undang. Faktanya, sampai saat ini undang-undang yang dimaksud belum ada. Peraturan di bidang pertanahan yang ada belum memberikan perlindungan hukum secara konkret kepada pemilik tanah, apalagi tidak mencantumkan sanksi pidana atas delik-delik pidana yang timbul dalam ganti rugi tanah.

Hukum tidak hanya meliputi asas dan kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan juga termasuk lembaga dan proses dalam mewujudkan berlakunya kaidah itu dalam kenyataan di masyarakat. Frasa 'asas dan kaidah' menggambarkan hukum sebagai gejala gejala normatif, sedangkan frasa 'lembaga' dan 'proses' menggambarkan hukum sebagai gejala sosial. Hukum sebagai gejala normatif diartikan bahwa bentuk hukumnya yang dikehendaki adalah perundang-undangan. Di sisi lain, hukum sebagai gejala sosial berarti faktor-faktor non-yuridis, seperti yang dikatakan oleh Keisen dalam teori

murni tentang hukum, yaitu "filosofis, etis, sosiologis, dan politis."<sup>13</sup>

Pengadaan tanah perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memerhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pelaksana Pengadaan Tanah (P2T) sebagai perpanjangan tangan pemerintah dan aparat penegak hukum sebagai komponen sistem hukum dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya bukan mata-mata didasarkan atas kekuasaan dan wewenang yang ada padanya, melainkan sebagai alat negara harus melayani kebutuhan secara seimbang antara kepentingan anggota masyarakat dan negara. Penerapan kaidah-kaidah hukum yang ada, sering kali istilah kepentingan umum dijadikan alasan untuk mengambil tanah rakyat guna berbagai kepentingan. Akibatnya, di dalam pembayaran ganti rugi tanah selalu terjadi ketidaksepakatan dan ketidakseimbangan antara tanah yang diganti rugi dengan nilai yang diberikan.

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan?
2. Bagaimana pengaturan pembebanan kompensasi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan?

## C. Metode Penelitian

Dalam penelitian skripsi ini peneliti menggunakan pendekatan yuridis normatif.

## PEMBAHASAN

### A. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan

Tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan hubungan tanah dengan manusia mengandung unsur keadilan dan tanggung jawab sosial. Setiap manusia mempunyai hak atas tanah mengingat tanah merupakan tempat manusia dapat melangsungkan kehidupannya. Melepaskan hubungan manusia dengan tanah berarti memutuskan rantai kehidupan suatu kelompok masyarakat. Tanah juga merupakan wadah, tempat manusia melakukan proses berbudaya, itu menjauhkan manusia dari tanah mengandung unsur memutuskan kebudayaan.

Dimensi itulah yang acapkali terabaikan dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan di republik ini. Tidak mengherankan bila dalam pelaksanaannya,

<sup>13</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 20.

pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum di Indonesia selalu diwarnai konflik. Konflik atau sengketa yang terjadi umumnya antara pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah, baik itu tanah perorangan, tanah adat, maupun tanah perusahaan swasta dan atau tanah instansi pemerintah.<sup>14</sup>

Pemerintah yang membutuhkan tanah berlindung di balik “hak menguasai negara” (HMN) dan ‘demi kepentingan umum’ dengan berbagai implikasinya dalam tataran implementasi. Di pihak lain, pemegang hak atas tanah menuntut transparansi dan kesetaraan dalam kegiatan sosialisasi dan negosiasi serta keadilan dalam penetapan bentuk maupun dasar perhitungan ganti rugi yang layak. Jika digeneralisasi, ada tiga persoalan besar dalam konflik pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Menurut penulis, akar persoalan konflik dalam setiap kebijakan pengadaan tanah ialah karena pemerintah memakai hanya pendekatan hukum tanpa pendekatan kesejahteraan berbasis hak asasi manusia (bagi pemegang hak atas tanah).

Perlindungan hukum kepemilikan tanah rakyat dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) diatur dalam beberapa pasal, yakni:

- 1) Pasal 2 tentang pengakuan dan perlindungan negara terhadap HAM;
- 2) Pasal 6 Ayat (1) dan (2) tentang pengakuan dan perlindungan hak ulayat;
- 3) Pasal 29 Ayat (1) tentang perlindungan terhadap hak milik;
- 4) Pasal 36 Ayat (1) dan (2) tentang hak milik sebagai hak asasi dan jaminan tidak adanya perampasan secara sewenang-wenang atas hak miliknya;
- 5) Pasal 37 Ayat (1) tentang syarat mencabut hak milik adalah untuk kepentingan umum, dengan pemberian ganti rugi.<sup>15</sup>

Perlindungan hukum kepemilikan tanah terhadap hak penguasaan atas tanah, baik hak milik individu maupun hak ulayat merupakan hak asasi yang harus dilindungi. Pengambilan tanah rakyat oleh siapa pun, termasuk oleh pemerintah, tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang, walaupun dengan alasan apapun, termasuk alasan untuk kepentingan umum. Jika terpaksa tanah rakyat diambil bagi pembangunan untuk kepentingan umum maka pengambilan tersebut

haruslah didasarkan pada undang-undang dan dengan memberikan ganti rugi yang layak.<sup>16</sup>

Aktivitas pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, secara teoretik, didasarkan pada asas/prinsip tertentu dan terbagi menjadi dua subsistem, yakni pengadaan tanah oleh pemerintah karena kepentingan umum dan pengadaan tanah oleh pemerintah karena bukan kepentingan umum (komersial). Pengambilan tanah rakyat melalui pelepasan hak atau pembebasan tanah atau pengadaan tanah atau pengadaan tanah sering menimbulkan konflik. Konflik ini disebabkan oleh lemahnya regulasi. Problematika yuridis dalam pengambilan tanah rakyat bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini meliputi aspek yuridis material.<sup>17</sup>

### 1. Aspek Yuridis Formil

Salah satu kelemahan substansial dari masalah pertanahan, khususnya terkait pengadaan tanah selama ini adalah masalah produk hukum di bidang pertanahan. Sebelum diterbitkannya UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, selain UUPA No. 5/1960 dan UU No. 20/1961, regulasi pertanahan yang dibuat hanya sebatas Perpres, Keppres, dan Permen. Regulasi untuk pengadaan tanah seharusnya berupa UU yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat karena mengatur hal-hal yang substansial dan menyangkut hajat hidup orang banyak.

Kehadiran UU Pengadaan Tanah tentu sangat positif dan merupakan langkah maju dalam regulasi pertanahan. Di satu sisi, kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menyangkut hajat hidup orang banyak, dan di sisi lain terkait hak-hak asasi. Dimensi ‘hajat hidup orang banyak’ dan hak asasi manusia’ merupakan dua subyek sentral di dalam dasar negara Pancasila dan Konstitusi UUD 1945, dan karena itu harus diaktualisasikan secara nyata dan seimbang dalam produk hukum berupa undang-undang.<sup>18</sup>

### 2. Aspek Materiil

Perubahan kaidah hukum pengadaan tanah mulai dari Permen, Keppres/Perpres hingga UU Pengadaan Tanah, diakui ada hal-hal yang fundamental. Batasan pengadaan tanah, kepentingan umum, daftar kegiatan yang masuk dalam kategori kepentingan umum, pengorganisasian kegiatan pengadaan tanah untuk

<sup>14</sup> Bernhard Lembong, 2015. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, MPP. Jakarta, hlm. 1.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 236-237.

<sup>16</sup> Oloan Sitorus, dkk., 2004. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cet. I, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm. 5.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 6.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 8.

kepentingan umum, mekanisme musyawarah, dan implikasi hukum dari pengadaan tanah.

Dengan demikian, sebuah produk hukum tidak hanya berlandaskan kaidah-kaidah dan teori hukum tetapi juga mengacu pada faktor-faktor di luar hukum. Artinya, hukum itu harus mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan mampu menjawab tuntutan kebutuhan masyarakat (sosiologi hukum).

#### a. Konsep Kepentingan Umum

UU Pengadaan Tanah tetap membatasi kepentingan umum. Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>19</sup> Bila dibandingkan dengan batasan yang diatur dalam regulasi pengadaan tanah sebelumnya, definisi kepentingan umum dalam UU Pengadaan Tanah lebih mengena dan dapat diterima oleh seluruh kalangan masyarakat. Hal ini terkait unsur-unsur dalam definisi kepentingan umum yakni: (1) kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat; (2) diwujudkan oleh pemerintah dan (3) digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

#### b. Konsep Pengadaan Tanah

Terkait pengadaan tanah, Maria Sumardjono berpendapat bahwa secara prinsipil, konteks hukum pengadaan tanah di Indonesia mencakup:

- 1) penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun harus ada landasan haknya;
- 2) semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.<sup>20</sup>

Pengadaan tanah dalam UU Pengadaan Tanah dibatasi sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Batasan tersebut lebih halus dan tidak represif bila dibandingkan dengan batasan yang diatur dalam Perpres No. 36/2005, Perpres No. 36 Tahun 2006 membatasi pengadaan tanah sebagai 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.<sup>21</sup>

#### c. Mekanisme Pengadaan Tanah

secara yuridis, pengambilan tanah rakyat untuk keperluan pembangunan ini bisa dilakukan melalui tiga mekanisme, yakni: pencabutan hak, pelepasan hak, dan melalui tukar-menukar dan/atau jual-beli;

#### d. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Ketentuan mengenai pelaksana pengadaan tanah tidak secara eksplisit diatur dalam UU Pengadaan Tanah. Dalam UU Pengadaan Tanah hanya diatur bahwa pengadaan tanah pada prinsipnya dilaksanakan oleh lembaga pertanahan, yang dalam pelaksanaannya dapat mengikutsertakan atau berkoordinasi dengan pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota.<sup>22</sup>

Pelaksana pengadaan tanah lebih banyak diatur dalam peraturan pelaksanaan UU Pengadaan Tanah yaitu Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

#### e. Sosialisasi Pengadaan Tanah

Undang-Undang Pengadaan Tanah, sosialisasi pengadaan tanah sangat diperhatikan. Sosialisasi dilakukan dengan pemberitahuan rencana pembangunan dan konsultasi publik. Pasal 17 disebutkan bahwa pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung. Pemberitahuan secara langsung antara lain melalui sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan.

#### f. Musyawarah Penetapan Ganti Rugi

Undang-Undang Pengadaan Tanah dijelaskan bahwa lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian dari penilai. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Selanjutnya dalam peraturan pelaksanaannya dijabarkan pelaksana pengadaan tanah mengundang pihak yang berhak dalam musyawarah penetapan ganti

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 77.

<sup>20</sup> Maria S.W. Sumardjono. 2009. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Kompas, Jakarta, hlm. 99.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 101.

<sup>22</sup> Penjelasan Pasal 27 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah.

kerugian dengan menetapkan tempat dan waktu pelaksanaan. Musyawarah dipimpin oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah atau pejabat yang ditunjuk.

g. Ganti Kerugian

UU Pengadaan Tanah membatasi ganti kerugian sebagai penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pemberian ganti kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak. Apabila berhalangan, pihak yang berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas ganti kerugian.

h. Penitipan Uang Ganti Rugi melalui Pengadilan

Dalam UU Pengadaan tanah dijabarkan bahwa 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. Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau 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.

**B. Pengaturan Pembebanan Kompensasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan**

Beralihnya hak atas tanah kepada instansi yang memerlukan tanah dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian oleh Penilai disampaikan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah dengan berita acara penyerahan hasil dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk ganti kerugian. Ganti kerugian yang diberikan harus memperhitungkan hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah, hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya, bantuan untuk pindah ke lokasi lain dengan memberikan alternatif lokasi yang dilengkapi fasilitas dan pelayanan yang baik.

Musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian dilakukan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti

kerugian oleh tim penilai. Bentuk ganti kerugian sesuai dengan peraturan adalah dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham dan bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Apabila musyawarah atas ganti kerugian dari pemerintah kepada masyarakat mengalami penolakan atau hambatan, berdasarkan Pasal 89 PP No. 19 Tahun 2021 yang berbunyi:

- (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 bank.<sup>23</sup>

Apabila pelaksanaan pengadaan tanah atau pembebasan atas tanah berjalan lancar sesuai dengan tahapannya sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, kemudian telah memberikan ganti kerugian masyarakat pemegang hak atas tanah, maka dapat dikatakan pelaksanaan pengadaan tanah tersebut telah menempatkan kepentingan para pihak secara seimbang. Sehingga dengan adanya tanah yang luas dan strategis dapat dilakukannya pembangunan untuk kepentingan umum yang bermanfaat bagi masyarakat luas seperti

<sup>23</sup> Pasal 89 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

pertumbuhan ekonomi dan mempermudah wisatawan menuju kawasan pariwisata yang tentunya dapat meningkatkan pendapatan asli daerah.

### 1. Peristilahan Kompensasi

Kompetensi dalam pengadaan tanah yang tertuang dalam hukum tanah yang dikenal dalam hukum agraria (UUPA No. 5 Tahun 1960), dengan berbagai istilah. Istilah ganti rugi. Istilah ini mengandung makna bahwa pemilik hak atas tanah sudah mengalami kerugian sebelum pelepasan tanahnya untuk pembangunan (kepentingan umum). Hal ini berbeda dengan kompensasi-kompensasi proyek pengadaan tanah itu tidak identik dengan proses pemiskinan masyarakat.<sup>24</sup> Istilah yang tepat untuk digunakan adalah “kompensasi”. Ganti rugi identik dengan korban. Di sisi lain, dalam pengadaan tanah tidak perlu adanya korban.

Istilah kompensasi dimaknai berdasarkan ketentuan yang menentukan sejumlah uang yang harus dibayar untuk pemilik tanah atas kehilangan tanahnya. Jumlah yang dibayar tidak hanya untuk tanah yang diambil, tetapi juga kerugian yang diderita lainnya sebagai akibat dari akuisisi. Prinsip mendasar dalam kompensasi adalah menempatkan pemilik tanah yang terkena dampak akuisisi dalam posisi yang sama setelah akuisisi seperti keadaan dia sebelumnya, tidak lepas buruk, atau lebih baik. Prinsip ini juga disebut prinsip kesetaraan. Prinsip kesetaraan ini masih jarang diterapkan dalam pemberian kompensasi di negara-negara berkembang.<sup>25</sup>

Kompensasi umumnya telah dipahami mengacu pada ukuran-ukuran tertentu untuk mengganti kerugian yang dialami oleh orang-orang yang dipindahkan dan/atau terkena dampak negatif akuisisi. Kompensasi biasanya mengambil bentuk pembayaran satu kali, baik dalam bentuk tunai atau dalam bentuk lain dan terutama terkait penghargaan kepada orang yang terkena dampak negatif. Namun, kerugian yang ditanggung karena pembuatan infrastruktur seperti proyek kantor dan kota, kanal, jalur transmisi dan kegiatan lainnya biasanya tidak diperhitungkan benar sehingga kerugian belum mendapat kompensasi yang memadai.<sup>26</sup>

Dalam pengalaman proyek pembangunan bendungan berdampak pada penduduk hilir dan orang-orang yang kehilangan tanah dan mata pencaharian karena tanah dilepaskan untuk reboisasi kompensasi belum dinilai dan dikompensasi dengan pantas dan layak.

Kompensasi yang paling sering diberikan hanya kepada orang-orang yang memiliki status hukum tak terbantahkan atas tanah. Penyewa, petani bagi hasil, upah-buruh, dan tukang jarang dianggap memenuhi syarat untuk kompensasi, padahal merekalah yang paling rentan dan membutuhkan dukungan. Aset masyarakat dan sumber daya umum seperti padang rumput dan hutan, yang penting bagi penghidupan orang yang paling miskin, tidak mendapat kompensasi dalam proses akuisi.<sup>27</sup>

Proyek pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan secara terencana sehingga tidak perlu muncul asumsi bahwa ada pihak yang dirugikan, kecuali kalau berpegang pada pandangan apriori bahwa akan ada kerugian bagi pemilik tanah jika tanah dilepaskan untuk kepentingan umum.

Ganti rugi yang terjadi selama ini identik dengan proses pemiskinan terhadap pemilik hak atas tanah karena mereka hanya mendapat ganti rugi fisik (material), tanpa memperhitungkan kerugian nonfisik (imaterial). Selain itu, perhitungan nilai ganti rugi tanah berdasarkan NOJP, bukan berdasarkan harga sebenarnya (harga pasar). Konsep ganti rugi ini sebenarnya sama dengan kompensasi jika: 1) juga dihitung aspek-aspek nonfisik dan 2) ganti rugi fisiknya sesuai dengan harga pasar terkini.<sup>28</sup>

Kompensasi menguntungkan pemilik tanah karena standar perhitungan berdasarkan harga pasar, perencanaan dan pembangunan pemukiman baru, termasuk perumahan baru, dilakukan sebelum relokasi. Selain itu, negara mengambil peran untuk menstabilkan kehidupan pemakai tanah yang terkena proyek pembangunan, antara lain dengan pelatihan-pelatihan untuk mengonversi pekerjaan baru dan mengatur pekerjaan baru untuk mereka.

### 2. Aspek-aspek Kompensasi

Aspek dari kompensasi terdiri dari tiga aspek penting, yaitu: aspek ekonomi, aspek sosiologi dan aspek filosofi.

#### a. Aspek ekonomi

Dalam berbagai ketentuan mengenai bentuk ganti rugi tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia, pemilik hak atas tanah mengalami kerugian secara ekonomis. Hal ini juga dapat dilihat dalam UU Pengadaan Tanah menyebutkan bahwa bentuk ganti kerugian meliputi: (1) uang, (2) tanah pengganti, (3) pemukiman kembali, (d) kepemilikan saham? atau (e) bentuk lain yang

<sup>24</sup> Maria S. W. Sumardjono. *Kebijakan... Op Cit*, hlm. 83.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 93.

<sup>27</sup> G. Kartasapoetra, dkk. *Op Cit*, hlm. 69.

<sup>28</sup> *Ibid.*

disetujui oleh kedua belah pihak. Dapat dipastikan bahwa pemilik tanah tetap terugikan secara ekonomis. Pemilik tanah tidak memperoleh kejelasan mengenai nilai ganti rugi terhadap tanah, bangunan, dan tanaman. Mereka tidak diberitahu mengenai apakah nilai tanah dihitung sesuai dengan harga pasar, bagaimana nilai ekonomis bangunan dan tanaman dihitung secara detail.<sup>29</sup>

Bentuk kompensasi yang dianggap sesuai dengan kebijakan kompensasi pada umumnya. Pertama, kompensasi moneter atas aset yang hilang dan kehilangan akses terhadap sumber daya. Kompensasi ini dibayarkan sesuai dengan nilai pasar untuk aset yang hilang dan/atau kehilangan akses ke sumber daya.

b. Aspek Sosiologi

Salah satu kelemahan prinsip dalam regulasi tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Indonesia adalah bentuk ganti rugi yang tidak memperhatikan kerugian yang bersifat nonfisik yang dialami pemilik hak atas tanah, seperti dampak kehilangan pekerjaan dan konsekuensi-konsekuensi sosial budaya dalam lingkungan tempat tinggal yang baru, Peraturan-peraturan yang ada terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya mengatur ganti rugi atas tanah, bangunan, dan tanaman di atasnya. Mengenai kerugian sosiologis, filosofis, dan lain-lain tidak disebutkan. Tidak ada ketentuan yang menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya jadi lebih baik.

c. Aspek Filosofis

Salah satu tujuan hukum adalah melindungi hak asasi manusia. Hak asasi manusia adalah hak dasar manusia sebagai gambaran Tuhan yang terbawa sejak lahir. Hak merupakan sebuah faktisitas dan bukannya diberikan. Konsekuensinya, negara wajib melindunginya.<sup>30</sup> Hal ini dipertegas dalam sila kedua Pancasila: "Kemanusiaan yang Adil dan Beradab". Sila ini menunjukkan bahwa negara menghargai hak asasi setiap rakyatnya.<sup>31</sup>

Dalam proses kompensasi terhadap hak milik atas tanah, negara seharusnya memerhatikan prinsip-prinsip penting terkait asas keadilan.

Keadilan merupakan keseimbangan, keselarasan, dan kesebandingan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum, maka dalam kaitan dengan kompensasi penghitungan ganti rugi, prinsip-prinsip keadilan ini harus diterapkan agar masyarakat pemilik tanah mendapat keadilan. Selain itu, melalui penerapan prinsip keadilan, para pemilik tanah tidak enggan menyerahkan tanah mereka dan mereka pun menyadari bahwa mereka adalah bagian dari negara dan perlu mendukung program-program pembangunan demi peningkatan kesejahteraan.

Pada masyarakat yang hidup dalam tatanan feodalisme, seperti Indonesia, tanah bukan hanya bermakna komoditas, sebagaimana dimaknakan pada masyarakat kapitalistik. Banyak manusia Indonesia, baik petani ataupun bangsawan, memaknai tanah sebagai simbol status sosialnya, memaknai tanah sebagai penanda eksistensi dirinya, yang dengan itu nilai tanah lebih dari sekadar harganya sebagai komoditas.<sup>32</sup>

Untuk mendapatkan nilai kompensasi yang ideal (layak) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka tim penilai ahli yang independen dan kompeten perlu memperhitungkan secara detail dan jelas, baik aspek fisik maupun aspek nonfisik dengan standar perhitungan yang baku.

Perhitungan kerugian aspek nonfisik, yang menjadi persoalan adalah bagaimana merumuskan alat ukur aspek ganti rugi nonfisik karena kerugian sosiologis dan filosofis bersifat abstrak. Meski demikian, harus ada *political will* dari pembuat regulasi untuk merumuskan alat ukur atau kriteria ganti nonfisik sehingga bisa diterjemahkan oleh lembaga eksekutif dalam proses ganti rugi maupun lembaga penegak hukum dalam proses hukum terkait ganti rugi yang menjadi acuan adalah nilai-nilai keadilan, kenyamanan, dan kebahagiaan sehingga kerugian sosiologis dan filosofis di tempat yang lama mendapat kompensasi di tempat yang baru.

Bahwa nilai-nilai fundamental, seperti hak asasi keadilan, dan kesejahteraan tidak teraktualisasi secara tepat dan seimbang dalam berbagai peraturan pertanahan, khususnya yang mengatur pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Nilai-nilai Pancasila (*fundamental values*) dan filosofi Pasal 33 UUD 1945 tentang moral, keadilan, hak asasi, dan kesejahteraan belum seutuhnya menjadi pijakan dan acuan utama dalam penyusunan regulasi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk soal perhitungan ganti rugi. Hal itulah yang menjadi sumber pokok

<sup>29</sup> Bernhard Limbong, *Op Cit*, hlm. 370.

<sup>30</sup> Dominikus Rato, 2010. *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan dan Memahami Hukum*, Laksbang Justitia, Surabaya, hlm. 134.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 361-362.

konflik atau sengketa dalam setiap kebijakan dan usaha pengadaan tanah oleh pemerintah untuk membangun sarana dan prasarana publik.

Kesadaran tentang pentingnya undang-undang untuk kompensasi sudah ada sejak diterbitkannya UUPA tahun 1960. Pasal 18 UUPA dikatakan, “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. Ini menunjukkan bahwa para pembuat UUPA berpihak pada rakyat pemegang hak atas tanah, meski saat itu masih memakai istilah ganti rugi.

Selain sangat substansial, cakupan kompensasi juga sangat luas, yakni meliputi bentuk kompensasi, dasar perhitungan kompensasi, besaran kompensasi, alokasi dana kompensasi, dan penitipan kompensasi di Pengadilan Negeri. Bentuk kompensasi dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan atau gabungan dari ketiga cakupan bentuk kompensasi tersebut.

Aspek fisik meliputi tanah yang berdasarkan harga NOJP, bangunan, dan tanaman yang ada di atasnya. Kerugian secara ekonomis yang dialami pemilik tanah terkait bentuk ganti rugi, selanjutnya dipertegas lagi oleh UU tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan umum.

Bentuk kompensasi aspek nonfisik meliputi dampak kehilangan pekerjaan dan konsekuensi-konsekuensi sosial budaya dalam lingkaran tempat tinggal yang baru. Tidak ada ketentuan yang menunjukkan bahwa pemberian kompensasi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya jadi lebih baik. Selain itu, kompensasi nonfisik juga harus mempertimbangkan hak asasi manusia serta prinsip keadilan dan kesejahteraan.

Pengadaan tanah untuk pembangunan (kepentingan umum) khususnya yang terkait dengan kompensasi antara lain: Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945; Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya; Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961; Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian; Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi

Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum; Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pembebasan tanah dan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan secara normatif, pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat pada pemegang hak (penguasa tanah) dengan cara memberi ganti rugi.<sup>33</sup> Terminologi pembebasan tanah dikenal dalam hukum pertanahan nasional bersamaan dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Dalam Surat Edaran Direktorat Jenderal Agraria Nomor 12/108/1975, disebutkan bahwa yang dimaksud pembebasan tanah ialah setiap perbuatan yang dimaksud langsung maupun tidak langsung mendapatkan hubungan hukum yang ada di antara pemegang hak/penguasa atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak/pemegang hak atas tanah.<sup>34</sup>

Menurut Salindeho, pembebasan hak atas tanah adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan untuk melepaskan hubungan antara pemilik atau pemegang hak atas tanah, dengan pembayaran harga atau dengan ganti kerugian.<sup>35</sup> Abdurrahman pun merumuskan pembebasan tanah adalah “melepaskan hubungan hukum yang terjadi di antara pemegang hak/pemilik/penguasaan hak atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas tanah berdasarkan hasil musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.”<sup>36</sup>

Berpijak pada batasan pembebasan tanah tersebut, dapat ditemukan dua hal pokok dalam pembebasan tanah, yakni pelepasan hak seseorang atas tanah demi kepentingan lain (kepentingan pembangunan untuk umum) dan pemberian ganti

<sup>33</sup> Peraturan Pemerintah Dalam Negeri (MPDN) Nomor 15 Tahun 1975 Pasal 1 angka (1).

<sup>34</sup> Surat Edaran Direktorat Jenderal Agraria Nomor 12/108/1975.

<sup>35</sup> Salindeho, 1993. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 27

<sup>36</sup> Abdurrahman, 1983. *Masalah Pencabutan Hak atas Tanah dan Pembatasan Tanah di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 99.

kerugian atau kompensasi atas pelepasan hak tersebut. Mengingat kedua hal tersebut begitu fundamental, maka pembebasan tanah harus dilakukan dengan cara yang seimbang.

Pelepasan hak atas tanah harus diimbangi dengan pemberian ganti kerugian atau kompensasi yang layak. Hal tersebut juga berkaitan dengan bagaimana peran tanah yang dilepas bagi kehidupan pemegang hak dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Selanjutnya dalam pelaksanaannya, musyawarah antara pengguna tanah (pemerintah) dan pemegang hak atas tanah harus dilakukan secara langsung kedua belah pihak berada pada posisi yang setara dan seimbang.<sup>37</sup>

Penggantian kerugian dalam hal pelepasan hak diatur dalam sejumlah peraturan perundang-undangan, di antaranya;

- a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di atasnya.
- d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- e) Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Wewenang Kebijakan Pertanahan.
- f) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- g) Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005.
- h) Perpres No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- i) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknik Pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- j) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994.

Beberapa peraturan perundang-undangan

dan ketentuan yang mengatur tentang pencabutan hak atas tanah, antara lain:

- a. Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di atasnya;
- b. UUPA;
- c. Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 9 Tahun 1973 tentang Pedoman-pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di atasnya;
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri (MPDN) No. 15 Tahun 1973;
- e. Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- f. Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum; dan
- g. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres No. 36 Tahun 2005.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Tujuan pemerintah antara lain kesejahteraan warga masyarakat melalui pembangunan sebagaimana diatur dalam pembukaan dan pasal-pasal Undang-Undang Republik Indonesia 1945, khususnya mengatur kebijakan pertanahan, memberi wewenang untuk peruntukan, penyediaan, penggunaan untuk kepentingan pembangunan. Sebagai perlindungan hukum hak asasi manusia diwujudkan melalui hubungan manusia dengan tanah mengandung unsur keadilan dan tanggung jawab sosial, tanah merupakan tempat manusia berpijak sekaligus untuk hidup dan kehidupannya, bermasyarakat, berbudaya perlu dilindungi. Proses pengadaan tanah untuk pembangunan tidak jarang terjadi konflik kepentingan, antara pemegang hak atas tanah dengan panitia pengadaan tanah (pemerintah) dikarenakan permasalahan besaran nilai/harga tanah hasil musyawarah belum mendapat kesepakatan antara dua belah pihak (ganti rugi atau kompensasi). Untuk itu pemegang hak atas tanah mendapat perlindungan hukum yang tepat dan penerapannya yang efektif, sehingga pemegang hak atas tanah mendapat jaminan kepastian hukum yang berkeadilan ketika harus melepaskan hak mereka untuk pembangunan, mekanisme musyawarah dan implikasi hukum dari pengadaan tanah untuk pembangunan.
2. Pengaturan tanah di republik ini didasarkan UUPA dan regulasi lainnya yang terkait sebagaimana turunan/penjabaran dari Pasal 33

<sup>37</sup> Supriadi, 2007. *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 74-76.

ayat (3) UUD RI 1945. Bagi manusia, tanah mempunyai arti/nilai yang sangat hakiki/penting bagi kehidupan manusia sebagai pijakan, pemukiman manusia, dan hak mengatur khususnya pertanahan diberi wewenang pengaturannya diberikan kepada negara digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dipermukaan bumi terdapat berbagai hak antara lain hak atas tanah, untuk kepentingan pembangunan, bangsa dan negara, rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti rugi atau kompensasi yang layak sesuai dengan peraturan yang berlaku dan kesepakatan antara kedua belah pihak, dengan memperhatikan nilai, manfaat dan kondisi/keadaan tanahnya. Besarnya ganti rugi/kompensasi diutamakan sesuai hasil musyawarah dengan memperhitungkan hal-hal yang berada di atas tanah (bangunan tanaman, benda yang berwujud), hilangnya sumber penghasilan/pekerjaan. Bentuk ganti rugi dapat berbentuk nilai rupiah, ganti tanah/lahan, pemukiman kembali, saham sesuai hasil musyawarah, dan apabila pihak pemilik hak atas tanah menolak besaran ganti rugi, maka instansi yang memerlukan tanah dapat mengajukan permohonan penitipan ganti rugi kepada pengadilan setempat/lokasi tanah. Pada prinsipnya pembebanan kompensasi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan berdasarkan nilai ganti rugi/kompensasi dengan memperhatikan aspek ekonomi, aspek sosiologi dan aspek filosofis.

## B. Saran

1. Bahwa Indonesia seharusnya menjadikan ideologi Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan konsep dan kebijakan hukum dasar bagi strategi perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam pembangunan untuk kepentingan umum. Bahwa perlindungan hukum yang tepat dan efektif bagi pemegang hak atas tanah harus mencakup tiga aspek pokok, yaitu: 1) Reformasi regulasi, baik yuridis formil maupun materil; 2) Bentuk dan dasar perhitungan ganti rugi yang layak, baik ganti rugi fisik maupun nonfisik; dan 3) Penegakan hukum dan penghormatan hak asasi manusia.
2. Dalam filsafat hukum, hukum bertujuan untuk mendapatkan keadilan yang berujung pada kesejahteraan. Keadilan sosial dan kemakmuran bagi seluruh rakyat ditempatkan pada posisi sentral substansial, identik dengan tujuan negara Indonesia adalah kesejahteraan

(*welfare state*) dan kesejahteraan dapat dinikmati jika keadilan sudah diperoleh. Produk hukum yang berkaitan dengan aspek kompensasi harus berupa undang-undang karena menyangkut hak-hak individu pemegang hak atas tanah, seperti hak hidup, hak milik, hak memperoleh kehidupan yang lebih layak dan hak memperoleh pekerjaan. Hal ini seiring dengan nilai-nilai dasar. Sebagai negara yang menganut paham kesejahteraan konsep negara hukum maka dalam menetapkan ganti rugi/kompensasi harus mengutamakan musyawarah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdurrahman, 1983. *Masalah Pencabutan Hak atas Tanah dan Pembatasan Tanah di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Ahmad Rubaie, 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang.
- Bernhard Lembong, 2015. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, MPP, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2002. *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta.
- Darmawan Salman, 2005. *Kesediaan Lahan Untuk Kepentingan Umum*, Makassar.
- Djuhaendah Hasan, 2012. *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Cet. 1, Mitra, Yogyakarta.
- Dominikus Rato, 2010. *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan dan Memahami Hukum*, Laksbang Justitia, Surabaya.
- E. Sumaryono, 2018. *Etika Hukum Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinos*, Yogyakarta.
- Ediwarman, 2003. *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-kasus Pertanahan*, Pustaka Bangsa Pers, Media.
- Eko Hadi Wiyono, 2007. *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, Palanta.
- G. Kartasapoetra, dkk. 1986. *Permasalahan Pertanahan di Indonesia*. Bina Aksara, Jakarta.
- H.M. Arba, 2016. *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Maria R. Ruwastuti, 2000. *Menuju Pluralisme Hukum Agraria*, Jambatan, Jakarta.
- Maria S. W. Sumardjono. 2008. *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta.
- ....., 2009. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas, Jakarta.

- ....., 2007. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Kompas, Jakarta.
- ....., 2009. *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Kompas, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 1986. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-10, Gramedia, Jakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja, 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, PT. Alumni, Bandung.
- Oloan Sitorus, dkk., 2004. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cet. I, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta.
- Parlindungan, 2014. *Hukum Agraria serta Land Reform*, Mandar Maju, Bandung.
- Peter Mahmud Marzuki, 2010. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Bandung.
- Romy Hanityo Soemitro, 1998. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet ke V, Djambatan, Jakarta.
- Rusmadi Murad, 2007. *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung.
- Salindeho, 1993. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Satjipto Rahardjo, 2002. *Sosiologi Hukum Perkembangan dan Metode Masalah*, Muhammadiyah University Press, Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Soedikno Mertokoesoemo. 2015. *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- ....., 1990. *Politik Agraria Nasional*, Mandar Maju, Bandung.
- Soerjono Soekanto, 2012. *Teori Metode Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.
- ....., 2000. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- ....., dan Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta.
- Soimin, 2001. *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Cet. II, Sinar Grafika, Jakarta.
- Subekti dan Tjitro Subono, 2002. *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Supriadi, 2007. *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

#### Sumber Lain

- Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia.
- Mukmin Zakie, 2011. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia), *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Edisi Khusus, Vol. 18.
- Sondakh, Jemmy, 2014. Hak Milik Atas Tanah Menurut Hukum Adat (Eksistensi Pemanfaatan dan Tantangan dalam Hukum Indonesia). Karya Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado-Indonesia.
- Surat Edaran Direktorat Jenderal Agraria Nomor 12/108/1975.
- Widjayanto, *Jurnal Keadilan*, Vol. 4 No. 3 Tahun 2007.
- Wiryani dalam *Jurnal Legality*, Vol. 12 No. 2, Sept, 2004.

#### Peraturan Perundang-undangan

- Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- KUHPerdata.
- Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021