

**PENERAPAN ASAS KEADILAN DAN KEPASTIAN
HUKUM TERHADAP GANTI ERUGIAN
PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Perkara No.
1/Pdt.G/2018/PN Arm Jo putusan
Mahkamah Agung No 3516K/PDT/2018)¹**

Oleh: Nur Dewi Sundari²

Ralfie Pinasang³

Caeciia J. J Waha⁴

ABSTRAK

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif atau *doctrinal*. Beberapa pendekatan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Data penelitian ini kemudian dianalisis dengan menggunakan metode penemuan hukum (*Rechtsvinding*). Hasil penemuan hukum oleh hakim, yang bersifat konfliktif merupakan hukum, karena berupa putusan yang mempunyai kekuatan mengikat dan sekaligus juga merupakan sumber penemuan hukum. Hasil penelitian menunjukkan Pemberian ganti kerugian pengadaan tanah bagi kepentingan umum didasarkan asas keadilan dan kepastian hukum, lebih bermakna bagi kepentingan penerima ganti rugi, dan memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap orang secara proporsional. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara adil dan menuju kepada kepastian hukum adalah dengan musyawarah untuk mendapatkan kesepakatan terutama terkait dengan masalah kompensasi. Nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan publik belum sepenuhnya mampu mewujudkan perlindungan hukum yang adil, walaupun telah ada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, karena adanya Undang-undang tersebut tidak secara

konprehensif dijadikan sebagai sarana untuk mencapai kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kata kunci : Asas Keadilan, Kepastian Hukum, Ganti Kerugian, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat beberapa ketentuan terkait erat sebagai Hak Asasi Manusia (HAM), yakni pada Pasal 28A yang menyatakan "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya." Kemudian, Pasal 28H ayat (4) yang berbunyi "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambilalih secara sewenang-wenang oleh siapapun."

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak merumuskan apakah yang dimaksud dengan istilah "Pembebasan Tanah" maupun yang pernah berlaku yakni "Pencabutan Hak Atas Tanah". Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 hanya dirumuskan pada Pasal 1 Angka 2, bahwa "Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak."⁵

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga merumuskan apa yang dimaksudkan sebagai Pelepasan Hak, yang pada Pasal 1 Angka 9 dirumuskan bahwa "Pelepasan Hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan." Konsep Hukum Perdata juga mengenal Pelepasan Hak (*Afstand van recht*), Pembebasan Hutang (*kwijtschelding*), dan merelakan Hak (*rechtsverwerking*).⁶

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) juga mengenal

¹ Artikel Tesis

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 18202108055

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁵ Abdurrahman, 1991. *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 10

⁶ J. Satrio, 2016. *Pelepasan Hak, Pembebasan Utang dan Merelakan Hak (Rechtsverwerking)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 32

beberapa istilah yang mirip dan terkait dengan istilah Pengadaan Tanah, Pelepasan Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah, sebagaimana yang disebutkan di atas. Bahkan, UUPA sebenarnya menggunakan istilah Pencabutan hak atas tanah” sebagaimana tertera pada Pasal 18 UUPA yang berbunyi sebagai berikut :

“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.”

UUPA juga mengenal dan mengatur istilah Peralihan Hak dan Pemindahan Hak, yang juga sebagaimana istilah-istilah sebelumnya menunjukkan kemiripannya. Hak Milik menurut UUPA ditentukan pada Pasal 20 ayat (2), bahwa “Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.”

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan tindakan Pemerintah dengan pemberian ganti rugi bagi pihak yang berhak. Berdasarkan pengertian Pengadaan Tanah pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, dengan cara yang adil, maka aspek keadilan melatarbelakangi penelitian ini. Margono,⁷ menjelaskan bahwa keadilan adalah nilai penting dalam hukum, berbeda dengan kepastian hukum yang bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat individual. Dalam pelaksanaan dan penegakkan hukum harus dilaksanakan secara adil, meski hukum tidak identik dengan keadilan, hukum bersifat umum, sedangkan keadilan bersifat individual.

Keadilan diartikan sebagai kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang.⁸ Keadilan juga bersifat perseorangan atau individual dan keadilan kelompok atau komunitas. Keadilan perorangan atau individu yaitu apabila seseorang atau individu mendapatkan apa yang menjadi hak orang atau individu tersebut. Keadilan yang bersifat komunitas atau kelompok, yaitu apabila komunitas atau kelompok mendapatkan apa

yang menjadi hak komunitas atau kelompok itu.⁹

Keadilan baik dari dasarnya maupun dari teori hukum penting sekali dalam menjelaskan Pengadaan Tanah sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Sedangkan dari aspek asas serta teori hukum mengenai kepastian hukum, berpangkal dari kepastian hukum itu sendiri yang terdiri dari kata “kepastian” dan “hukum”. Kepastian adalah perihal (keadaan) pasti.¹⁰

Kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum maka masyarakat akan lebih tertib.¹¹

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Huruf d. Ketentuan ini dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas kepastian” adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.

Tujuan kepastian hukum dalam bidang pertanahan khususnya pendaftaran tanah adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.¹² Kepastian hukum dalam pengadaan tanah tidak hanya ditentukan dalam peraturan perundang-undangan tetapi juga dalam putusan hakim/putusan pengadilan. Undang-Undang Nomo 2 Tahun 2012 menentukan pada Pasal 5 bahwa:

“Pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan

⁷ Margono, 2019. *Asas Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Putusan Hakim*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105

⁸ “Keadilan”, dimuat pada : <https://id.wikipedia.org/wiki/keadilan>. Diunduh tanggal 2 Desember 2019

⁹ Yoachim Agus Tridiatno, 2015. *Keadilan Restoratif*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 10

¹⁰ “Kepastian”, Dimuat pada : <https://kbbi.web.id/pasti>. Diunduh tanggal 2 Desember 2019

¹¹ Sudikno Mertokusumo, 2005. *Mengenal Hukum. Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 160

¹² Irawan Soerodjo, 2003. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, hlm. 28

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum setelah pemberian Ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Pasal 5 tersebut menentukan kewajiban untuk melepaskan hak atas tanah jika setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Hal ini terkait erat dengan asas dan teori hukum mengenai kepastian hukum. Menurut Margono,¹³ kepastian hukum bentuknya identik dengan aturan tertulis di dalam peraturan perundang-undangan. Kepastian hukum jika dilihat dari putusan hakim dalam proses peradilan, maka kepastian hukum tidak lain apa yang dapat atau boleh diperbuat oleh seseorang. Dalam proses peradilan, putusan hakim harus memberikan kepastian hukum tanpa meninggalkan aspek rasa keadilan dan kemanfaatan.

Pengadaan tanah merupakan suatu lembaga yang digunakan untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.¹⁴

Masalah pertanahan sehubungan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, menempatkan pihak penerima ganti kerugian berada pada posisi lemah berhadapan dengan Negara. Ditinjau dari asas dan teori hukum keadilan maupun kepastian hukum, posisi yang tidak seimbang tersebut menarik untuk dikaji dalam penelitian ini, walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 membuka peluang ditempuhnya kesepakatan dalam musyawarah sebagai bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

(*Das Sein*) lemahnya kedudukan penerima ganti rugi atas tanah miliknya yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum untuk mendapatkan haknya yang dalam posisi hanya tinggal menerima perhitungan dari Tim apresial yang telah ditetapkan oleh pemerintah sedangkan penerima ganti kerugian tidak dilibatkan dalam penentuan besaran ganti

kerugian yang akan diterima oleh penerima ganti rugi sedangkan ganti rugi yang ditetapkan oleh Tim apresial tidak sesuai dengan nilai harga pasar yang telah dinilai oleh Tim penilai/apresial yang nilai penetapan harga tersebut tidak memenuhi rasa keadilan bagi penerima ganti rugi atas tanah miliknya yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum, hal mana Terdapat kasus tentang ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*incracht van gewijsde*) Putusan Pengadilan Negeri Airmadidi No. 1/Pdt.G/2018/PN jo Putusan Mahkamah Agung RI, Nomor : 3516 K/PDT/2018.

Bahwa dalam putusan pengadilan tersebut diatas yang menjadi alasan dikabulkannya gugatan adalah karena termohon tidak menggunakan Penilai atau apraisal yang independen, sehingga dengan adanya Penilai dari KJPP SAH & Rekan dijadikan pertimbangan hakim memutuskan perkara secara tidak adil dan tidak melanggar Hak Asasi Manusia.

Bahwa kesimpulan hakim dalam putusan tersebut adalah pemberian ganti rugi oleh pemerintah kepada masyarakat yang terkena pembangunan, *in casu* ganti rugi yang diberikan nantinya kepada para pemohon, adalah guna untuk meningkatkan kehidupannya, bukan sebaliknya menderita kerugian baik moril maupun materil.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan pemberian ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?
2. Bagaimana penerapan ganti kerugian pengadaan tanah bagi kepentingan umum berdasarkan asas keadilan dan kepastian hukum berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*incracht van gewijsde*) Putusan Pengadilan Negeri Airmadidi No. 1/Pdt.G/2018/PN jo Putusan Mahkamah Agung RI, Nomor : 3516 K/PDT/2018?.

C. Metode Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri

¹³ Margono, *Op Cit*, hlm. 116

¹⁴ Amalia, Rizky, Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam menetapkan ganti rugi terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Jurnal Volume 27 No. 3 hal. 1, diakses 22 Juni 2021.

Mamudji, penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.¹⁵

I Made Pasak Diantha,¹⁶ juga menyetujui istilah penelitian hukum normatif, bahwa keberadaan sebuah metode penelitian hukum normatif mutlak diperlukan untuk pengembangan ilmu hukum normatif yang berlandaskan teori hukum normatif. Dengan kata lain, justifikasi keberadaan metode penelitian hukum normatif dapat dipertimbangkan pada keberadaan ilmu hukum normatif dan teori hukum normatif. Mengenai peristilahan, sekali lagi ditegaskan penulis lebih suka menggunakan istilah penelitian hukum normatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan pemberian ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum

Hal penting yang menjadi dasar utama pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah adalah adanya prinsip kerelaan rakyat untuk menyerahkan tanahnya demi pembangunan adalah pemberlakuan asas tanah memiliki fungsi sosial. Tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Tanah sebagai tempat bermukim, dan sumber penghidupan mereka untuk mencari nafkah. Tanah dapat pula dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen. Hal ini terkandung maksud bahwa tanah memiliki nilai guna dan unsur hak kepemilikan. Sistem hukum di bidang agraria menjamin hak-hak setiap orang atas penguasaan atau kepemilikan tanah, namun dalam setiap hak seseorang tersebut terkandung hak orang lain atau memiliki fungsi sosial. Hubungan fungsi sosial hak atas tanah ditetapkan secara tegas dalam ketentuan hukum tanah nasional, yaitu Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), terutama disebutkan dalam Pasal 6 adalah "Semua hak

atas tanah memiliki fungsi sosial." Kemudian dalam Pasal 18 : "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Bahwa dalam hubungannya dengan hak menguasai tanah terdapat dasar hukumnya seperti disebutkan atau tertuang pada Pasal 33 Ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 bahwa "Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat". Pasal 2 Undang-undang Pokok Agraria, menentukan:

- Ayat 1 : "Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat 3 Undang-undang Dasar dan hak-hak sebagai dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan rakyat."
- Ayat 2: "Hak menguasai dari negara dalam Ayat 1 Pasal ini, memberi wewenang untuk: a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut. b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- Ayat 3: "Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada Ayat 2 Pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur."
- Ayat 4: "Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006. *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 13-14

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2017. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 133

tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Hal yang dapat menjadi esensi dari dasar hukum diatas adalah :

- Dari salah satu konsiderans daripada Undang-undang Pokok Agraria diwajibkan untuk mengatur pemilikan penggunaan tanah, sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong royong.
- Dari Undang-undang dasar, Pasal 33 Ayat 3 bersambung Undang-undang Pokok Agraria Pasal 2, maka terdapat beberapa pokok pengertian yang perlu dikemukakan sebagai terurai dibawah ini.

1. Hak Penguasaan oleh Negara. “Bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat” Hal ini sebagaimana terurai dalam Pasal 2 Ayat 1 UUPA, maka ini berarti bahwa negara berwenang untuk menguasai wilayah Republik Indonesia, termasuk semua wilayah masyarakat hukum adat. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan luar angkasa Indonesia merupakan semacam hak ulayat pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara. Sedang berhubungan antara bangsa dan bumi, air dan ruang angkasa tersebut adalah hubungan yang bersifat abadi, bahwa selama rakyat bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air dan ruang angkasa itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan dimaksud.

2. Negara Hanya menguasai Tanah, Bukan Memiliki Tanah. Pokok pikiran bahwa negara hanya menguasai tanah bukan memiliki tanah itu menunjukkan bahwa hubungan antara negara dengan bumi, air dan ruang angkasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA, adalah hubungan kekuasaan, bukan hubungan kepemilikan. Yang dimaksud dengan “Hubungan Kekuasaan” menurut sistem Hukum Agraria Nasional menunjukkan adanya

kedaulatan rakyat atas seluruh wilayah Republik Indonesia. Sebagaimana kita ketahui, bahwa negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah suatu Gezagorganisatie, artinya tertinggi mempunyai fungsi mengatur dan mengembangkan kesejahteraan masyarakat. Karenanya hak ulayat dari masyarakat hukum adat pada hakikatnya sejak tanggal 24 September 1960, ditarik ke atas dan menjadi Hak Ulayat bangsa Indonesia.

3. Negara Berwenang untuk Mengatur Pemilikan dan Penggunaan Tanah. Sebagaimana yang diuraikan di atas, maka telah ditegaskan bahwa negara diwajibkan untuk mengatur pemilikan dan penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong royong. Untuk penjabarannya ini semua, maka negara sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi diberi wewenang sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 Ayat 2 UUPA

Bahwa memang dalam pelaksanaannya yang dimaksud, wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat 2 UUPA dapat dikuasakan kepada daerah-daerah otonom/swatantra, untuk membuat rencana peruntukan, penggunaan tanah untuk kepentingan di daerah sesuai dengan keadaan daerah masing-masing, terutama bagaimana dalam pelaksanaan pemanfaatan tanah untuk kepentingan umum.

Apabila memperhatikan dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga menegaskan tanah dalam fungsi sosial diantaranya Pasal 36 ayat (3) yang menyatakan “Hak milik mempunyai fungsi sosial”. Penjelasan terhadap hal tersebut adalah bahwa setiap penggunaan hak milik harus memperhatikan kepentingan umum. Apabila kepentingan umum menghendaki atau membutuhkan benar-benar maka hak milik dapat dicabut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya yang dimaksud dengan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA tersebut mengandung beberapa prinsip, antara lain:¹⁷

¹⁷ Perlindungan, A.P, 1998, Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Mandar Maju, Bandung, Cetakan. VIII, Hlm. 67-68.

- a). Sifat kebersamaan atau kemasyarakatan. Fungsi sosial hak atas tanah merupakan suatu upaya jaminan pelaksanaan pembangunan yang merata demi kepentingan umum sebagaimana yang telah diamanatkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1946. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, merupakan kekayaan nasional. Landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat.
- b). Tanah yang dimiliki atau dikuasai seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai atau menguasai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat;
- c) Fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainnya.

Dapat dipahami bahwa fungsi tanah sosial adalah tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia, artinya tanah mempunyai konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Sehingga lebih tegas atau rinci dalam penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah

secara teknis ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, salah satunya Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum. Bahwa dalam Undang-undang ini dimana disebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak dalam bentuk ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain, hal ini jelas bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan tidak akan serta merta menyampingkan hak-hak daripada pemilik hak atas tanah.

B. Penerapan ganti kerugian pengadaan tanah bagi kepentingan umum berdasarkan asas keadilan dan kepastian hukum berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (incracht van gewijsde) Putusan Pengadilan Negeri Airmadidi No. 1/Pdt.G/2018/PN jo Putusan Mahkamah Agung RI, Nomor : 3516 K/PDT/2018

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara adil dan menuju kepada kepastian hukum adalah dapat dilakukan dilakukan dengan musyawarah untuk mendapatkan kesepakatan terutama terkait dengan masalah kompensasi. Walaupun memang disadari secara empiris sering terjadi perselisihan, yang mengakibatkan terjadinya sengketa antara pihak pemerintah dengan pemilik tanah. Nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan publik belum sepenuhnya mampu mewujudkan perlindungan hukum yang adil, sehingga pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tidak bisa dijadikan sebagai sarana untuk mencapai kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia

Bahwa untuk memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum bagi pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah secara umum dapat diberikan beberapa alasan-alasan sebagai berikut :

- a. Terhadap nilai hakiki Keadilan dan kepastian hukum terhadap Pengadaan

Tanah Untuk Kepentingan Umum atau kepentingan pemerintah sering tidak dapat berjalan dengan baik, disebabkan karena pemegang hak atas tanah dengan melepaskan tanahnya, karena merasa tidak mendapatkan ganti kerugian yang layak sesuai nilai tanah dan tidak sesuai aturan-aturan hukum yang berlaku. Oleh sebab itu guna mewujudkan nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum diperlukan adanya beberapa sarana penyelesaian, seperti mekanisme musyawarah untuk mencapai ganti kerugian yang wajar bukan berdasarkan NJOP tanah tetapi berdasarkan nilai pasar tanah tersebut. Nilai utama yang harus dijunjung tinggi oleh hukum dan perasaan keadilan dalam masyarakat adalah dengan terobosan Mekanisme musyawarah untuk mufakat, karena musyawarah untuk mufakat adalah merupakan sarana yang digunakan negara untuk membuktikan itikad baik negara dalam menghormati hak milik masyarakat yang dijamin oleh konstitusi Negara Republik Indonesia seperti yang tercantum dalam Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 bahwa "hak milik perseorangan tidak dapat dirampas secara sewenang-wenang oleh siapapun". Perlindungan yang diberikan konstitusi dalam pengadaan tanah mencerminkan nilai luhur musyawarah untuk menghindari tindakan pelanggaran hak asasi pemegang hak atas tanah. Artinya dalam mekanisme musyawarah perlu didasarkan kepada prinsip-prinsip pengadaan tanah yang mencerminkan nilai keadilan, dan nilai kepastian hukum dalam hal ini segala ketentuan hukum yang berlaku.

- b. Bahwa dalam Mekanisme Ganti Kerugian, harus adil dan ada kepastian hukum.

Ganti rugi seharusnya bukan konteks ganti rugi tetapi ganti keuntungan bagi pemegang hak atas tanah, hal ini adalah sangat esensi karena hampir selalu muncul rasa tidak puas masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek pemerintah tidak

mendapatkan ganti rugi yang adil dan berdasarkan kepastian hukum. Adapun bentuk ganti Kerugian yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 berupa : Uang, Tanah pengganti, Pemukiman kembali, Kepemilikan Saham, dan Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Bahwa dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung (MA) Republik Indonesia. MA wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan Negeri/MA yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan. Ganti rugi dalam UU No. 2 Tahun 2012 ditetapkan pada Pasal 1 angka 10 bahwa Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Dengan demikian, penekanan ganti rugi pada aspek kelayakan dan keadilan bagi pemegang hak atas tanah

Ganti rugi yang harus diberikan dalam pengadaan tanah haruslah ganti kerugian yang adil,¹⁸ yang berarti bahwa pemberian ganti rugi tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau lebih miskin dari keadaan semula.

¹⁸ Maria S.W. Sumardjono, "Tinjauan Yuridis Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pelaksanaannya", (makalah, seminar nasional "pengadaan tanah untuk pembangunan, 1994), hlm. 6.

Sedangkan yang dimaksud dengan ganti kerugian yang wajar dan layak, adalah besarnya ganti kerugian memadai untuk memperoleh tanah dan/atau bangunan dan tanaman di tempat lain.¹⁹ Bahwa konsep ganti rugi di dalam hukum perdata berbeda dengan konsep ganti rugi dalam peraturan pengadaan tanah. Ganti rugi dalam hukum perdata timbul manakala terjadi wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Ganti rugi dalam hukum perdata terdiri dari 3 macam, yaitu biaya, kerugian dan bunga. R. Subekti mendefinisikan tiga macam ganti rugi (*schadevorgoeding*) sebagai berikut:²⁰

- 1) Biaya (*costen*). Biaya adalah segala pengeluaran yang nyata-nyata sudah dikeluarkan oleh satu pihak;
- 2) Kerugian (*schaden*). Kerugian adalah kerugian kerusakan barang-barang kepunyaan satu pihak yang diakibatkan oleh kelalaian pihak lawan atau wanprestasi.
- 3) Bunga (*interesten*).

Bunga adalah keuntungan bunga yang hilang yang mempunyai kemiripan dengan *verlies* yang diartikan sebagai kerugian yang berupa kehilangan keuntungan yang sudah dihitung oleh kreditur. Ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah tidak berkaitan dengan terjadinya wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Ganti rugi dalam hukum pengadaan tanah merupakan suatu kompensasi atas kerugian pemegang hak atas tanah yang kehilangan hak atas tanahnya, karena dibebaskan untuk kepentingan umum

Bahwa dapat penulis jelaskan pemberian ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum secara umum terdapat banyak masalah antara lain karena misalnya :

1. Bahwa dalam Perencanaan Tata Ruang untuk kawasan pembangunan suatu daerah yang kurang konperhensif dimana dalam penetapan lokasi atau objek pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak berdasarkan Rencana

Tata Ruang Wilayah (RTRW) hal mana dalam pembahasan tersebut tidak melibatkan pihak-pihak yang terkait.

2. Kurangnya pemahaman kepada masyarakat pentingnya pembangunan. Hal ini terjadi karena kurangnya sosialisasi pemerintah kepada masyarakat, padahal pembangunan tersebut untuk kesejahteraan rakyat banyak. Disamping itu juga masih banyak masyarakat masih memandang bahwa pembangunan tersebut ditujukan untuk mencari keuntungan satu pihak saja bukan untuk masyarakat pada umumnya. Intinya adalah pemerintah harus transparansi dalam setiap perencanaan pembangunan, sehingga masyarakat betul-betul memahami maksud dari pembangunan dan kesepahaman antara kedua belah pihak dapat tercapai.
3. Persoalan budaya masyarakat dalam melakukan transaksi jual beli tanah, secara empiris terjadi karena pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah meminta harga yang sangat tinggi melebihi harga pasaran dan nilai jual Objek Pajak (NJOP), namun disisi lain ada juga masyarakat pemilik tanah rela menerima ganti rugi dibawah nilai jual objek pajak (NJOP), karena kebutuhan atau permainan para mafia tanah. Kemudian pemerintah tetap pada ketentuan bahwa ganti rugi berdasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Persoalan tersebut menjadi persoalan dengan masyarakat sehingga berujung pada ranah pengadilan.
4. Persoalan hukum dimana pemerintah tetap menggunakan pasal 18 Undang-undang Nomor 06 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria disebutkan, bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang". Hal ini dapat dipahami bahwa dalam pembebasan lahan pemerintah memiliki kewenangan untuk mendapatkan lahan, termasuk

¹⁹ Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan umum Dalam Pengadaan tanah Untuk pembangunan, Penerbit Sinar grafiKa: 2006. Jakarta, hlm. 265

²⁰ Ibid hal 265.

dengan melakukan upaya paksa. Hal ini dapat dilakukan apabila upaya negosiasi serta musyawarah gagal dilakukan atau sudah tidak mendapatkan jalan keluar, serta mengingat pembangunan sangat mendesak untuk dibangun. Sehingga apabila belum ada kesepakatan dengan pemilih tanah akhirnya ganti kerugian tersebut ditiitipkan pada pengadilan.

Bahwa untuk untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan tanpa merugikan bagi mereka yang berhak, hal ini memang disadari belum sesuai harapan masyarakat atau penerima ganti rugi, terutama persoalan nilai yang wajar kepada penerima ganti rugi;

Bahwa dapat penulis jelaskan pula sebelum ditentukannya penerima ganti kerugian perlu diketahui tentang tahapan perencanaan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sampai pada objek pengadaan tanah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22) dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan ke empat Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan pemberian ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dapat diterima oleh masyarakat apabila mendasari pada asas-asas atau prinsip-prinsip pengadaan tanah bagi pembangunan secara utuh, yaitu : Kemanusiaan, Keadilan, Kemanfaatan, Kepastian, Keterbukaan, Kesepakatan,

Keikutsertaan, Kesejahteraan, Keberlanjutan, dan Keselarasan.

2. Pemberian ganti kerugian pengadaan tanah bagi kepentingan umum didasarkan asas keadilan dan kepastian hukum, lebih bermakna bagi kepentingan penerima ganti rugi, dan memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap orang secara proporsional. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum secara adil dan menuju kepada kepastian hukum adalah dengan musyawarah untuk mendapatkan kesepakatan terutama terkait dengan masalah kompensasi. Nilai-nilai keadilan dan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan publik belum sepenuhnya mampu mewujudkan perlindungan hukum yang adil, walaupun telah ada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, karena adanya Undang-undang tersebut tidak secara komprehensif dijadikan sebagai sarana untuk mencapai kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*incracht van gewijsde*) Putusan Pengadilan Negeri Airmandidi No. 1/Pdt.G/2018/PN jo Putusan Mahkamah Agung RI, Nomor : 3516 K/PDT/2018, bahwa diterimanya alasan pemohon bahwa penetapan oleh Apraisal adalah penilaian yang sah dan profesional, bukti Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, belum dapat menjawab permasalahan ganti rugi tanah untuk pembangunan.

B. Saran

1. Pengaturan tentang pengadaan tanah bagi pembangunan dengan

mendasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk asas-asas atau prinsip-prinsip secara utuh, yaitu : Kemanusiaan, Keadilan, Kemanfaatan, Kepastian, Keterbukaan, Kesepakatan, Keikutsertaan, Kesejahteraan, Keberlanjutan, dan Keselarasan, harus secara utuh ditegakkan oleh pemerintah.

2. Pemberian ganti kerugian pengadaan tanah bagi kepentingan umum didasarkan asas keadilan dan kepastian hukum, harus secara konkrit dilaksanakan oleh pemerintah.
3. Ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, bersarkan Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, belum dapat menjawab permasalahan ganti rugi tanah untuk pembangunan, perlu untuk di refisi guna mempertegas ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan secara berkeadilan dan menghindari ganti rugi tanah di bawa ke ranah hukum dalam hal ini pengadilan, agar masyarakat tidak semakin dirugikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1991. *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- J. Satrio, 2016. *Pelepasan Hak, Pembebasan Utang dan Merelakan Hak (Rechtsverwerking)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Margono, 2019. *Asas Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Putusan Hakim*, Sinar Grafika, Jakarta.
- “Keadilan”, dimuat pada : <https://id.wikipedia.org/wiki/keadilan>. Diunduh tanggal 2 Desember 2019
- Yoachim Agus Tridiatno, 2015. *Keadilan Restoratif*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- “Kepastian”, Dimuat pada : <https://kbbi.web.id/pasti>. Diunduh tanggal 2 Desember 2019
- Sudikno Mertokusumo, 2005. *Mengenal Hukum. Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Irawan Soerodjo, 2003. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya.
- Amalia, Rizky, Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam menetapkan ganti rugi terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Jurnal Volume 27 No. 3 hal. 1, diakses 22 Juni 2021.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006. *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2017. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*.
- Diah Imaningrum Susanti, 2019. *Penafsiran Hukum. Teori dan Metode*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Perlindungan, A.P, 1998, Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Mandar Maju, Bandung, Cetakan. VIII.
- Maria S.W.Sumardjono, “Tinjauan Yuridis Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pelaksanaannya”, (makalah, seminar nasional “pengadaan tanah untuk pembangunan, 1994.
- Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan umum Dalam Pengadaan tanah Untuk pembangunan, Penerbit Sinar grafika: 2006. Jakarta.