

**PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK
KEPENTINGAN UMUM YANG BERKEADILAN**

TESIS



Oleh :

Adytya Kusuma Pradana

NIM: 156010200111074

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2018**

PERSETUJUAN PENELITIAN TESIS

Judul :

**PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK
KEPENTINGAN UMUM YANG BERKEADILAN**

Oleh :

Adytya Kusuma Pradana, S.H

NIM : 156010200111074

Menyetujui:

Pembimbing Utama

Pembimbing Kedua

Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.S.

NIP. 195409251980031002

Nurdin, S.H., M.Hum

NIP. 195710211986011002

Mengetahui:

Ketua

Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum

NIP. 195710211986011002

TESIS

**PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK
KEPENTINGAN UMUM YANG BERKEADILAN**

Oleh :

Adytya Kusuma Pradana, S.H

NIM : 156010200111074

Telah dipertahankan di depan Majelis Penguji
pada tanggal 17 Juli 2018
dan dinyatakan memenuhi syarat

Pembimbing Utama

Pembimbing Kedua

Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.S.

NIP. 195409251980031002

Nurdin, S.H., M.Hum

NIP. 195710211986011002

Dekan
Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya

Ketua Program
Magister Kenotariatan

Dr. Rahmad Safa'at, S.H., M.Si

NIP. 196208051988021001

Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum

NIP. 195710211986011002

**SURAT PERNYATAAN
KEASLIAN TESIS**

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : ADYTYA KUSUMA PRADANA, S.H

NIM : 156010200111074

Menyatakan bahwa dalam penulisan karya ilmiah hukum berupa tesis ini adalah asli karya penulis, tidak ada karya/data orang lain yang telah dipublikasikan, juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan atau dalam daftar pustaka, belum termuat pada media manapun dan tidak sedang dikirim dalam penerbitan media lainnya.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, jika dikemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar kesarjanaan magister di perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjaan magister saya.

Malang,

Yang menyatakan,

Adytya Kusuma Pradana, S.H

NIM. 156010200111074

ABSTRAK

Dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan yang terus mengalami peningkatan, menyebabkan kebutuhan tanah semakin meningkat. Kebutuhan tanah untuk kepentingan umum tidak jarang menimbulkan permasalahan karena dalam proses pembebasan jarang ditemukan ada kesepakatan langsung antara pemilik tanah (pemegang hak) dengan pemerintah atau pihak yang membutuhkan mengenai besaran ganti rugi. Penerapan prinsip keadilan seringkali dilanggar dan disimpangkan oleh pemerintah atau pihak-pihak yang membutuhkan tanah. Pihak pemilik tanah mempunyai pandangan bahwa besaran ganti rugi cenderung tidak memberikan nilai keadilan dan kehidupan yang lebih sejahtera. Penelitian ini bertujuan adalah: (1). Menganalisis penyebab terjadinya penolakan terhadap ganti rugi serta apa upaya yang ditempuh oleh Panitia Pengadaan Tanah, dan (2). Menganalisis berdasarkan teori keadilan apakah Prosedur dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah mencerminkan keadilan bagi masyarakat. Penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier, dengan meneliti peraturan perundang-undangan, pendapat para pakar atau ahli yang memberikan petunjuk kemana penelitian akan mengarah serta bahan hukum lainnya, serta penelitian kepada para pemilik lahan yang terkena pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum proyek pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun khususnya yang sampai saat ini masih sengketa. Selain itu juga mengkaji Asas/prinsip keadilan hukum, mengkaji norma-norma dan konsep-konsep hukum yang mengatur tentang pembebasan tanah atau pengadaan tanah. Dari hasil penelitian dapat dikemukakan bahwa: Penerapan prinsip keadilan dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum dalam realitasnya masih belum menyentuh rasa keadilan masyarakat karena bentuk dan besaran ganti rugi yang diberikan kepada masyarakat masih jauh dari kelayakan.

Kata Kunci : Pengadaan Tanah, Bagi Pembangunan, Untuk Kepentingan Umum, Yang Berkeadilan

ABSTRACT

The need of land keeps rising along with the increasing number of population and development. The need of land for common interests often sparks disputes especially when it comes to land acquisition between land owners (right holders) and the government or party in need since it is not easy for both parties to come to an agreement about the amount of compensation. The implementation of the principle of justice has commonly been breached and misused by the government or parties needing lands. It is perceived by land owners that the compensation mostly does not refer to justice and not bring welfare to their life. This research is aimed to: (1) analyse the cause of rejection to compensation and measures taken by land procurement committee, and (2) analyse whether the procedures of land procurement for development for the sake of common interests, according to justice theory, is in line with principle of justice for societies. This research is categorised into normative legal research where it was conducted by studying primary, secondary, and tertiary legal materials; laws and regulations, notions of experts were studied to get clues of where this research would lead. The observation also dealt with land owners involved in land procurement for the development of Ngawi-Madiun toll road which lies in dispute. Moreover, this research also studied the principles of legal justice, norms, and legal concepts that regulate land acquisition or land procurement. The research result reveals that the implementation of justice principle regarding land acquisition for the sake of public interests has not reflected any justice for societies since the compensation given to them is seen unreasonable.

Keywords: land procurement, for development, for public interests, justice

KATA PENGANTAR

Puji syukur alhamdulillah penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERKEADILAN”.

Adapun maksud dari penyusunan tesis ini adalah untuk memenuhi syarat guna menyelesaikan Program Studi Strata Dua (S2) pada Magister Kenotariatan Fakul Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Mengingat keterbatasan pengetahuan dan pengalaman penulis, sehingga dalam pembuatan tesis ini tidak sedikit bantuan, petunjuk, saran-saran maupun arahan dari berbagai pihak, oleh karena itu dengan kerendahan hati dan rasa hormat penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Mohammad Bisri, MS. Selaku Rektor Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Dr. Rachmad Safa'at, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
3. Bapak Dr. Imam Koeswahyono SH., M.Hum, selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya Malang.
4. Bapak Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya S.H., M.S. selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan, petunjuk, dorongan, serta motivasi kepada saya dari awal hingga akhir penulisan penyusunan tesis ini.
5. Bapak Nurdin S.H. M.Hum. selaku Dosen Peembimbing II yang telah dengan kesabarannya bersedia meluangkan waktunya untuk memeriksa, memberikan petunjuk, dorongan serta motivasi kepada saya.
6. Bapak serta Ibu Dosen Universitas Brawijaya Malang.
7. Seluruh staf dan Karyawan Universitas Brawijaya Malang.

Penulis juga mengucapkan terima kasih yang tak terhingga Kepada Keluarga, Kerabat serta rekan-rekan seperjuangan dalam menempuh pendidikan di Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang kita cintai dan kita banggakan.

1. Ayah beserta Ibunda tercinta Parlan S.Pd dan Dra. Pudji Purwati terima kasih yang tak terhingga atas segala kasih sayang, bimbingan, motivasi, dorongan, dukungan Materiil dan non Materiil yang tidak ada henti-hentinya kepada saya.
2. Saudaraku tersayang Riezki Kusuma Dwi Kurniawan S.IP terima kasih atas kasih sayang, dorongan dan dukungan dalam segala hal kepada penulis.
3. Trima kasih kepada para sahabat M.Kn yaitu Nanda Praditya S.H M.Kn, Muklis Samfrudin S.H M.Kn, Muhamad Diaz K S.H M.Kn, Muhammad Lathif S.H M.Kn, Bambang Arif S.H M.Kn, Ardy Naya S.H M.Kn, Ranu Wijaya S.H beserta teman-teman M.Kn yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan, spirit serta doa kepada penulis.
4. Khusus Kepada Ibunda Tercinta penulis Dra. Pudji Purwati penulis ucapkan terima kasih yang tak terhingga atas kasih sayang, dorongan, doa di tiap malamnya, serta wawasan beliau dan atas jasa-jasa beliau dari mulai melahirkan penulis hingga membesarkan penulis hingga beliau wafat pada 09 April 2019 dengan penuh kesabaran. Semoga Allah SWT senantiasa mengampuni Segala dosa Ibunda Tercinta hamba, memaafkan seluruh kesalahannya, menerima semua amal baik beserta Ibadahnya, meluaskan dan melapangkan kuburnya dan menempatkan beliau di antara orang-orang mukmin yang sholeh dan sholiha Surgamu Ya Allah. Amiin

Segala hal yang berkaitan dengan penulisan tesis ini semoga diberikan balasan dana rahmat dari Allah SWT. Selain itu Saran, Kritik dan Perbaikan senantiasa sangat diharapkan oleh penulis. Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, Juli 2018

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	vi
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penulisan	14
1. Manfaat Teoritis	14
2. Manfaat Praktis	14
E. Originalitas Penelitian	15
F. Kajian Pustaka	17
1. Pengadaan Tanah	17
2. Kepentingan Umum	18
3. Keadilan Sosial	19
G. Kerangka Teoritik	21
1. Teori Negara Hukum Yang Berorientasi pada Kesejahteraan .	21
2. Teori Penyelesaian Sengketa	23
3. Teori Keadilan	29
H. Desain Penelitian	32
I. Metode Penelitian	33
1. Jenis Penelitian	33
2. Metode Pendekatan	34
3. Bahan Hukum	35
4. Teknik Pengumpulan Bahakan Hukum	36

5. Analisis Bahan Hukum	38
J. Sistematika Penulisan	38

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengadaan Tanah	41
B. Kepentingan Umum	42
C. Keadilan Sosial	46
D. Perencanaan Pengadaan Tanah	48
E. Pelaksanaan Pengadaan Tanah	51
1. Perencanaan	52
2. Penetapan lokasi	53
3. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah	55
4. Penyuluhan	56
5. Identifikasi dan Inventarisasi	56
6. Penunjukan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah	58
F. Musyawarah.....	62

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Yuridis Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	66
B. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Mencerminkan Keadilan Sosial Bagi Masyarakat	78
1. Prosedur Pemberian Ganti Kerugian	78
2. Pemberian Konsinyasi	82
3. Penyelesaian Pemberian Konsinyasi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	86
4. Keadilan substansial	94

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	98
B. Saran	101

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan aset penting bagi manusia yang mempunyai peranan strategis dalam kehidupan karena mempunyai fungsi strategis baik sebagai aset sosial maupun sebagai aset negara. Sebagai aset sosial misalnya tanah berfungsi sebagai sarana pengikat kesatuan sosial masyarakat di Indonesia dalam kehidupan bernegara. Adapun tanah sebagai aset negara tanah berfungsi sebagai salah satu modal pokok dalam pembangunan.¹

Sebagai bentuk real dari manifestasi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berada dibawah kekuasaan negara maka diberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian disebut Undang-Undang Pokok Agraria. Di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria ditegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa adalah kekayaan alam dimana penguasaan tertingginya ada pada negara sebagai organisasi kekuasaan milik seluruh rakyat.

Apabila dipahami sebenarnya hak menguasai negara adalah suatu konsep yang bertolak pada pemahaman bahwa negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi

¹ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hal 1.

pihak lain sehingga tampak bahwa kekuasaan sentral dipegang oleh negara. Karenanya tanah yang memiliki fungsi sebagai faktor produksi yang utama seharusnya berada dalam kekuasaan negara. Meskipun demikian tanah yang dikuasai oleh negara tidak lantas menjadi milik negara, tetapi negara memiliki kekuasaan membuat kebijakan tentang pengelolaan tanah.

Dengan demikian negara memiliki hak untuk menguasai tanah sebagai pengatur dan pengurus. Negara juga berwenang untuk membuat aturan mengenai penggunaan, penyediaan dan apapun yang berkaitan dengan kebijakan tanah. Selain itu negara juga memiliki wewenang menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dimiliki dari bumi, air dan ruang angkasa serta mengatur hubungan-hubungan hukum-hukumnya. Kedudukan negara dalam bidang pertanahan adalah sebagai pengatur atas penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dimiliki negara bersama-sama dengan rakyatnya.²

Kekuasaan negara sebagai pengatur kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah kekuasaannya itu pada tingkatan tertinggi tersebut dikuatkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 2 ayat (2) sebagai berikut:

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

² Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hal. 83.

Berdasarkan hak menguasai yang melekat pada negara inilah maka negara secara leluasa akan mampu mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang menyertainya dalam lingkup penguasaan secara yuridis demi terwujudnya keberlangsungan kehidupan bernegara.³

Pembangunan proyek pemerintah sudah barang tentu memerlukan tanah. Sementara tanah yang ada selama ini dapat berupa tanah yang dikuasai secara langsung atas nama negara (tanah negara) atau tanah yang sudah dimiliki atas nama suatu subyek hukum (tanah hak). Jika kondisi tanah yang diperlukan untuk pembangunan itu adalah tanah negara, maka pengadaan tanahnya tidak akan sulit, karena pemerintah dapat langsung mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut untuk kemudian dapat langsung dilakukan pembangunan. Tetapi untuk saat ini tanah dengan status milik negara sangat terbatas, yang ada adalah tanah hak yang dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan, dan Hak pakai.

Kembali kepada Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini dapat berarti penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, sehingga dapat mewujudkan manfaat baik bagi kemakmuran pemiliknya maupun kemakmuran bagi masyarakat secara luas. Artinya dalam pengelolaan tanah harus ada keseimbangan antara kepentingan individu atau privat dengan kepentingan umum (masyarakat).

³ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Yogyakarta, 2007, hal 5.

Proyek pembangunan yang diadakan untuk membangun infrastruktur guna mempermudah kegiatan yang beorientasi pada kepentingan umum dewasa ini menuntut adanya ketersediaan tanah secara cepat. Namun untuk merealisasikan pengadaan tanah diperlukan suatu payung hukum. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden 65 Tahun 2006 yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan Presiden 36 Tahun 2005 yang mengatur Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan demi Kepentingan Umum tersebut dapat menjadi salah satu payung hukum bagi pemerintah guna memudahkan proses penyediaan tanah untuk pembangunan. Melalui Peraturan Presiden di atas, pemerintah mempunyai kewenangan untuk menguasai tanah milik masyarakat yang dibutuhkan untuk pembangunan proyek-proyek pemerintah untuk kepentingan umum.

Secara logika, jumlah penduduk yang semakin lama semakin bertambah tentunya juga membutuhkan pengembangan berbagai fasilitas umum seperti fasilitas transportasi, fasilitas pendidikan, fasilitas komunikasi, juga fasilitas umum lainnya. Adapun dalam masalah transportasi, sebagaimana diketahui bahwa kemacetan saat ini tidak hanya terjadi di kota-kota besar seperti Jakarta dan Surabaya semata, tetapi juga terjadi di berbagai jalur penghubung antar kota. Karenanya perlu dilakukan pelebaran jalan dan pembangunan jalan baru. Sementara untuk memenuhinya diperlukan ketersediaan lahan yang tidak sedikit jumlahnya. Harus diakui bahwa pada masa sekarang ini memang sangat sulit bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pembangunan di atas tanah negara meskipun untuk kepentingan umum sekalipun. Sebagai solusinya pemerintah mengambil tanah-tanah hak yang kemudian disebut dengan

pengadaan tanah yang disertai dengan pemberian ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah tersebut. Beberapa cara yang ditempuh pemerintah dalam upaya pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan atau penyelenggaraan kepentingan umum selama ini dilakukan dengan melakukan:

- 1) Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan tanah);
- 2) Pencabutan hak atas tanah;
- 3) Perolehan tanah secara langsung (ganti kerugian, jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela).⁴

Mengenai sejauh mana hak negara dalam menguasai tanah sebagaimana dimaksudkan oleh pasal di atas adalah bahwa negara memiliki hak untuk turut campur tangan dalam arti setiap pemilik Hak Atas Tanah tidaklah dapat terlepas dari kekuasaan negara karena berdasarkan prinsip kepentingan umum adalah di atas kepentingan individu atau kepentingan kelompok tertentu. Meskipun demikian hal tersebut tidak lantas kepentingan individu atau kelompok tertentu itu dapat dikorbankan begitu saja dengan alasan demi kepentingan umum. Oleh sebab itu, dalam konteks Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum seperti pembangunan jalan tol yang pada saat ini yang dicanangkan oleh pemerintah, *issue* yang sering mencuat adalah mengenai persoalan pengadaan tanah dan upaya *Ganti kerugian* yang seringkali tidak dapat diterima oleh masyarakat karena dianggap melanggar Hak Asasi Manusia.

⁴ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, 2004, hlm.14.

Namun demikian meskipun pemerintah memiliki kekuasaan mengatur penggunaan kekayaan alam dalam negeri, dalam menempuh prosedur dan proses pengadaan tanah tidak boleh sewenang-wenang. Pengadaan tanah untuk pembangunan hanya dapat dilakukan berdasarkan peraturan hukum yang berlaku seperti melalui cara pemberian ganti kerugian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah tersebut.⁵

Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah telah diatur di dalam :

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Tidak cukup itu, sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur secara teknis pembebasan lahan, maka pada tanggal 7 Agustus 2012 yang lalu, Presiden RI telah menerbitkan.
2. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Kemudian Peraturan Presiden tersebut ditindaklanjuti dengan
3. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 72 Tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan

⁵ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan :Regulasi, Kompensasi Penegakan Hukum*, Pustaka Margareta, Jakarta, 2011, hal. 131.

4. Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 13/PMK.02/2013 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selain itu,
5. Peraturan tersebut dilengkapi dengan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 20 Tahun 2014 Tentang Petunjuk Teknis Persiapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan-peraturan tersebut dikeluarkan dengan tujuan agar pembangunan nasional terutama pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya berdasarkan hukum. Proses pembebasan tanah selama ini bukan masalah yang mudah, tetapi proses panjang yang hanya dapat dilalui dengan tahapan-tahapan yang cukup rumit mulai dari penetapan lokasi, penyuluhan, negosiasi, identifikasi, inventarisasi, penilaian harga tanah oleh lembaga appraisal atau lembaga penilai, keputusan pembayaran ganti kerugian, hingga pelepasan hak. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, dasar hukum pengadaan tanah didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, keadilan ditempatkan sebagai dasar untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan diberikan kepada pemilik tanah dan pihak-pihak yang terkait dengan tanah yang dicabut haknya untuk pembangunan. Asas keadilan dalam hal ini diwujudkan dalam bentuk pemberian ganti kerugian. Hal ini diharapkan dapat

memulihkan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah tersebut, setidaknya masyarakat tidak menjadi lebih miskin setelah hak atas tanahnya dicabut.

Namun demikian, ketika keadilan hanya dikonstruksikan dalam bentuk ganti kerugian semata, maka akan ada banyak substansi keadilan yang terabaikan. Karena itulah tampaknya sangat penting untuk melihat kembali aturan-aturan hukum yang menjadi acuan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, terutama kaitannya dengan masalah keadilan sosial. Misalnya saja dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang mana salah satu tujuan yang ingin direalisasikan dari penerapannya adalah terwujudnya masyarakat yang adil. Namun keadilan yang dimaksud tidak jelas pengertian, kedudukan, lingkup atau cakupannya. Selain itu ternyata Undang-Undang Pokok Agraria tidak hanya memberikan peluang kepada individu, dalam arti rakyat Indonesia saja untuk menguasai dan mengelola sumber daya alam di Indonesia. Negara juga memberikan peluang kepada badan hukum/korporasi, bahkan kepada pihak asing asalkan ia berbentuk badan hukum yang didirikan menurut hukum di Indonesia. Akibatnya, mereka tidak mendapatkan keadilan yang utuh terhadap sumber daya alamnya, dalam arti tidak dapat mengelola dan memanfaatkan sumber daya alamnya secara langsung.

Adapun menurut Bab 2 Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan atas asas keadilan dalam arti Pengadaan Tanah harus memberikan perlindungan serta

penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.⁶

Keadilan hukum yang dimaksudkan dalam pasal tersebut sebenarnya tidak sekedar keadilan hukum dalam arti bahwa suatu hukum dikatakan adil bila hukum itu dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku tanpa mempersoalkan isi atau ketentuan hukumnya. Namun lebih dari itu penulis hendak melihat lebih jauh tentang keadilan hukum dalam masalah pengadaan tanah ini sebagai keadilan hukum yang selain pelaksanaan tindakan hukumnya sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku, juga pelaksanaan hukum tersebut dapat mewujudkan prinsip-prinsip keadilan hukum secara umum seperti equality (persamaan), fairness (keterbukaan), rationality (rasionalitas) dan sebagainya.

Namun kenyataannya, penulis melihat beberapa poin dalam Undang-Undang tersebut yang tampak tidak sejalan dengan rasa keadilan dan kemanusiaan. Diantaranya: (1) Tampak adanya pemaksaan bahwa pemilik tanah harus menjual tanah mereka kepada pemerintah atau pihak yang bertanggung jawab terhadap proyek pembangunan jalan tol yang dalam hal ini adalah jalan tol Ngawi-Madiun. Padahal sebenarnya pemilik tanah secara hukum berhak untuk tidak menjual tanah mereka; (2) Adanya keterlibatan pemerintah terutama pemerintah daerah untuk mensukseskan proyek pengadaan tanah yang terkadang keterlibatan tersebut dilakukan dengan cara-cara yang melanggar hak-hak warga negara; (3) Pengadaan tanah tidak benar-benar berorientasi pada upaya meningkatkan kemakmuran rakyat, tetapi lebih

⁶ Lihat bagian Penjelasan Pasal 2 Bab 2 **Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012**.

pada upaya pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan investor, lebih-lebih investor asing. Karena Undang-Undang yang mengatur memungkinkan untuk terjadinya hal tersebut; dan (4) Undang-Undang Pengadaan Tanah lebih berorientasi pada kepentingan bisnis daripada berorientasi untuk kepentingan masyarakat. Jika semangat pengadaan tanah adalah untuk kepentingan dan kemakmuran masyarakat, semestinya pembangunan jalan tol menjadi aset negara yang dimanfaatkan untuk menopang kemakmuran ekonomi rakyat sebagaimana jalur transportasi pada umumnya, bukan menjadi jalur transportasi khusus yang memasang tarif bagi rakyat yang hendak menggunakannya, lebih-lebih dijual kepada investor. Hal ini menurut penulis justru bertentangan dengan prinsip kepentingan umum yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Kelemahan-kelemahan dalam Undang-undang sebagaimana dijelaskan di atas menurut hipotesis penulis merupakan salah satu sebab tidak terwujudnya aspek keadilan sosial dalam penerapan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sehingga konsep keadilan yang tercantum pada pasal-pasal Undang-Undang pengadaan tanah sepertinya hanya sekedar idealisme hukum yang tidak pernah terwujud.

Kritik atas Undang-Undang Pengadaan Tanah di atas tampaknya menemukan kesesuaiannya jika diperbandingkan dengan realitas pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun yang mana pembangunannya dimulai sejak tanggal 4 Maret 2015 tersebut. Belum terselesaikannya prosesi pembebasan lahan untuk proyek tersebut setidaknya menurut hipotesa penulis karena belum terwujudkannya semangat keadilan

sosial sebagaimana yang dicita-citakan. Adapun kondisi pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun yang melintasi wilayah Kabupaten Madiun sepanjang kurang lebih 29,9 km yang melewati 21 Desa/Kelurahan yang tercakup dalam beberapa Kecamatan yang meliputi kecamatan Sawahan, Balerejo, Mejayan, Pilangkengceng, dan Saradan. Sedangkan luas lahan yang terdampak jalan tol di wilayah Madiun mencapai 2.578.775 meter persegi.

Seperti proyek-proyek pembangunan lainnya, proyek pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun pun juga mengalami kendala di lapangan. Di antaranya adalah, proses pembebasan lahan yang belum selesai, baik tanah milik warga yang menolak penawaran harga, maupun tanah Perhutani, pemda, serta tanah wakaf. Sementara, berdasarkan catatan data Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Madiun, proses pembebasan lahan yang terdampak pembangunan proyek jalan tol yang berlokasi di wilayah Kabupaten Madiun telah mencapai hampir 79 persen. Dari jumlah total sekitar 2.900 bidang tanah, masih terdapat 618 bidang tanah yang masih belum dapat dibebaskan. Sejumlah 618 bidang tanah tersebut terdiri dari 260 bidang tanah milik warga yang menolak penawaran harga dari tim BPN yang dinilai terlalu rendah, 74 bidang tanah kas desa, 267 bidang tanah fasilitas milik umum dan sosial, delapan bidang tanah milik instansi pemerintah, enam bidang tanah pemakaman, serta tiga bidang tanah wakaf. Tanah-tanah yang belum dapat dibebaskan kepemilikannya tersebut berada di beberapa kecamatan seperti Kecamatan Sawahan, Madiun, Balerejo, Pilangkengceng, Saradan, dan Mejayan. Hingga terakhir data ini diakses, proses pembebasannya belum selesai. Menurut keterangan yang penulis dapatkan dari Kepala Biro Hukum Pemerintah Kabupaten Madiun,

warga yang menolak pemberian ganti kerugian atas tanah mereka karena mereka merasa diperlakukan secara tidak adil, terutama menyangkut harga tanah yang ditawarkan. Akibat dari penolakan tersebut ada sekitar 13 pemilik hak atas tanah menggugat hingga ke tingkat kasasi di Mahkamah Agung.

Berawal dari asumsi penulis bahwa ketika suatu Undang-Undang yang telah dibuat dan dijalankan sebagaimana mestinya, maka tentunya warga negara akan mematuhiinya sehingga tidak akan terjadi permasalahan-permasalahan pembebasan lahan untuk kepentingan umum sebagaimana dijelaskan di atas. Karena dalam penegakan hukum berdasarkan Undang-Undang tentunya terkandung unsur penegakan keadilan yang menjadi substansi hukum tersebut. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 secara jelas telah memberikan aturan tentang prosedur yang harus ditaati baik oleh pemerintah sebagai pemilik proyek pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun maupun warga dan instansi di Kabupaten Madiun sebagai pemilik tanah yang sah secara hukum dalam hal pembebasan lahan atau pengadaan tanah untuk pembangunan tersebut.

Oleh karena itu, fakta di lapangan yang menunjukkan bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun masih menyisakan permasalahan dalam proses pengadaan tanahnya, melalui penelitian ini penulis bermaksud menganalisa penerapan pasal-demi pasal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan proyek pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun, apakah sudah sejalan dengan konsep keadilan sosial dalam perspektif pancasila, yakni keadilan sosial dalam mewujudkan kesamarataan yang proporsional, serta

mengakui dan menghormati adanya hak-hak dan kewajiban individu, termasuk hak kepemilikan. ataukah sebaliknya. Oleh sebab itu berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, penulis merasa perlu dan tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: **PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERKEADILAN.**

B. Rumusan Masalah

Pokok permasalahan yang hendak diteliti dalam penelitian ini adalah :

1. Mengapa terjadi penolakan terhadap ganti kerugian serta apa upaya yang ditempuh oleh Panitia Pengadaan Tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (Jalan Tol Ngawi-Madiun)?
2. Apakah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada pembangunan Jalan Tol Ngawi Madiun mencerminkan keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis penyebab terjadinya penolakan terhadap ganti rugi serta apa upaya yang ditempuh oleh Panitia Pengadaan Tanah.
2. Menganalisis berdasarkan teori keadilan apakah Prosedur dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah mencerminkan keadilan bagi masyarakat.

D. Manfaat Penulisan

Hasil rencana penelitian tesis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada pemerintah dan masyarakat pada umumnya serta pihak-pihak yang berkepentingan. Secara garis besar manfaat tersebut berupa pemikiran hukum, solusi hukum tentang proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, prosedur yang ditempuh, hingga pemberian ganti kerugian terhadap tanah hak milik yang terkena proyek pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun. Sehingga dapat terwujudnya keadilan sosial dalam pemberian ganti kerugian kepada masyarakat yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum tersebut..

1. Manfaat Teoritis

Rencana penulisan ini diharapkan dapat memperkaya referensi pustaka pemerintah khususnya bidang agraria dan pekerjaan umum mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang berguna untuk memahami dan mengembangkan penelitian lebih lanjut melalui kajian yang lebih mendalam.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini kelak diharapkan dapat menjadi masukan yang dapat dipertimbangkan oleh para pembuat kebijakan serta dapat merumuskan kebijakan dalam lingkup agraria dan pekerjaan umum. Dapat juga digunakan sebagai sumbangsih pemikiran serta rekomendasi bagi pihak-pihak yang terkait dalam pengambilan keputusan mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya dalam pembebasan lahan pembangunan jalan tol di wilayah Ngawi-Madiun

dan sekitarnya. Demikian juga harus memperhatikan dari aspek hukum agraria dalam pengambilan kebijakan, agar terciptanya pembangunan yang berkeadilan sosial dengan kesejahteraan khususnya masyarakat yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum tersebut.

E. Originalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang telah dilakukan penulis lakukan, sepanjang yang telah diketahui kajian tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terdapat beberapa hasil penelitian terdahulu tesis program studi kenotariatan yang berkaitan dengan masalah pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur umum. Diantaranya yang dapat disebutkan dalam tulisan ini dijelaskan dalam tabel berikut:

NO.	NAMA PENELITI/PERGURUAN TINGGI	JUDUL	PERMASALAHAN	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1	Wahyu Candra Alam/ Universitas Diponegoro (2017)	PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM KURANG DARI SATU HEKTAR DAN PENETAPAN GANTI KERUGIANNYA (Studi Kasus Pelebaran Jalan Gatot Subroto Di Kota Tangerang)	1. Bagaimanakah pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dengan Luas Kurang Dari Satu Hektar di Kota Tangerang ? 2. Bagaimana Penetapan Ganti Kerugiannya terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dengan Luas Kurang Dari Satu Hektar di Kota Tangerang?	Dalam penelitian ini secara garis besar letak persamaanya pada teknis Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Perbedaannya terletak pada luasan tanah yang terkena Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum serta studi kasus yang di laksanakan oleh penulis.
2	ROVITA AYUNINGTYAS/ UNIVERSITAS SEBELAS MARET (2016)	IMPLEMENTASI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM (Studi kasus Pengadaan Tanah untuk Pembangunan jalan tol Semarang – Solo Ruas Kabupaten Boyolali)	1. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Semarang - Solo ruas Kabupaten Boyolali? 2. Apakah implementasi Pengadaan tanah pembangunan jalan Tol sudah mampu menjamin rasa keadilan bagi pemegang hak atas tanah.	Dalam penelitian ini secara garis besar letak persamaanya pada teknis judul Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Perbedaannya terletak pada rumusan masalah yang menyatakan implementasi. Berarti dalam hal ini mengkaji peraturan perundang-undangan. Sedangkan penulis menerapkan metode penelitian empiris

Dari beberapa kajian diatas, penulis belum menemukan kesamaan obyek kajian penelitian sebelumnya dengan penelitian yang penulis akan rencanakan, yakni tentang penerapan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya di wilayah jalan tol Ngawi-Madiun dan relevansinya dengan konsep keadilan sosial. Karena itu penulis merasa penting untuk meneliti permasalahan yang sama namun dengan obyek penelitian yang berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya.

F. Kajian Pustaka

1. Pengadaan Tanah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, "*Pengadaan Tanah*" dimaknai sebagai *kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak*.⁷

Pengadaan tanah merupakan perbuatan hukum yang dalam hal ini dilakukan oleh pemerintah guna mendapatkan tanah untuk kepentingan tertentu seperti pembangunan infrastruktur dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pemilik tanah (baik individu maupun instansi) berdasarkan prosedur dan besaran nominal yang telah ditentukan oleh undang-undang. Dapat dikatakan bahwa pemerintah dalam rangka pembangunan berbagai fasilitas umum selalu memerlukan tanah. Namun demikian pemerintah memiliki keterbatasan dalam hal ketersediaan tanah untuk pembangunan yang dikuasai oleh Negara (sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2, Pasal 6 dan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria) sehingga untuk keperluan

⁷ Pasal 1 *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012* dan Pasal 1 *Peraturan Presiden Republik Indonesia 71 Tahun 2012*.

pembangunan tersebut tidak mencukupi. Karena itu untuk mencukupi kebutuhan akan tanah untuk mewujudkan pembangunan yang memadai berdasar Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria tentang fungsi sosial hak atas tanah, pemerintah menempuh cara dengan jalan mengambil tanah-tanah hak (baik hak individu maupun hak instansi berbadan hukum) dengan memberikan ganti kerugian yang disepakati.⁸

2. Kepentingan Umum

Pengertian “Kepentingan Umum” dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dimaknai sebagai *kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*. Jika dibandingkan dengan pengertian kepentingan umum dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, kepentingan umum hanya didefinisikan sebagai *kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat*. Sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, kepentingan umum tidak didefinisikan secara jelas dan hanya diatur perubahan jenis-jenisnya saja sebagaimana tertera dalam Pasal 5. Perumusan ulang tentang batasan kepentingan umum dalam Undang-Undang tersebut sangat penting sebagai batu uji jika terdapat perbedaan pandangan mengenai definisi kepentingan umum.⁹ Begitu pula jika didapati jenis baru dari cakupan kepentingan umum yang belum dijelaskan pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut.

⁸ Pasal 27 huruf a, 34, 40 *Undang-Undang Pokok Agraria juncto Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 40 Tahun 1996, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006*.

⁹ Terkait dengan permasalahan tersebut telah ada *putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 50/PUU-X/2012* mengenai judicial review Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

3. Keadilan Sosial

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah keadilan berasal dari kata adil, yang memiliki makna tidak memihak, sepatutnya, tidak sewenang-wenang. Sehingga keadilan diartikan sebagai sikap atau perbuatan yang adil. Keadilan dalam literatur Inggris diistilahkan dengan kata “*justice*” yang berarti hukum atau hak. Plato telah mendefinisikan makna keadilan sebagai hubungan harmonis dengan berbagai organisme sosial.¹⁰ Artinya, keadilan menurut Plato lebih ditekankan pada aspek harmoni atau keselarasan. Dalam pandangan Plato keadilan dipahami sebagai “*the supreme virtue of the good state*”, sedangkan orang yang adil disebutnya sebagai “*the self disciplined man whose passions are controlled by reason*”. Bagi Plato keadilan tidak mesti dihubungkan secara langsung dengan hukum. Baginya tata hukum sekedar salah satu sarana untuk menjaga eksistensi keadilan.

Adapun pengertian keadilan di atas jika dikaitkan dengan kata “sosial” maka memiliki makna yang lebih praktis sebagaimana yang dijelaskan oleh John Rawls ketika menjelaskan teori keadilan sosialnya, ia menegaskan bahwa penegakan keadilan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan,¹¹ yaitu:

- a. Terpenuhiya kesamaan hak terhadap kebebasan dasar (*equal liberties*);
- b. Perbedaan sosial dan ekonomi harus diperhatikan dalam penegakan keadilan sehingga terjadi kondisi yang positif, yaitu terciptanya keuntungan maksimum yang *reasonable* untuk setiap orang, termasuk

¹⁰ Muhammad Muslehuddin, *Philosophy of Islamic Law and the Orientalist*, (New Delhi: Taj Company, 1986), hlm. 42.

¹¹ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hal. 94.

bagi pihak yang lemah (*maximum minimorum*), serta terciptanya kesempatan bagi semua orang.

Rawls dalam hal ini menekankan pentingnya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama. Bagaimana keseimbangan itu diwujudkan melalui perbuatan, itulah yang disebut dengan keadilan. Menurutnya keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar karena hanya keadilan yang dapat memberikan jaminan stabilitas hidup manusia. Karena itu agar tidak terjadi benturan kepentingan pribadi dan kepentingan bersama itu, perlu ada aturan-aturan. Di sinilah diperlukan hukum yang mengatur pelaksanaan keadilan tersebut. Pada masyarakat yang telah maju, hukum baru akan ditaati apabila ia mampu meletakkan prinsip-prinsip keadilan.¹² Artinya keadilan tidak dilihat dari materi hukum, tetapi materi hukum hanya menjadi sarana untuk mewujudkan keadilan.

Pandangan Rawls tentang keadilan yang menjamin keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama tersebut tampaknya mempunyai kemiripan dengan konsep keadilan sosial yang dianut masyarakat kita di Indonesia. Konsep keadilan sosial dalam konteks pelaksanaan hukum di Indonesia sebenarnya tidak bisa terlepas dengan dasar negara yang dianut, yakni Pancasila. Pada pasal-pasal Pancasila, mencantumkan dua bentuk keadilan yang harus diwujudkan dalam kehidupan bernegara sebagaimana yang tertera dalam sila ke-2 dan sila ke-5 Pancasila, yakni keadilan individu dan keadilan kolektif (keadilan sosial). Pada sila ke-2 dan sila ke-5 dinyatakan “kemanusiaan yang adil dan

¹² Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hal. 161.

beradab” dan “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Hal pokok yang dapat dipahami pada sila ke-2 tersebut adalah bahwa sila tersebut pertama mengandung makna pengakuan kemanusiaan manusia dan penegakan keadilan sebagai satu keutuhan, dan sila ke-5 mengandung makna keadilan sosial dimana penegakan keadilan tidak hanya mencakup kepentingan individu saja, melainkan mencakup kepentingan seluruh masyarakat atau warga negara.¹³

G. Kerangka Teoritik

Dalam setiap penelitian diperlukan landasan teoritis yang berfungsi mendukung argumentasi hukum yang pada akhirnya untuk mendapatkan solusi dari permasalahan yang ada dan digunakan sebagai penuntun arah dalam pengumpulan bahan-bahan hukum yang diperlukan. Landasan teori merupakan teori-teori (ajaran) dan konsep-konsep yang mendukung atau relevan dengan penelitian yang dibuat. Teori-teori dan konsep-konsep tersebut harus berkaitan langsung dengan pokok masalahnya dan bermanfaat untuk memberikan analisis terhadap topik yang dikaji. Beberapa teori dan konsep hukum yang digunakan sebagai landasan dalam membahas permasalahan penelitian ini.

1. Teori Negara Hukum Yang Berorientasi pada Kesejahteraan

Dalam kepustakaan Indonesia sudah tidak asing lagi dalam menggunakan istilah “Negara Hukum”, “the rule of law”, dan istilah yang tertera dalam Penjelasan UUD 1945 “Negara yang berdasarkan atas hukum (rechtsstaat). Dengan menunjukkan ciri khas “ke-^{Indonesia}-annya” istilah Negara hukum dengan ditambah atribut “Pancasila” sehingga menjadi

¹³ O Notohamidjojo, *Demi Keadilan Dan Kemanusiaan (Beberapa Bab dari Filsafat Hukum)*, BPK Gunung Mulia : Jakarta Pusat, 1975, hlm. 17

“Negara Hukum Pancasila”, yang mengandung pengertian bahwa Pancasila sebagai rule of law bukan semata-mata sebagai peraturan yang diberlakukan bagi masyarakat Indonesia. Hal ini menempatkan sistem dengan idealism tertentu yang bersifat final, dinamis dan selalu mencari tujuan-tujuan ideal dari sebuah ideologi Pancasila.

Teori negara hukum Indonesia berangkat dari prinsip dasar bahwa ciri khas suatu negara hukum bahwa negara memberikan perlindungan kepada warganya dengan cara berbeda-beda. Negara hukum adalah suatu pengertian yang berkembang dan terwujud sebagai reaksi masa lampau, karena itu unsur Negara hukum berakar pada sejarah dan perkembangan suatu bangsa.

Titik sentral Rechtsstaat dan the rule of law adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Bagi Negara hukum Indonesia, yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat berdasarkan asas kerukunan. Sehingga dari asas ini akan terjalin hubungan fungsional yang proposional antar kekuasaan-kekuasaan Negara, sedangkan sengketa-sengketa yang timbul akan diselesaikan dengan cara musyawarah sehingga peradilan merupakan sarana penyelesaian terakhir. Dalam hal ini pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya proyek pembangunan jalan tol di wilayah Ngawi-Madiun yang masih banyak sengketa dalam pembebasan lahan mengenai ganti kerugian yang kurang keberpihakan kepada masyarakat yang terkena dampak proyek tersebut, sehingga sangat menghambat proses pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam Negara hukum Indonesia hendak diwujudkan asas kerukunan antara pemerintah dan rakyat sehingga tidak hanya ditekankan pada hak atau kewajiban tetapi yang penting adalah terjalinnya hubungan antara kedua hal tersebut. Dari penjelasan inilah memperlihatkan bahwa Negara hukum Indonesia hendak diwujudkan haruslah terbangun dari ciri-ciri yang terdiri dari:

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asa kekeluargaan;
- b. Hubungan fungsional antar kekuasaan-kekuasaan Negara secara proporsional;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa mengutamakan musyawarah dan peradilan merupakan usaha terakhir;
- d. Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Dalam konsep Negara hukum modern atau Negara hukum sosial, Negara berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, hak kesejahteraan social maupun ekonomi. Ciri Negara kesejahteraan atau Negara hukum sosial (Sociale Rechtsstaat) adalah negara bertujuan mensejahterakan kehidupan rakyatnya dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada rakyatnya.

2. Teori Penyelesaian Sengketa

Secara filosofis, penyelesaian sengketa merupakan upaya untuk mengembalikan hubungan para pihak yang bersengketa atau berperkara dalam keadaan seperti semula. Dengan pengembalian hubungan tersebut,

mereka dapat mengadakan hubungan, baik hubungan sosial maupun hubungan hukum antara satu dengan lainnya. Teori yang mengkaji tentang hal itu disebut teori penyelesaian sengketa.

Istilah teori penyelesaian sengketa berasal dari terjemahan bahasa Inggris yaitu *dispute settlement of theory*, bahasa Belandanya yaitu *theorie van de beslechting van geschillen*, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut dengan *theorie der streitbeilegung*. Penyelesaian adalah proses, perbuatan, cara menyelesaikan. Menyelesaikan diartikan menyudahkan, menjadikan berakhir, membereskan atau memutuskan, mengatur sesuatu sehingga menjadi baik, memperdamaikan (perselisihan atau pertengkaran). Sementara penggunaan istilah sengketa belum ada kesatuan pandangan dari para ahli. Ada ahli yang menggunakan istilah sengketa dan ada juga yang menggunakan istilah konflik. Kedua istilah ini seringkali digunakan oleh para ahli. Richard L. Abel menggunakan istilah sengketa, sedangkan Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, serta Nader dan Todd menggunakan istilah konflik.

Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin mengemukakan pengertian sengketa yang berarti;

“Persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*) atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang bersengketa tidak dicapai secara simultan (secara serentak)”¹⁴

Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, melihat sengketa dari perbedaan kepentingan atau tidaknya dicapainya kesepakatan para pihak. Yang

¹⁴ Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Konflik Sosial* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 9-10.

diartikan dengan perbedaan kepentingan adalah berlainannya keperluan atau kebutuhan dari masing-masing pihak. Richard L. Abel mengartikan sengketa (*dispute*) adalah:

“Pernyataan public mengenai tuntutan yang tidak selaras (*inconsistent claim*) terhadap sesuatu yang bernilai”.¹⁵

Richard L. Abel melihat sengketa dari aspek ketidakcocokan atau ketidaksesuaian para pihak tentang sesuatu yang bernilai. Sesuatu yang bernilai dimaknakan sebagai sesuatu yang mempunyai harga atau berharga uang.

Pengertian sengketa yang disajikan oleh para ahli mengandung kelemahan-kelemahan. Kelemahan itu meliputi tidak jelasnya subjek yang bersengketa dan objek sengketa. Oleh karena itu pengertian sengketa yang disajikan di atas perlu disempurnakan. Sengketa adalah:

“Pertentangan, perselisihan atau percekocokan yang terjadi antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya dan/atau antara pihak yang satu dengan berbagai pihak yang berkaitan dengan sesuatu yang bernilai, baik itu berupa uang maupun benda”.

Dalam definisi ini, sengketa dikonstruksikan sebagai perselisihan/pertentangan. Para pihak yang bersengketa terdiri dua pihak atau lebih dari dua pihak. Misalnya yang bersengketa yaitu antara A dan B. Objek sengketanya tentang tanah. Sementara sengketa yang para pihaknya lebih dari dua pihak, seperti sengketa A melawan B, C dan D. A sebagai penggugat, sedangkan B, C, dan D sebagai pihak tergugat.

¹⁵ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial (A Legal Sistem A Social Science Perspective)*. Diterjemahkan oleh M. Khozim. (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 257.

Dari uraian di atas dapat dirumuskan definisi teori penyelesaian sengketa. Teori penyelesaian sengketa merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang:

“kategori atau penggolongan sengketa atau pertentangan yang timbul dalam masyarakat, factor penyebab terjadinya sengketa dan cara-cara atau strategi yang digunakan untuk mengakhiri sengketa tersebut”.

Ruang lingkup teori penyelesaian sengketa, meliputi:

- a. Jenis-jenis sengketa;
- b. Factor penyebab timbulnya sengketa; dan
- c. Strategi di dalam penyelesaian sengketa.

Kategori sengketa adalah penggolongan jenis-jenis sengketa yang terjadi di tengah-tengah masyarakat, seperti sengketa tanah, sengketa pilkada, sengketa saham, sengketa perkawinan dan lainnya. Factor penyebab timbulnya sengketa adalah sebagai upaya mengungkapkan hal-hal yang menyebabkan sesuatu hal terjadi atau menjadi lantaran terjadinya sengketa. Strategi di dalam penyelesaian sengketa adalah upaya untuk mencari dan merumuskan cara-cara mengakhiri sengketa yang timbul di antara para pihak seperti dengan cara mediasi rekonsiliasi negosiasi dan lainnya.

Cara penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui pengadilan, ADR, dan melalui lembaga adat. Cara penyelesaian sengketa yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata, yaitu melalui pengadilan sementara itu, cara penyelesaian sengketa yang diatur Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yaitu *alternative dispute resolution* (ADR). Ada lima cara penyelesaian sengketa melalui ADR, yaitu:

- a. Konsultasi
- b. Negosiasi
- c. Mediasi
- d. Konsiliasi, dan
- e. Penilaian ahli.

Sementara dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, maka cara penyelesaian perselisihan dalam masyarakat dilakukan secara damai.¹⁶ Penyelesaian sengketa secara damai merupakan cara untuk mengakhiri sengketa atau konflik yang terjadi dalam masyarakat menggunakan musyawarah sehingga kedua belah pihak tidak ada yang merasa dirugikan, mereka sama-sama saling menerima satu sama lain. Sementara itu lembaga yang berwenang menyelesaikan konflik, meliputi:

- a. pemerintah,
- b. Pemerintah daerah,
- c. Pranata adat, dan/atau
- d. pranata sosial, serta
- e. satuan tugas penyelesaian konflik sosial.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ada tiga pola penyelesaian sengketa dalam masyarakat, yaitu: Pengadilan, ADR, dan damai. Di samping ketiga cara di atas dikenal juga cara penyelesaian sengketa melalui lembaga adat dan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Lembaga adat dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat di

¹⁶ Pasal 8 *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial*.

Indonesia bersifat local karena masing-masing etnis atau daerah mempunyai lembaga adat dan nilai-nilai yang berbeda antara satu sama lain. Seperti misalnya dalam masyarakat etnis samawa dikenal Lembaga Adat Tana Samawa (LATS) dan lembaga kedamaian di Palangka Raya. Damang adalah pimpinan adat kedamaian yang berfungsi sebagai kepala adat. Eksistensi Damang sebagai Hakim Perdamaian Adat diakui dan ditaati oleh masyarakat suku Dayak di Palangka Raya.

Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin mengemukakan sebuah teori tentang penyelesaian sengketa. Kedua ahli ini mengemukakan sebuah teori yang disebut dengan teori strategi penyelesaian sengketa. Ada lima strategi dalam penyelesaian sengketa, sebagaimana disajikan berikut ini:

Pertama, contending (bertanding) yaitu mencoba menerapkan suatu solusi yang lebih disukai oleh salah satu pihak atas pihak lainnya. *Kedua, yielding* (mengalah) yaitu menurunkan aspirasi sendiri dan bersedia menerima kurang dari yang sebetulnya diinginkan. *Ketiga, problem solving* (pemecahan masalah) yaitu mencari alternative yang memuaskan aspirasi kedua belah pihak. *Keempat, with drawing* (menarik diri) yaitu memilih meninggalkan situasi sengketa, baik secara fisik maupun psikologis. *Kelima, inaction* (diam) yaitu tidak melakukan apa-apa.

Teori penyelesaian sengketa ini dijadikan titik tolak untuk menganalisis permasalahan yang ada dalam penelitian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum studi kasus dalam proyek pembangunan jalan tol wilayah Ngawi-Madiun. Teori ini menurut penulis sangat penting karena dengan banyaknya permasalahan pembebasan lahan

yang belum tuntas sampai sekarang yang menghambat jalannya pembangunan jalan tersebut, diharapkan teori penyelesaian sengketa ini nantinya dapat memberikan cara-cara, maupun solusi untuk menemukan titik temu antara pemilik lahan yang terkena pembangunan jalan tol dengan pemerintah sehingga akan terwujudnya keadilan sosial baik bagi masyarakat maupun bagi pemerintah.

3. Teori Keadilan

Berbagai mazhab-mazhab mulai dari mazhab teori hukum alam sampai pada mazhab teori hukum pembangunan, progresif dan integrative seluruhnya menitikberatkan bahwa hukum harus bertumpu pada suatu keadilan. Karena begitu pentingnya keadilan sebagai tumpuan hukum, berbagai ahli hukum memberikan pandangannya mengenai hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran untuk tercapainya suatu keadilan di masyarakat yang merupakan dasar pemikiran teori tentang keadilan.

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics* dan *rethoric*. Spesifik dilihat dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan yang berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, meski dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan.¹⁷

Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak

¹⁷ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung, Nuansa dan Nusamedia, 2004 hlm 239.

persamaannya sesuai dengan hak proporsional. Kesamaan hak dipandang manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga Negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukannya.

Lebih lanjut keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan "*distributief*" dan keadilan "*commutatief*". Keadilan distributief ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan commutatief memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar-menukar barang dan jasa.¹⁸ Dari pembagian macam keadilan ini Aristoteles mendapatkan banyak kontroversi dan perdebatan.

Keadilan distributive menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan pembuktian matematis jelaslah bahwa apa yang ada di benak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya yakni nilainya bagi masyarakat.¹⁹

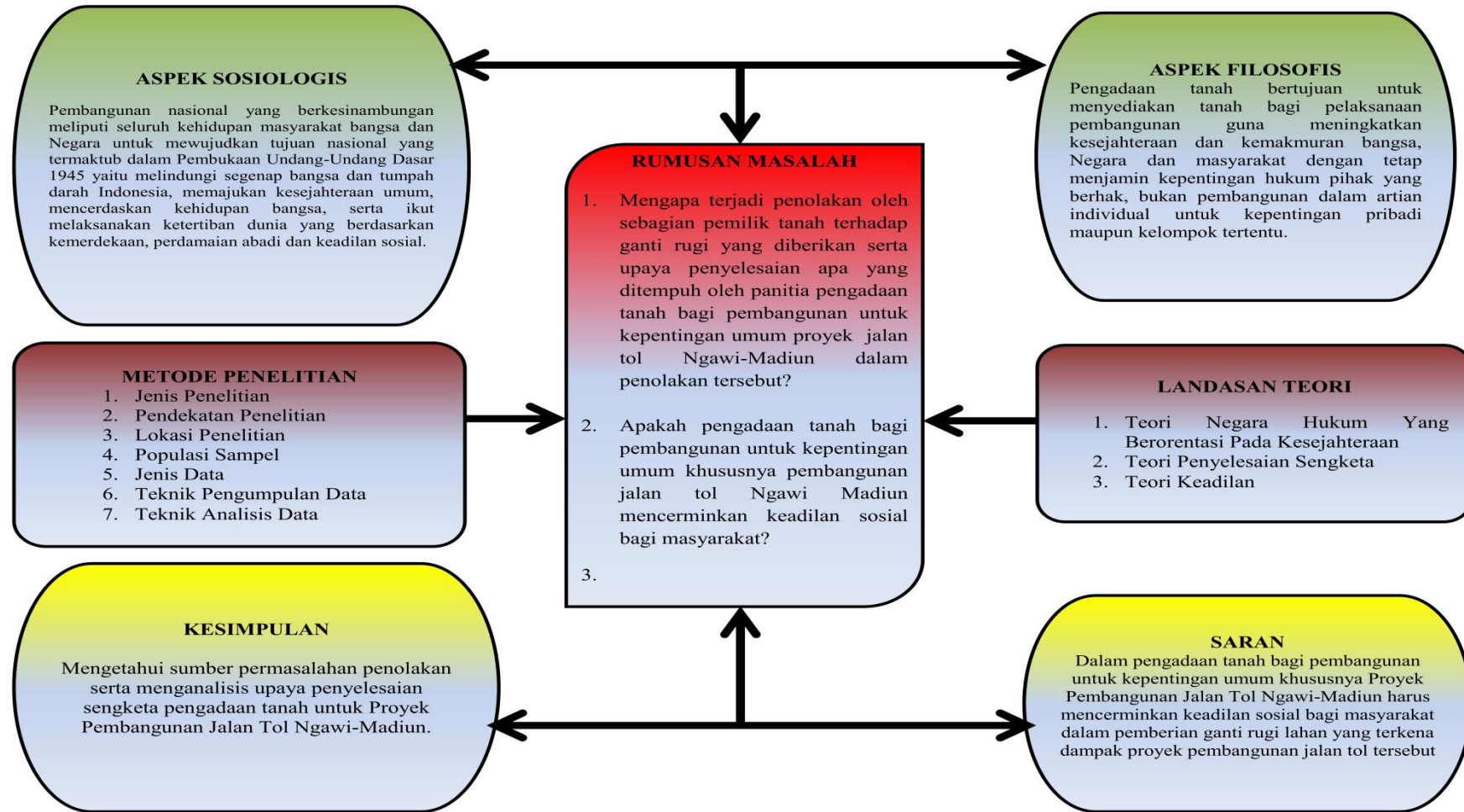
Dengan demikian Teori keadilan Aristoteles ini dijadikan sebagai pisau analisis permasalahan yang ada dalam penelitian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum studi kasus dalam proyek

¹⁸ L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 11-12

¹⁹ Carl Joachim Friedrich, *Op.Cit*, hlm. 25.

pembangunan jalan tol wilayah Ngawi-Madiun oleh penulis. Teori ini menurut penulis sangat penting karena dengan banyaknya permasalahan pembebasan lahan yang belum tuntas sampai sekarang yang menghambat jalannya pembangunan jalan tersebut, akar permasalahannya dari ketidakadilannya mengenai ganti kerugian lahan atau tanah yang digunakan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Ke depan diharapkan teori keadilan ini nantinya dapat memberikan cara-cara, maupun solusi untuk menemukan titik temu antara pemilik lahan yang terkena pembangunan jalan tol dengan pemerintah sehingga akan terwujudnya keadilan sosial baik bagi masyarakat maupun bagi pemerintah.

H. Desain Penelitian



I. Metode Penelitian

Metode merupakan cara untuk menemukan suatu jawaban akan suatu hal tertentu. Dalam penemuan jawaban tersebut sudah tersusun dalam langkah-langkah tertentu yang sistematis.²⁰ Penelitian merupakan suatu sarana pokok untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran yang sistematis, metodologi yang konsisten dengan mengadakan analisa dan konstruksi.²¹

Dalam penelitian tesis ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan latar belakang serta perumusan masalah yang telah diuraikan di atas dalam rencana penelitian tesis, maka jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum Normatif yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan dengan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).²²

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi data yang detail tentang proses dan prosedur pengadaan tanah yang diterapkan oleh pihak pemegang proyek di wilayah Kabupaten Madiun dimana dalam penelitian ini penulis hendak melihat permasalahan tentang pengadaan tanah dalam proyek pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun tersebut dalam

²⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hlm. 1.

²¹ Ibid.

²² Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 34.

perspektif norma atau prinsip yang terkandung baik dalam Peraturan Presiden maupun dalam Undang-Undang yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan di dalam penelitian tesis ini adalah pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach), karena penelitian ini tidak dapat terlepas dari penggunaan dan analisis tentang sumber-sumber penelitian dari Undang-Undang. Adapun yang dimaksud penelitian dengan pendekatan perUndang-Undang adalah pendekatan penelitian menggunakan legislasi dan regulasi. Sebagaimana yang dikatakan oleh Peter Mahmud Marzuki, bahwa suatu penelitian dalam level dogmatik hukum atau yang disebut dengan penelitian praktik hukum tidak dapat terlepas dari pendekatan perUndang-Undang.²³ Selain itu karena isu sentral yang menjadi objek penelitian ini telah diatur Undang-Undang, yakni tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dimana dalam hukum di Indonesia hal tersebut telah diatur setidaknya dalam Undang-Undang sebagaimana telah disebutkan pada sebelumnya. Jadi dalam penelitian ini penulis hendak melihat sejauh mana kesesuaian pengadaan tanah untuk proyek jalan tol Ngawi-Madiun sebagai bentuk perbuatan hukum berdasarkan interpretasi penulis terhadap unsur keadilan dan kepastian hukum.

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2011), hlm. 93.

3. Bahan Hukum

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan solusi mengenai apa yang seyogyanya diperlukan sumber-sumber penelitian sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dapat disebutkan sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan data yang bersifat aoturitatif atau yang memiliki otoritas.²⁴ Bahan hukum adalah sumber bahan utamanya untuk memecahkan atau menjawab isu hukum, bahan hukum primer dapat berupa Perundang-Undangan , catatan resmi atau risalah, putusan pengadilan dan dokumen resmi negara. Dalam penelitian ini yang menjadi bahan hukum primer ada dua bentuk, yakni:

1. Data perbuatan hukum yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni pihak-pihak yang terkit dengan pelaksanaan langkah-langkah pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun, baik pihak pemerintah sebagai pemegang proyek pengadaan tanah maupun pihak warga setempat sebagai pemegang hak atas tanah. Narasumber adalah orang yang memberikan pendapat atas objek yang diteliti. Dia bukan bagian dari unit analisis, tetapi ditempatkan sebagai pengamat.²⁵
2. Perundang-undangan yang mengatur perbuatan hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

²⁴ Ibid, hlm 141-169

²⁵ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, Op. Cit, hlm. 174-175.

- (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007.
- (2) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.
- (3) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.
- (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan-bahan tertulis yang berupa peraturan Perundang-Undangan, dokumen resmi buku, putusan pengadilan, hasil penelitian terdahulu, jurnal, artikel yang ada kaitannya dengan rumusan masalah, mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Serta data pendukung dari Biro Hukum Pemerintah Kabupaten Madiun, Badan Perencanaan Daerah Kabupaten Madiun, Kantor Agraria dan Tata Ruang Kabupaten Madiun, Badan Pusat Statistik Kabupaten Madiun.

4. Teknik Pengumpulan Bahakan Hukum

Untuk mendapatkan bahan hukum yang relevan dengan penelitian yang dilakukan ini penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan

Pengumpulan bahan hukum primer seperti materi Perundang-Undangan yang berkaitan dengan masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pengumpulan bahan hukum dengan cara mempelajari dan melakukan review sumber bahan hukum primer untuk kemudian diverifikasi sesuai dengan permasalahan yang menjadi objek

penelitian. Dalam hal ini penulis juga akan mengeksplorasi pendapat-pendapat pakar hukum serta literatur-literatur yang relevan yang berkaitan dengan perbuatan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

b. Wawancara

Teknik pengumpulan data melalui wawancara adalah suatu metode mendapatkan data dengan cara mengumpulkan keterangan secara lisan dari responden dengan bertanya secara langsung tentang permasalahan yang diteliti. Dengan metode ini penulis hendak mengadakan komunikasi langsung dengan pihak-pihak yang terlibat dengan permasalahan yang diteliti guna memperoleh data yang akurat baik lisan maupun tulisan atas sejumlah data yang diperlukan tentang pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum pembangunan jalan tol di Kabupaten Madiun. Adapun model wawancara yang mungkin digunakan dalam penelitian ini wawancara dengan menggabungkan metode terstruktur (penulis membuat pedoman wawancara berdasarkan kebutuhan data yang ingin diperoleh). Dan dengan menggunakan metode tidak terstruktur (dialog dan bercakap-cakap dengan secara bebas tanpa pedoman wawancara). Dalam penelitian ini yang responden kepadanya akan dilakukan wawancara adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, Kepala Desa, Tokoh Masyarakat, serta masyarakat setempat yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah.

5. Analis Bahan Hukum

Seluruh data yang berhasil dikumpulkan dalam pelaksanaan penelitian ini, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dianalisis secara Yuridis Deskriptif Kualitatif yaitu secara yuridis menggambarkan aturan hukum mengenai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya proyek pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun yang sampai saat ini masih sengketa, kemudian mendiskripsikan semua temuan yang diperoleh dari bahan hukum primer yaitu dari hasil wawancara secara mendalam serta dari bahan hukum sekunder yang diperoleh dari aturan-aturan hukum positif, kemudian melakukan analisis terhadap pemilik lahan yang terkena pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum proyek pembangunan jalan tol Ngawi-Madiun dengan metode deskriptif. Selanjutnya bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah disusun dan ditetapkan sebagai sumber dalam penyusunan tesis ini kemudian di analisa secara kualitatif.

Metode deskriptif yaitu metode analisis dengan memilih data yang dapat menggambarkan keadaan sebenarnya dilapangan. Sedangkan Analisa kualitatif yaitu metode analisis data yang diperoleh dengan cara menyeleksi data dari penelitian di lapangan menurut kualitas dan kebenarannya kemudian duhubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahannya.

J. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan Tesis ini akan dilakukan secara terstruktur dan sistematis dengan bagian-bagian yang merupakan suatu kesatuan yang utuh

dalam memahami, menganalisis, dan mendiskripsikan terhadap masalah yang menjadi pokok penelitian. Adapun sistematika penulisan adalah sebagai berikut:

BAB I : Pada bagian bab pendahuluan ini dibagi dalam beberapa sub bab yang menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan, kerangka teoritik, hipotesis atau asumsi, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Pada bagian bab kajian pustaka merupakan pedoman untuk mendapatkan jawaban yang konkrit agar dapat dipertanggung jawabkan sesuai arah dan tujuan dari penulisan tesis ini yaitu berisi tinjauan terhadap literature dan bahan terkait permasalahan dalam penelitian tesis ini dengan cara menguraikan secara sistematis tentang teori ataupun hasil temuan yang memuat teori, preposisi, konsep atau pendekatan yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

BAB III : Pada bagian bab hasil dan pembahasan permasalahan yang terdiri dari 2 topik yaitu sumber permasalahan penolakan serta menganalisis upaya penyelesaian sengketa pengadaan tanah untuk Proyek Pembangunan Jalan Tol Ngawi-Madiun. Menganalisis berdasarkan teori keadilan apakah pengadaan tanah untuk Proyek Pembangunan Jalan Tol Ngawi-Madiun mencerminkan keadilan sosial bagi masyarakat atau tidak.

BAB IV : Pada bagian bab penutup ini merupakan bab terakhir yang memuat kesimpulan dan saran yang berisi masukan-masukan positif yang

dapat penulis berikan kepada pihak-pihak terkait dalam permasalahan penelitian ini agar permasalahan yang ada dapat berkurang dan segera teratasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengadaan Tanah

Tanah merupakan unsur terpenting dalam pelaksanaan pembangunan. Kebutuhan akan lahan atau tanah tidak bias dielakkan lagi keberadaannya karena tanah merupakan kebutuhan utama dalam pelaksanaan pembangunan. Karena itu sebelum pelaksanaan suatu pembangunan harus ada terlebih dahulu tersedianya komponen yang paling prinsip yang dinamakan lahan atau tanah. Tanpa adanya komponen yang utama ini, maka pembangunan tidak akan bias diwujudkan. Untuk itu dibentuklah suatu lembaga pengadaan tanah untuk pembangunan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, “Pengadaan Tanah” dimaknai sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang berhak sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut adalah masyarakat yang tanahnya dilepaskan untuk pembangunan. Pelepasan tanah oleh masyarakat untuk pembangunan menunjukkan peran aktif dari masyarakat tersebut termasuk kesediannya untuk mengorbankan tanahnya demi sarana pembangunan kepentingan umum. Pengorbanan tanah oleh masyarakat ini bukan semata-mata merupakan hibah masyarakat kepada pemerintah, artinya tanpa pemberian ganti kerugian, akan tetapi apabila pemerintah akan memanfaatkan tanah yang dimiliki masyarakat harus memberikan ganti kerugian yang layak agar tidak mengakibatkan kesengsaraan terhadap masyarakat atas setiap

tanahnya yang dipergunakan pemerintah demi pembangunan kepentingan umum.

Pengadaan tanah merupakan perbuatan hukum yang dalam hal ini dilakukan oleh pemerintah guna mendapatkan tanah untuk kepentingan tertentu seperti pembangunan infrastruktur dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pemilik tanah (baik individu maupun instansi) berdasarkan prosedur dan besaran nominal yang telah ditentukan oleh undang-undang. Dapat dikatakan bahwa pemerintah dalam rangka pembangunan berbagai fasilitas umum selalu memerlukan tanah. Namun demikian pemerintah memiliki keterbatasan dalam hal ketersediaan tanah untuk pembangunan yang dikuasai oleh Negara (sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2, Pasal 6 dan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria) sehingga untuk keperluan pembangunan tersebut tidak mencukupi. Karena itu untuk mencukupi kebutuhan akan tanah untuk mewujudkan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, Negara dan masyarakat dengan menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak berdasar Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria tentang fungsi sosial hak atas tanah, pemerintah menempuh cara dengan jalan menguasai tanah-tanah hak (baik hak individu maupun hak instansi berbadan hukum) dengan memberikan ganti kerugian yang disepakati.

B. Kepentingan Umum

Pembangunan nasional merupakan salah satu rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD 1945), yaitu melindungi sgenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan social.⁵⁰ Pemerintah sesuai dengan fungsinya mempunyai tanggung jawab dalam pengadaan dan pelaksanaan pembangunan demi penyediaan infrastruktur guna pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat luas. Hal tersebutlah yang kemudian menjadi cikal-bakal lainnya konsep *kepentingan umum*, pengadaan tanah yang dilakukan guna melaksanakan pembangunan nasional merupakan konsep untuk mengakomodasi terpenuhinya kepentingan umum masyarakat.

Kepentingan umum bisa diartikan sebagai kepentingan untuk keperluan atau kepentingan orang banyak.⁵¹ Rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya. Menurut John Salindeho, kepentingan umum merupakan termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan rakyat dengan memperhatikan segi social politik psikologis dan pertahanan dan keamanan nasional atas dasar asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.⁵² Sehingga dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan yang kemanfaatannya harus dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat dengan memperhatikan bidang

⁵⁰ L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 11-12

⁵¹ Terminologi kepentingan umum “untuk orang banyak” secara sekilas sudah cukup jelas. Namun jika dipahami dengan berempati di lapangan akan timbul permasalahan. Kata banyak di atas mempunyai maksud berapa jumlah. Berapa jumlah yang dimaksud adalah jumlah rakyat yang menerima manfaat lebih banyak daripada yang harus membebaskan tanahnya untuk kepentingan umum. Namun penyimpangan penafsiran sering terjadi di dalam praktiknya. Dalam Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 73.

⁵² Jhon Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua Sinar Grafika Jakarta 1988, Hlm. 40

social, politik, psikologis pertahanan keamanan nasional demi kemakmuran seluruh masyarakat.

Pengertian “Kepentingan Umum” dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dimaknai sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Jika dibandingkan dengan pengertian kepentingan umum dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, kepentingan umum hanya didefinisikan sebagai kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Sedangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, kepentingan umum tidak didefinisikan secara jelas dan hanya diatur perubahan jenis-jenisnya saja sebagaimana tertera dalam Pasal 5. Perumusan ulang tentang batasan kepentingan umum dalam Undang-Undang tersebut sangat penting sebagai batu uji jika terdapat perbedaan pandangan mengenai definisi kepentingan umum. Begitu pula jika didapati jenis baru dari cakupan kepentingan umum yang belum dijelaskan pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut.

Dalam hal ini Bernhard Limbong “mengemukakan unsur-unsur dari kepentingan umum yaitu:

- 1) Kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat;
- 2) Diwujudkan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah;
- 3) Dan Digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pembangunan yang berkesinambungan membutuhkan proses yang tidak mudah dan untuk itu terkadang muncul permasalahannya untuk itu dalam pelaksanaannya harus dijalankan sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Dalam hal ini eks pemegang hak atas tanah tidak boleh diterlantarkan demi pembangunan untuk kepentingan umum. Menurut Oloan Sitorus dan Dayat Limbong menyatakan bahwa, “Di dalam konsep kepentingan umum harus memenuhi 3 (tiga) hal yaitu; unsur peruntukannya, unsur kemanfaatannya, unsur siapakah yang dapat melaksanakan dan unsur sifat dari pembangunan untuk kepentingan umum tersebut”. Berdasarkan hal tersebut bahwa untuk melaksanakan proses Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum harus melalui proses yang diatur dalam Undang-Undang, tidak mengesampingkan hak yang harus diberikan kepada pemilik hak atas tanah. Selain itu juga harus mengartikan makna kepentingan umum dengan benar, dalam hal ini selalu berorientasi pada kesejahteraan masyarakat banyak, tidak untuk kepentingan pribadi atau golongan.

Secara mendetail, macam-macam atau jenis kepentingan umum yang telah diatur dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai berikut:

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

- g) jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h) tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i) rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j) fasilitas keselamatan umum;
- k) tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l) fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m) cagar alam dan cagar budaya;
- n) kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o) penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p) prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q) prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r) pasar umum dan lapangan parkir umum.

C. Keadilan Sosial

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah keadilan berasal dari kata adil, yang memiliki makna tidak memihak, sepatutnya, tidak sewenang-wenang. Sehingga keadilan diartikan sebagai sikap atau perbuatan yang adil. Keadilan dalam literatur Inggris diistilahkan dengan kata “justice” yang berarti hukum atau hak. Plato telah mendefinisikan makna keadilan sebagai hubungan harmonis dengan berbagai organisme sosial. Artinya, keadilan menurut Plato lebih ditekankan pada aspek harmoni atau keselarasan. Dalam pandangan Plato keadilan dipahami sebagai “the supreme virtue of the good state”, sedangkan orang yang adil disebutnya sebagai “the self diciplined man whose passions are controlled by reasson”. Bagi Plato keadilan tidak mesti dihubungkan secara

langsung dengan hukum. Baginya tata hukum sekedar salah satu sarana untuk menjaga eksistensi keadilan.

Adapun pengertian keadilan di atas jika dikaitkan dengan kata “sosial” maka memiliki makna yang lebih praktis sebagaimana yang dijelaskan oleh John Rawls ketika menjelaskan teori keadilan sosialnya, ia menegaskan bahwa penegakan keadilan yang berorientasi kepada kepentingan rakyat haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu:

1. Terpenuhinya kesamaan hak terhadap kebebasan dasar (equal liberties);
2. Perbedaan sosial dan ekonomi harus diperhatikan dalam penegakan keadilan sehingga terjadi kondisi yang positif, yaitu terciptanya keuntungan maksimum yang reasonable untuk setiap orang, termasuk bagi pihak yang lemah (maximum minimorum), serta terciptanya kesempatan bagi semua orang.

Rawls dalam hal ini menekankan pentingnya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama. Bagaimana keseimbangan itu diwujudkan melalui perbuatan, itulah yang disebut dengan keadilan. Menurutnya keadilan merupakan nilai yang tidak dapat ditawar-tawar karena hanya keadilan yang dapat memberikan jaminan stabilitas hidup manusia. Karena itu agar tidak terjadi benturan kepentingan pribadi dan kepentingan bersama itu, perlu ada aturan-aturan. Di sinilah diperlukan hukum yang mengatur pelaksanaan keadilan tersebut. Pada masyarakat yang telah maju, hukum baru akan ditaati apabila ia mampu meletakkan prinsip-prinsip keadilan. Artinya keadilan tidak dilihat dari materi hukum, tetapi materi hukum hanya menjadi sarana untuk mewujudkan keadilan.

Pandangan Rawls tentang keadilan yang menjamin keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama tersebut tampaknya mempunyai kemiripan dengan konsep keadilan sosial yang dianut masyarakat kita di Indonesia. Konsep keadilan sosial dalam konteks pelaksanaan hukum di Indonesia sebenarnya tidak bisa terlepas dengan dasar negara yang dianut, yakni Pancasila. Pada pasal-pasal Pancasila, mencantumkan dua bentuk keadilan yang harus diwujudkan dalam kehidupan bernegara sebagaimana yang tertera dalam sila ke-2 dan sila ke-5 Pancasila, yakni keadilan individu dan keadilan kolektif (keadilan sosial). Pada sila ke-2 dan sila ke-5 dinyatakan “kemanusiaan yang adil dan beradab” dan “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Hal pokok yang dapat dipahami pada sila ke-2 tersebut adalah bahwa sila tersebut pertama mengandung makna pengakuan kemanusiaan manusia dan penegakan keadilan sebagai satu keutuhan, dan sila ke-5 mengandung makna keadilan sosial dimana penegakan keadilan tidak hanya mencakup kepentingan individu saja, melainkan mencakup kepentingan seluruh masyarakat atau warga negara.

D. Perencanaan Pengadaan Tanah

Secara substansif, pengaturan mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang didalamnya ada tindakan dari Pemerintah untuk mengambil hak-hak atas tanah yang dimiliki rakyat, dan dalam keadaan tertentu dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah, dapat menyebabkan putusannya hubungan hukum antara masyarakat pemilik tanah dengan objek tanahnya, padahal hak-hak atas tanah tersebut secara asasi dilindungi oleh

undang-undang, tentulah tidak mungkin tindakan yang akan menghapuskan hak-hak atas tanah rakyat diatur tanpa melalui undang-undang juga.

Secara substansial pengadaan tanah tersebut yang didalamnya ada mengatur tentang hak dan kewajiban warga Negara dan juga ada hak-hak dari manusia yaitu hak atas tanah, yang hak atas tanah tersebut dalam keadaan mendesak dan kepentingan umum menghendaki serta mengingat fungsi social hak atas tanah, dapat saja hak atas tanah tersebut dicabut. Bila ada aturan hukum yang mengatur antara lain mengenai hak-hak dari manusia atau hak dan kewajiban dari warga Negara, maka materi dari aturan tersebut diatur dalam bentuk undang-undang.

Dalam hal ini ketentuan yang mengatur prinsip-prinsip pengadaan tanah dijadikan sebagai aturan substansi atau ketentuan materialnya, sedangkan prosedur atau tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum termasuk pencabutan hak atas tanah dijadikan sebagai aturan formil atau hukum acaranya, dengan ketentuan sebagai hukum acara pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan pencabutan hak atas tanah, sangatlah penting diperhatikan agar dalam pelaksanaannya rasa keadilan dari pemilik tanah tidak terusik.

Dalam merencanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka harus mempertimbangkan prinsip-prinsip pengadaan tanah, yaitu:

- a. Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi warga Negara, sehingga tidak dengan sedemikian rupa dapat dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu termasuk untuk kepentingan umum/tanpa mengindahkan aturan hukum yang ada.

- b. Prinsip kepastian hukum baik dalam pengaturannya(ketentuan materil)dan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum (ketentuan formil/hukum acaranya)maupun dalam proses pemberian hak atas tanah kepada instansi Pemerintah sebagai pemangku dari kepentingan umum.
- c. Prinsip kepastian atas kepentingan umum, menyangkut pengertian, penetapan bidang kegiatan yang masuk dalam kategori kepentingan umum, dengan penegasan adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat, kegiatan benar-benar dilakukan dan dimiliki oleh Pemerintah, nyata-nyata tidak digunakan untuk mencari keuntungan (tidak ada unsur komersil/bisnisnya), perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan rencana Umum Tata Ruang Wilayah.
- d. Prinsip pelaksanaannya dengan cara cepat dan transparan, dengan pembentukan Panitia yang kompeten baik untuk Panitia Pengadaan Tanah maupun panitia/Tim penaksir Harga Tanah, lengkap dengan susunan dan uraian tugasnya secara limitative.
- e. Prinsip musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah, terutama mengenai hal yang berkaitan dengan kegiatan dan tujuan dari pengadaan tanah tersebut dan juga mengenai penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian.
- f. Prinsip pemberian ganti kerugian yang layak dan adil atas setiap pengambilan hak atas tanah rakyat, sebab hak atas tanah tersebut sebagai bagian dari asset seseorang yang diperoleh dengan pengorbanan tertentu dan apabila sudah terdaftar telah ada legalitas asset yang diberikan oleh Negara dan kepada penerima haknya biasanya membayar kompensasi kepada

Negara baik dalam bentuk kewajiban uang pemasukan kas Negara maupun kewajiban perpajakan. Selain itu harus ditegaskan pengertian ganti kerugian yang layak dan adil, sehingga diperoleh tolak ukur yang dapat dipdominya dalam pemberian ganti kerugian.

- g. Prinsip pembedaan ketentuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan kriteria yang ditentukan secara limitative dengan pengadaan tanah bukan untuk kepentingan umum(kepentingan pemerintah yang ada unsur komersil/bisnis dan kepentingan swsta), serta penetapan kriteria luasan tanah skala kecil dengan prosedur pengadaan tanahnya termasuk dalam hal penggunaan standard dan normalnya seperti kemungkinan penggunaan bantuan paniti pengadaan tanah.

E. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Mengenai Prosedur pelaksanaan pengadaan tanah ini menurut ketentuan pasal 2 ayat 2 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 disebutkan dilaksanakan oleh Pemerintah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Sedangkan menurut ketentuan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 disebutkan juga dimungkinkan dengan pencabutan hak atas tanah. Dalam hal ini pencabutan hak ini dilakukan dalam keadaan memaksa dan sebagai jalan terakhir bila upaya musyawarah dan upaya banding kepada Gubernur telah gagal atau upaya penyelesaian yang ditempuh tetap ditolak oleh pemegang hak, sedang lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, maka secara eksplisit disebutkan bahwa Gubernur dapat mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Sementara menurut Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, kembali ke aturan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, yakni hanya mengenal pelepasan dan penyerahan hak atas tanah dan menghapus kemungkinan pencabutan hak atas tanah. Dalam proses pelepasan atau penyerahan hak atas tanah ini apabila tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah yang bersangkutan dapat meminta bantuan panitia pengadaan tanah yang dibentuk untuk itu.

Prosedur pengadaan tanah ini sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Perencanaan

Mengenai perencanaan ini diatur dalam pasal 2 dan 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007. Dalam rangka perencanaan untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum)Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menyusun proposal rencana pembangunan paling lambat 1(satu) tahun sebelumnya, yang didalamnya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Maksud dan tujuan pembangunan;
- b. Letak dan lokasi pembangunan;
- c. Luasan tanah yang diperlukan;
- d. Sumber pendanaan;

- e. Analisis kelayakan lingkungan perencanaan pembangunan, termasuk dampak pembangunan berikut upaya pencegahan dan pengendaliannya. Ketentuan penyusunan proposal rencana pembangunan tidak berlaku jika pengadaan tanah tersebut untuk pembangunan fasilitas keselamatan umum dan penanganan bencana yang bersifat mendesak.

Dalam penyusunan proposal rencana pembangunan tersebut, Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dapat meminta pertimbangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

2. Penetapan lokasi

Terhadap penetapan lokasi ini, tidak diatur secara rinci dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Nomor 36 Tahun 2005, hanya saja dalam pasal 4 ditentukan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut didasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW) yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Apabila tanah telah ditetapkan sebagai lokasi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan surat keputusan penetapan lokasi yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur, maka bagi siapa yang ingin melakukan pembelian tanah diatas tanah tersebut, terlebih dahulu harus mendapat persetujuan tertulis dari Bupati/Walikota atau Gubernur sesuai dengan kewenangannya. Dalam pasal 10 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 ditambahkan bahwa izin /persetujuan memperoleh tanah

tersebut tidak diperlukan, apabila perolehan tanahnya karena pewarisan, putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap atau karena perintah undang-undang.

Ketentuan ini merupakan hal baru dalam peraturan pengadaan tanah dan dimaksudkan untuk mencegah tindakan spekulasi dari pihak-pihak tertentu dengan membeli tanah secara murah kepada pemilik tanah tetapi menjualnya dengan harga mahal ketika hendak dibebaskan oleh pemerintah.

Prosedur penetapan lokasi tersebut diatur lebih lanjut dalam pasal 4 s/d 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, dengan menentukan bahwa instansi Pemerintah yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Bupati /Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan tembusan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Setelah menerima permohonan, Bupati/Walikota atau Gubernur untuk wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta melakukan pengkajian kesesuaian rencana pembangunan dari aspek:

- a. Tata ruang;
- b. Penatagunaan tanah;
- c. Sosial ekonomi;
- d. Lingkungan; serta
- e. Penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah, yang didasarkan atas rekomendasi instansi terkait dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Berdasarkan rekomendasi tersebut, Bupati/Walikota atau Gubernur menerbitkan keputusan penetapan lokasi. Keputusan tersebut berlaku juga sebagai izin peolehan tanah bagi instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan jangka waktu:

- a. 1(satu) tahun, bagi tanah seluas sampai dengan 25 Hektar;
- b. 2(dua) tahun, bagi tanah seluas lebih dari 25s/d 50 hektar;
- c. 3(tiga) tahun, bagi tanah seluas lebh dari 50 hektar.

Dengan ketentuan dapat diperpanjang paling lama 1(satu) tahun apabila perolehan tanah paling sedikit 75 % dari rencana pembangunan.

Setelah diterimanya keputusan penetapan lokasi, instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dalam waktu paling lama 14(empat belas) hari wajib mempublikasikan rencana pelaksanaan pembangunan tersebut kepada masyarakat, dengan cara sosialisasi langsung dan tidak langsung, dengan menggunakan media cetak, media elektronika, atau media lainnya.

Tata cara penetapan lokasi yang menjadi kewenangan Gubernur (lokasi di dua daerah Kabupaten/Kota atau lebih) atau Kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (lokasi di dua Provinsi atau lebih) sama dengan yang ditetapkan kepada Bupati/Walikota sebagaimana di uraikan di atas.

3. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah

Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah telah diuraikan pada pembahasan terdahulu (lihat angka 4 di atas).

4. Penyuluhan

Penyuluhan dalam pengadaan tanah ini diatur dalam Pasal 19 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 dengan menentukan bahwa Panitia Pengadaan Tanah bersama instansi Pemerintah yang memerlukan tanah melaksanakan penyuluhan untuk menjelaskan manfaat, maksud dan tujuan pembangunan kepada masyarakat serta dalam rangka memperoleh kesediaan dari para pemilik tanah, bangunan, tanaman, atau benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Dalam hal penyuluhan diterima oleh masyarakat, dilanjutkan dengan kegiatan pengadaan tanah, jika tidak diterima, Panitia melakukan penyuluhan kembali, dengan acuan:

- a. Tetap tidak diterima oleh 75% dari para pemilik tanah, sedangkan lokasinya dapat dipindahkan, diajukan alternative lokasi lain;
- b. Tetap tidak diterima oleh masyarakat, sedang lokasinya tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain, maka Panitia Pengadaan Tanah mengusulkan kepada Bupati/Walikota untuk melakukan pencabutan hak atas tanah sesuai ketentuan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Hasil pelaksanaan penyuluhan dituangkan dalam Berita Acara Hasil Penyuluhan.

5. Identifikasi dan Inventarisasi

Mengenai identifikasi dan inventarisasi diatur dalam Pasal 20 s/d 24 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, dengan menentukan bahwa dalam hal rencana pembangunan diterima masyarakat, maka Panitia Pengadaan Tanah melakukan identifikasi

dan inventarisasi atas penguasaan, penggunaan, dan kepemilikan tanah dan/atau, bangunan dan/atau tanaman dan/atau lain yang benda-benda berkaitan dengan tanah, yang meliputi kegiatan:

- a. Penunjukan batas;
- b. Pengukuran;
- c. Pemetaan;
- d. Penetapan batas;
- e. Pendataan penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- f. Pendataan status tanah;
- g. Pendataan penguasaan dan kepemilikan tanah;pendataan bukti-bukti penguasaan dan kepemilikan tanah.

Hasil pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi dituangkan dalam bentuk Peta Bidang Tanah dan juga daftar yang memuat keterangan subjek dan objek tanahnya. Kemudian diumumkan di Desa/Kelurahan, Kantor Pertanahan dan melalui website 2 (dua) kali penerbitan guna memberikan kesempatan bagi pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan. Dalam hal terdapat keberatan, Panitia Pengadaan Tanah meneliti dan menilai keberatan tersebut, dan apabila:

- a. Keberatan dapat di pertanggungjawabkan, maka panitia melakukan perubahan/koreksi sebagaimana mestinya;dan
- b. Keberatannya tidak dapat di pertanggungjawabkan, maka panitia melanjutkan proses pengadaan tanah.

Apabila keberatan mengenai sengketa kepemilikan, dan atau penguasaan/penggunaan atas tanah atau bangunan, Panitia mengupayakan

penyelesaian melalui musyawarah. Jika tidak menghasilkan penyelesaian, Panitia menyarankan kepada para pihak untuk menyelesaikan melalui lembaga peradilan, dan mencatat sengketa atau perkara tersebut didalam Peta Bidang Tanah dan Daftar yang disiapkan untuk itu.

Setelah sengketa/perkara dicatat, Panitia melanjutkan proses pengadaan tanah. Setelah jangka waktu pengumuman berakhir, Peta dan Daftar tersebut disahkan oleh seluruh anggota Panitia Pengadaan Tanah dengan diketahui oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Desa/Lurah, dan Camat, dan/atau pejabat yang terkait dengan bangunan dan/atau tanaman.

6. Penunjukan Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah

Pasal 1 huruf 12 peraturan presiden Nomor 36 Tahun 2005 ditentukan bahwa Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah adalah Lembaga/Tim yang professional dan independen untuk menentukan nilai/harga tanah yang akan digunakan sebagai dasar guna mencapai kesepakatan atas jumlah/ besarnya ganti kerugian kemudian Pasal 15 diatur bahwa Lembaga/Tim penilai tersebut ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur bagi Provinsi. Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Pasal 25 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 ditentukan Lembaga/Tim penilai harga tanah harus mendapat lisensi dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan pasal 25 dan 26 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007, diatur bahwa panitia pengadaan tanah menunjuk Lembaga Penilai Harga yang

telah ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur membentuk Tim Penilai Harga Tanah yang Anggotanya terdiri dari:

- a. Unsur instansi Pemerintah yang membidangi bangunan dan/atau tanaman;
- b. Unsur instansi Pemerintah Pusat yang membidangi Pertanahan Nasional;
- c. Unsur instansi pelayanan pajak bumi dan bangunan;
- d. Ahli atau orang yang berpengalaman sebagai penilai harga tanah;
- e. Akademisi yang mampu menilai harga tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah
- f. Apabila diperlukan dapat ditambah unsur Lembaga Swadaya Masyarakat.
- g. Penilaian

Sebagaimana diatur dalam Pasal 27 s/d 30 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 bahwa penilaian harga tanah dilakuakn oleh Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harag Tanah, dengan berdasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/ sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variable-variabel sebagai berikut:

- a. Lokasi dan letak tanah;
- b. Status tanah;
- c. Peruntukan tanah;
- d. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
- e. Sarana dan prasarana yang tersedia;dan
- f. Faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah,

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006 serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tersebut tidak dijelaskan mengenai taksiran nilai tanah menurut jenis hak atas tanah dan status penguasaan tanah, sehingga tidak ada tolok ukur untuk menaksir harga tanah sesuai dengan jenis hak atau status tanahnya, hanya saja dalam Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 ditentukan mengenai penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan Hak Ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Hal ini berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 yang dalam Pasal 17 diuraikan taksiran atas tanah menurut jenis hak dan dan status tanahnya yakni:

1. Hak Milik

- a. Yang sudah bersertifikat dinilai 100%
- b. Yang belum bersertifikat dinilai 90%

2. Hak Guna Usaha :

- a. Yang masih berlaku dinilai 80%, jika perkebunan itu masih diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas I, II, dan III);
- b. Yang sudah berakhir dinilai 60% jika perkebunan itu masih diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas I, II dan III)
- c. Yang masih berlaku dan yang sudah berakhir tidak diber ganti kerugian jika perkebunan itu tidak diusahakan dengan baik (kebun kriteria kelas IV dan V);

- d. Ganti kerugian tanaman perkebunan ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang perkebunan dengan memperhatikan factor investasi kondisi kebun dan produktivitas tanaman;
3. Hak Guna bangunan :
 - a. Yang masih berlaku dinilai 80%;
 - b. Yang sudah berakhir dinilai 60%, jika tanahnya masih dipakai sendiri atau oleh orang lain atas persetujuannya dan bekas pemegang hak telah mengajukan perpanjangan/pembaharuan hak selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir atau hak itu berakhir belum lewat 1 (satu) tahun;
 4. Hak pakai :
 - a. Yang jangka waktunya tidak dibatasi dan berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu dinilai 100%;
 - b. Yang jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun dinilai 70%;
 - c. Yang sudah berakhir dinilai 50% jika tanahnya masih dipakai sendiri atau oleh orang lain atas persetujuannya, dan bekas pemegang hak telah mengajukan perpanjangan/pembaharuan hak selambat-lambatnya 1 tahun setelah haknya berakhir atau hak itu berakhir belum lewat 1 (satu) tahun;
 5. Tanah wakaf dinilai 100% dengan ketentuan ganti kerugian diberikan dalam bentuk tanah, bangunan dan perlengkapan yang diperlukan;

Ketentuan ini tidak diadopsi lagi oleh peraturan Kepala Badan Pertanahan nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 sehingga tidak bias dijadikan pedoman dalam melakukan penilaian harga tanah.

Justru yang diatur dalam Pasal 14 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 adalah penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan Hak Ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat, sedang penilaian harga bangunan/tanaman/benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dilakukan oleh Kepala Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang membidangi bangunan/tanaman/benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan berpedoman pada standard harga yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan.

Hasil penilaian diserahkan kepada panitia pengadaan tanah kabupaten atau kota untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan Para pemilik tanah atau bangunan atau tanaman tersebut.

F. Musyawarah

Setelah diperoleh hasil penilaian harga tanah atau bangunan dan tanaman maka panitia pengadaan tanah melanjutkan tugasnya dengan melaksanakan musyawarah. Maksud dari musyawarah dalam hal ini adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Proses musyawarah ini berkembang sesuai dengan dinamika peraturan yang diterbitkan untuk itu dengan uraian sebagai berikut:

1. Dalam pasal 10 s/d 11 Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dibuat tata cara musyawarah yakni:

Pasal 10 diatur bahwa Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan instansi yang memerlukan tanah. Dalam hal jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, maka musyawarah dilaksanakan panitia pengadaan tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan wakil-wakil yang ditunjuk diantara dan oleh para pemegang hak atas tanah yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka. Musyawarah dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah. Pasal 11 disebutkan Musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan.

2. Dalam pasal 8 s/d 11 Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 tata cara Musyawarah dilakukan sebagai berikut:
 - a. Pasal 8 disebutkan Musyawarah dilakukan dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai: 1). Pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut; dan 2). Bentuk dan besarnya ganti kerugian. Musyawarah dilakukan di tempat yang ditentukan dalam surat undangan.
 - b. Pasal 9 sama bunyinya dengan pasal 10 Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 hanya ditambahkan bahwa penunjukan wakil atau kuasa dari para pemegang hak harus dilakukan secara tertulis bermaterai cukup yang diketahui oleh Kepala Desa/ lurah atau surat penunjukan/ kuasa yang dibuat dihadapan pejabat yang berwenang.

- c. Pasal 10 diatur bahwa dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain maka Musyawarah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 90 hari kalender terhitung sejak tanggal undangan Perdana. Apabila setelah diadakan musyawarah tidak tercapai kesepakatan/ atau Apabila terjadi sengketa kepemilikan setelah penetapan ganti kerugian panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dan menitipkan ganti kerugian uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan.
- d. Pasal 11 ditentukan bahwa apabila dalam musyawarah telah tercapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah dan/ atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian Sesuai dengan kesepakatan tersebut.
3. Dalam Peraturan Presiden nomor 65 tahun 2006 ketentuan pasal 10 mengubah angka waktu musyawarah menjadi 120 hari dalam Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 ditetapkan 90 hari.

Selanjutnya dalam peraturan pelaksanaannya sebagaimana diatur dalam pasal 31 sampai dengan 38 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2007 antara lain diatur bahwa panitia pengadaan tanah menetapkan tempat dan tanggal musyawarah dan mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan Para pemilik untuk musyawarah mengenai:

- Rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut.

- Bentuk dan atau besarnya ganti kerugian.

Undangan wajib telah diterima para undangan paling lambat 3 hari sebelum tanggal pelaksanaan musyawarah. Musyawarah bentuk dan atau besarnya ganti kerugian berpedoman pada:

- a) Kesepakatan para pihak;
- b) Hasil penilaian dari panitia/Tim Penilai Harga Tanah.
- c) Tenggat waktu penyelesaian proyek pembangunan.

Pasal 32 menentukan musyawarah pada dasarnya dilaksanakan secara langsung dan bersama-sama antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik yang sudah terdaftar dalam peta dan daftar yang telah disahkan oleh panitia pengadaan tanah, dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah.

Dalam hal tanah bangunan tanaman benda lain yang berkaitan dengan tanah yang diperlukan bagi pembangunan:

Menjadi objek sengketa di pengadilan maka musyawarah dilakukan dengan para pihak yang bersengketa; Merupakan hak bersama musyawarah dilakukan dengan seluruh pemegang hak; Merupakan harta benda wakaf, musyawarah dilakukan dengan pihak sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang wakaf.

Pada pasal 34 dan 35 ditentukan bahwa musyawarah rencana pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut dianggap telah tercapai kesepakatan apabila paling sedikit 75% dari:

- a) Luas tanah yang diperlukan untuk pembangunan telah diperoleh atau
- b) Jumlah pemilik telah menyetujui bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Yuridis Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Secara garis besar tata cara pemberian ganti kerugian berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kelompok Peraturan Lama dapat dibedakan menjadi dua, yakni dengan pemberian ganti kerugian secara langsung maupun secara tidak langsung. Pemberian ganti kerugian secara langsung merupakan pemberian ganti kerugian yang langsung diberikan oleh panitia pengadaan tanah kepada pihak yang berhak setelah memperoleh kata sepakat mengenai besaran dan bentuk ganti kerugian dalam musyawarah disertai dengan Berita Acara Penyerahan Ganti Kerugian.

Sementara pemberian ganti kerugian secara tidak langsung adalah pemberian ganti yang dititipkan panitia pengadaan tanah kepada pihak pengadilan negeri. Terdapat beberapa ketentuan-ketentuan dalam hal pemberian ganti melalui pengadilan negeri, yaitu:

1. Dalam hal kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang tidak dapat dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat atau lokasi lain, maka apabila setelah diadakan musyawarah tidak tercapai kesepakatan, panitia pengadaan tanah menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dan menitipkan ganti kerugian uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan (Pasal 10 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 tahun 2006); atau

2. Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota memerintahkan kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah untuk menitipkan ganti kerugian uang ke pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi letak tanah bagi pelaksanaan pembangunan dalam hal :
- a. yang berhak atas ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya;
 - b. tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang menjadi obyek perkara di pengadilan dan belum memperoleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - c. masih dipersengketakan kepemilikannya dan belum ada kesepakatan penyelesaian dari para pihak; dan
 - d. tanah, bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, sedang diletakkan sita oleh pihak yang berwenang (Pasal 48 ayat (1) Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2007).

Hadirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, diharapkan dapat menjadi momentum untuk perbaikan terhadap kebijakan, prosedur, dan praktik-praktik pengadaan tanah untuk pembangunan yang lebih mengedepankan kepentingan publik yang sesungguhnya dan berpihak pada rakyat kecil. Banyak hal yang terjadi dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana dalam kebijakankebijakan yang tertuang pada peraturan perundangan yang lama terdapat beberapa perbedaan yang termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sebagai representasi

dari Kelompok Pengaturan Lama dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagai representasi dari Kelempok Pengaturan Baru. Beberapa perbedaan diantara keduanya dapat dilihat bahwa dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, pada Pasal 13 dijelaskan bahwa bentuk ganti kerugian yang diberikan pemerintah dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian, maupun bentukbentuk lain yang disetujui pihak-pihak yang bersangkutan.

Sementara itu, pada Pasal 15 ayat (1) dijelaskan bahwa besaran nilai ganti kerugian yang diberikan pemerintah dalam hal Pengadaan Tanah didasarkan atas:

- a. Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia;
- b. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan;
- c. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007, pada Pasal 28 ayat (2) dijelaskan lebih lanjut mengenai penghitungan besaran nilai ganti kerugian, yakni: (ayat 2) Tim Penilai Harga Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut :

- a. lokasi dan letak tanah;
- b. status tanah;
- c. peruntukan tanah;
- d. Kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada;
- e. sarana dan prasarana yang tersedia
- f. faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.

Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam kelompok pengaturan Lama, secara garis besar pemerintah dalam Pengadaan Tanah pertama-tama menetapkan lokasi pembangunan terlebih dahulu. Setelah lokasi pembangunan disepakati antara pemerintah dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah dengan pihak yang berhak, maka langkah selanjutnya yang dilakukan pemerintah adalah menetapkan besaran nilai ganti kerugian atau harga tanah bersama dengan pihak yang berhak melalui mekanisme musyawarah. Sebelum besaran nilai ganti kerugian atau harga tanah tersebut ditetapkan bersama pihak yang berhak melalui mekanisme musyawarah, Panitia Pengadaan Tanah terlebih dahulu menunjuk Lembaga Penilai Harga Tanah atau membentuk Tim Penilai Harga Tanah bagi kabupaten/kota yang belum mempunyai Lembaga Penilai Harga Tanah untuk melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel yang telah disebutkan diatas.

Hasil penilaian Lembaga Penilai Harga Tanah atau Tim Penilai Harga Tanah kemudian diserahkan kepada Panitia Pengadaan Tanah, untuk dipergunakan sebagai dasar musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pihak yang berhak. Setelah besaran nilai ganti

kerugian atau harga tanah disepakati dalam musyawarah, maka pemerintah kemudian menetapkan bentuk ganti kerugian yang akan diberikan kepada pihak yang berhak sesuai dengan besaran nilai ganti kerugian atau harga tanah yang telah disepakati sebelumnya. Ketiga kegiatan yang disebutkan diatas dilakukan atas dasar musyawarah antara pemerintah dengan pihak yang berhak. Hal ini sesuai dengan amanat yang tertuang pada Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa “Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai: a. pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut; dan b. bentuk dan besarnya ganti kerugian”. Pendekatan musyawarah yang diterapkan untuk menetapkan lokasi pembangunan, menetapkan besaran nilai ganti kerugian atau harga tanah yang akan diberikan kepada pihak yang berhak, sampai kepada penentuan bentuk ganti, menunjukkan adanya penerapan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah itu sendiri. Namun melihat kenyataan di lapangan yang terjadi, ketiga kegiatan tersebut nampaknya tidak selalu berjalan mulus.

Seringkali muncul konflik di dalamnya. Ada beberapa permasalahan yang dapat terkait ketiga kegiatan tersebut. Pertama, jika kita memperhatikan secara seksama pengertian ganti kerugian yang tertuang pada Pasal 1 ayat (11) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, kita dapat menyimpulkan bahwa setidaknya ada dua indikator penting dalam pemberian ganti kerugian. Pertama, ganti kerugian tidak hanya menilai kerugian yang bersifat fisik yang

dialami seseorang akibat adanya Pengadaan Tanah, tapi juga menilai kerugian non-fisik. Kedua, ganti kerugian yang diberikan harus menjamin adanya kelangsungan kehidupan sosial dan ekonomi seseorang yang lebih baik atau minimal sama setelah adanya Pengadaan Tanah. Akan tetapi, pada pasal-pasal selanjutnya dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 sama sekali tidak ada pasal yang menampung dua indikator penting tersebut dalam pemberian ganti kerugian. Kita dapat melihat misalnya pada bentuk ganti kerugian yang hanya bersifat fisik yang diberikan pemerintah sesuai ketentuan yang telah ditetapkan oleh pada Pasal 13. Pemerintah sama sekali tidak memikirkan mengenai mata pencaharian seorang petani misalnya, yang juga turut lenyap ketika sawah atau lading mereka diambil oleh pemerintah atas nama pembangunan demi kepentingan umum. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa bentuk ganti kerugian yang ditetapkan pada Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 belum mampu untuk menjamin kelangsungan kehidupan sosial dan juga kelangsungan ekonomi seseorang yang dibebaskan hak kepemilikan atas tanahnya atas nama pembangunan demi kepentingan umum.

Kedua, mengenai besaran ganti kerugian yang diberikan pemerintah yang penentuannya berdasarkan pada NJOP, nilai jual tanaman, maupun nilai jual bangunan yang seringkali mendapat penolakan dari pihak yang berhak karena dirasakan kurang layak dari yang seharusnya didapatkan. Dalam hal ini, terdapat dua pandangan yang berbeda dalam menentukan besaran nilai ganti

kerugian atau harga tanah yang diinginkan. Di satu sisi, pemerintah menggunakan standar NJOP dalam menentukan harga tanah, sementara di sisi lainnya masyarakat menginginkan standar harga pasar dalam menentukan harga tanah. Pemerintah seringkali menjadikan keterbatasan dana sebagai alasan minimnya pemberian ganti kerugian, sementara disisi lain masyarakat menginginkan adanya ganti kerugian yang layak. Hal ini lah yang menjadi penyebab sengketa atau konflik yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat sehingga tidak jarang penyelesaian mengenai harga tanah harus ditentukan oleh pengadilan negeri setempat. Hal yang sama juga diutarakan oleh Aminuddin Salle , dimana menurutnya walaupun masyarakat menerima besaran ganti kerugian yang ditetapkan pemerintah, hal tersebut lebih dikarenakan faktor keterpaksaan.⁵³ Selain itu, besaran ganti kerugian yang telah dipatok sepihak oleh pemerintah seperti yang tertuang pada Pasal 15 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 disisi lain juga sebenarnya telah menciderai nilai-nilai demokrasi sebagaimana yang tertuang pada Pasal 8 ayat (1) yang pada dasarnya menekankan musyawarah sebagai mekanisme dalam menentukan lokasi, besaran dan bentuk ganti kerugian. Dalam musyawarah tentunya antara kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang terkena Pengadaan Tanah berlangsung secara dialogis sehingga menghasilkan keputusan yang adil diantara kedua belah pihak. Dapat dikatakan adil bagi kepentingan pemerintah tetapi belum tentu menjadi adil

⁵³ Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, (Jogjakarta: Kreasi Total Media, 2007), hal. 174.

bagi kepentingan masyarakat yang terdampak dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Ketiga, mengenai konsep penerapan konsiyasi yang keliru dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Bahwa ganti kerugian yang diterapkan pada Pasal 10 ayat (2 dan 3) Perpres 36/2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Perpres 65/2006 berbeda dengan ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara dan Pasal 1405 KUHPerdara. Perbedaan mendasar diantara keduanya adalah jika dalam KUHPerdara ganti kerugian dapat dilakukan jikasebelumnya terdapat hubungan hukum antara para pihak. Sedangkan dalam Perpres justru sebaliknya, ganti kerugian diterapkan disaat kesepakatan antara para pihak tidak tercapai, tidak ada hubungan hukum sama sekali diantara para pihak tersebut. Ada beberapa pendapat yang berbeda dalam pemberian ganti rugi antara lain disampaikan oleh Gunanegara yang menyatakan bahwa tidaklah tepat Pasal 1404 KUHPerdara dan Pasal 1405 KUHPerdara dijadikan dasar analogi sebagaimana dianut oleh Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, dengan alasan yuridis bahwa ketentuan pasal 1404 KUHPerdara dan pasal 1405 KUHPerdara adalah :

- 1) pengaturan untuk utang piutang dan tidak untuk pembayaran ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah.
- 2) bahwa proses ganti kerugian tidak ditetapkan sebelumnya dalam perjanjian tertulis, tetapi menggunakan mekanisme musyawarah yang apabila tercapai

kata sepakat baru dirumuskan dalam Berita Acara Penetapan Ganti Kerugian.⁵⁴

Sementara itu, menurut Syafruddin Kalo, bahwa lembaga ganti kerugian memperlihatkan adanya pemaksaan kehendak oleh panitia pengadaan tanah, serta mengabaikan prinsip kesetaraan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Terlepas dari beberapa perbedaan antara kedua Perpres yang sudah penulis utarakan sebelumnya, bahwa fokus permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini, yakni terkait dengan pengaturan ganti kerugian dalam peraturan perundang-undangan yang baru. Apabila dicermati secara serius dari sudut pandang aspek pengaturan mengenai ganti kerugian, terdapat beberapa hal mengenai ketentuan pengaturan ganti kerugian yang terdapat pada peraturan tersebut, yakni mengenai acuan dalam menentukan harga hak atas tanah yang akan diberikan sebagai nilai atau besaran ganti kerugian kepada pihak yang berhak.⁵⁵

Di sisi yang lain Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, maupun Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012, ternyata kurang jelas diatur mengenai dasar acuan dalam menentukan nilai atau besaran harga tanah. Dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 misalnya, pernyataan yang mendekati mengenai dasar acuan dalam menentukan besaran ganti kerugian ada pada Pasal 56 ayat (4) Pasal 57 ayat (3) yang pada intinya menyatakan bahwa peta bidang tanah dan daftar nominatif menjadi acuan dalam proses penentuan ganti kerugian. Tahapan

⁵⁴ Gunanegara, *Rakyat Dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Tatanusa, 2008), hal. 227.

⁵⁵ Syafruddin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pustaka Bangsa, 2004), hal. 109

pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam hal ini, Kepala Kantor Wilayah BPN (Kepala Kanwil BPN) berkedudukan sebagai Ketua Pelaksanaan Pengadaan Tanah (KPPT). Pada skala kabupaten/kota, Kepala Kanwil BPN yang berkedudukan di Provinsi dapat menugaskan Kepala Kantor Pertanahan sebagai KPPT di kabupaten/kota wilayah administrasinya. KPPT kemudian membentuk Pelaksana Pengadaan Tanah yang sekurang-kurangnya berunsurkan pejabat yang membidangi urusan Pengadaan Tanah di lingkungan Kantor Pertanahan; pejabat pada Kantor Pertanahan setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; pejabat satuan kerja perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan; camat setempat pada lokasi Pengadaan Tanah; dan lurah/kepala desa atau nama lain pada lokasi Pengadaan Tanah.. Selain membentuk Pelaksana Pengadaan Tanah, KPPT juga dapat membentuk Satuan Tugas (satgas) yang membidangi inventarisasi dan identifikasi:

- a) data fisik penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah
- b) data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Satuan Tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi data fisik penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melaksanakan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah, yang meliputi: pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang. Hasil inventarisasi dan identifikasi pengukuran dan pemetaan batas keliling lokasi dan bidang per bidang tanah tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk peta bidang tanah dan kemudian akan digunakan dalam proses penentuan nilai Ganti Kerugian dan pendaftaran hak (Pasal 56 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012). Sementara itu, Satuan Tugas yang

membidangi inventarisasi dan identifikasi data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah setidaknya melaksanakan pengumpulan data yang mencakup:

- a) nama, pekerjaan dan alamat Pihak yang Berhak
- b) Nomor Induk Kependudukan atau identitas diri lainnya Pihak yang Berhak
- c) bukti penguasaan dan/atau pemilikan tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda yang berkaitan dengan tanah.
- d) letak tanah, luas tanah dan nomor identifikasi bidang.
- e) status tanah dan dokumennya.
- f) jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah
- g) pemilikan dan/ atau penguasaan tanah, bangunan, dan/atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.
- h) pembebanan hak atas tanah.
- i) ruang atas dan ruang bawah tanah.

Hasil inventarisasi dan identifikasi data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah dibuat dalam bentuk peta bidang tanah dan daftar nominatif yang kemudian akan digunakan dalam proses penentuan nilai Ganti Kerugian (Pasal 57 ayat 3 Perpres 71/2012). Peta bidang tanah dan daftar nominatif tersebut diatas kemudian diserahkan kepada KPPT, dimana KPPT kemudian mempublikasikan hasil inventarisasi dan identifikasi tersebut di di kantor kelurahan/desa, kantor kecamatan dan lokasi pembangunan. Bila terdapat keberatan dari Pihak yang Berhak mengenai peta bidang tanah dan daftar nominatif yang dipublikasikan, maka Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada KPPT. Dalam hal keberatan atas hasil inventarisasi dan

identifikasi diterima, KPPT kemudian melakukan verifikasi dan perbaikan terhadap peta bidang tanah dan/atau daftar nominatif. Hasil verifikasi dan perbaikan atas peta bidang tanah dan/atau daftar nominatif inilah yang kemudian menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian (Pasal 62 Perpres 71/2012). Nampaknya hasil verifikasi dan perbaikan atas peta bidang tanah dan/atau daftar nominatif seperti yang dijelaskan di atas, tidaklah menjadi acuan final dalam menilai besaran nilai ganti kerugian yang akan diberikan kepada Pihak yang Berhak, walupun pada redaksi kalimat Pasal 62 Perpres 71/2012 menyatakan bahwa hasil verifikasi dan perbaikan atas hasil inventarisasi dan identifikasi tersebut menjadi dasar penentuan pemberian Ganti Kerugian. Pada Pasal 63 Perpres 71/2012. Pada ketentuan Pasal 65 ayat (1) Perpres 71/2012 menyebutkan tugas dari Penilai atau Penilai Publik adalah melakukan penilaian besarnya Ganti Kerugian bidang per bidang tanah, yang meliputi: tanah; ruang atas tanah dan bawah tanah; bangunan; tanaman; benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Dalam melakukan tugasnya tersebut, peta bidang tanah dan daftar nominatif menjadi bagian dari bahan pertimbangan Penilai atau Penilai Publik dalam menentukan besarnya nilai ganti kerugian.

Setelah Penilai atau Penilai Publik menentukan besarnya nilai Ganti Kerugian, hasil penilaian Penilai atau Penilai Publik tersebut kemudian diserahkan kepada KPPT. Hasil penilaian Penilai atau Penilai Publik mengenai besarnya nilai Ganti Kerugian kemudian dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian. Beberapa catatan penting yang perlu diperhatikan dalam hal ini adalah bahwa hasil penilaian Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai atau Penilai Publik merupakan nilai pada saat pengumuman

Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan Nilai Ganti Kerugian yang telah dinilai oleh Penilai atau Penilai merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah.

Selanjutnya, bila terdapat keberatan dari Pihak yang Berhak mengenai mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat melakukan beberapa langkah hukum seperti mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri (Pasal 73 ayat 1 Perpres 71/2012) maupun mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung (Pasal 73 ayat 3 Perpres 71/2012).

B. Prosedur Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Dalam Mencerminkan Keadilan Sosial Bagi Masyarakat

1. Prosedur Pemberian Ganti kerugian

Masalah ganti kerugian merupakan hal prinsip dalam setiap kegiatan pengambilan tanah baik melalui proses pencabutan hak pembebasan tanah dan pengadaan tanah. Tidak boleh ada tindakan pengambilan tanah oleh negara tanpa memperhitungkan ganti kerugian.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 ditentukan bahwa pengertian ganti kerugian adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah bangunan tanaman dan atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Menyimak pada pengertian ganti kerugian tersebut maka Ada beberapa unsur yang harus diperhatikan yakni: Objek yang di ganti kerugian berupa tanah bangunan tanaman dan atau benda-benda lain. Ganti kerugian bersifat fisik dan atau non fisik. Dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Terhadap unsur-unsur ganti kerugian tersebut dapat diuraikan dalam penjelasan sebagai berikut:

✓ Objek yang Diganti kerugian

Terhadap objek yang di ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah sesuai ketentuan pasal 12 Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dan Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 diberikan untuk: hak atas tanah bangunan tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

✓ Bentuk Ganti kerugian

Terhadap bentuk ganti kerugian tersebut dapat bersifat fisik dan atau non fisik. Namun khusus yang bersifat nonfisik tentunya harus dirumuskan tolok ukurnya terhadap bentuk ganti kerugian yang bersifat fisik diuraikan sebagai berikut:

Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 bentuk ganti kerugian berupa: uang tanah pengganti pemukiman kembali gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud diatas dan bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dalam Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 bentuk ganti kerugian berupa: uang dan atau tanah pengganti dan atau pemukiman

kembali dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud di atas maka dapat diberikan kompensasi berupa penyertaan modal atau saham sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Presiden nomor 65 tahun 2006 bentuk ganti kerugian berupa: uang dan atau tanah pengganti dan atau pemukiman kembali dan atau gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi di atas dan bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Selanjutnya pasal 14 Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dan Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 menentukan bahwa penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

✓ Syarat layak

Syarat ganti kerugian yang layak yang dimaksudkan di sini adalah dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Pengertian syarat tersebut diatas mengambil pengertian layak sebagaimana dimaksud oleh AP. Parlindungan.

✓ Dasar perhitungan atau musyawarah atau tim penaksir

Untuk mencapai syarat yang ditentukan dalam pemberian ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah tersebut harus diperhitungkan dengan membuat standar tertentu. standar tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Dalam pasal 15 Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 ditentukan dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar: Harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual objek pajak bumi dan bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan. Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan. Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian. Dalam 15 Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 yang diubah oleh Peraturan Presiden nomor 65 tahun 2006 ditetapkan dasar perhitungan besarnya ganti kerugian didasarkan atas:

- a) Nilai jual objek pajak atau nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual objek pajak tahun berjalan Berdasarkan Penetapan penilaian lembaga tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh panitia.
- b) Nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang bangunan.
- c) Nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

Selanjutnya ditentukan bahwa dalam rangka menetapkan dasar perhitungan ganti kerugian lembaga tim penilai harga tanah ditetapkan oleh Bupati Walikota atau Gubernur bagi provinsi Daerah Khusus Ibukota.

- ✓ Penetapan ganti kerugian oleh panitia

Dalam pasal 16 Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 dalam ditentukan bahwa bentuk dan besarnya ganti kerugian atas dasar cara perhitungan dimaksud dalam Pasal 15 ditetapkan dalam musyawarah. Kemudian Pasal 18 ditentukan bahwa apabila dalam musyawarah telah dicapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian Sesuai dengan kesepakatan tersebut. Selanjutnya Pasal 19 menetapkan apabila musyawarah telah diupayakan berulang kali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tidak tercapai juga panitia pengadaan tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan sejauh mungkin memperhatikan pendapat keinginan saran dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah.

Dalam pasal 17 ayat 1 Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2005 ditentukan bahwa penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah berdasarkan hasil penaksiran tim atau lembaga penilai harga tanah.

2. Pemberian Ganti kerugian

Pemberian ganti kerugian dapat diistilahkan sebagai pemberian kompensasi, akibat hak-hak Atas tanahnya termasuk dengan benda-benda yang terkait dengan tanah diargumentasikan telah dipakai dalam pelaksanaan pengadan tanah untuk kepentingan umum, dan biasanya juga diasumsikan akan terjadi pihak-pihak yang berkorban untuk menyerahkan hak atas tanahnya kepada negara untuk kepentingan umum. Atau istilah lain

dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 sebagai “bentuk penghormatan hak atas tanah”.

Sesungguhnya hal tersebut tidak selalu terjadi, istilah kompensasi sendiri berarti sejumlah uang yang diperoleh pemilik tanah setelah melepaskan haknya atau tanahnya senilai dengan nilai pasar terbuka ditambah dengan kerugian lain akibat pelepasan hak atas tanah. 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 sebelumnya.⁵⁶

Oleh karena itu, pada prinsipnya perhitungan kompensasi yang layak harus memperhitungkan dan memperhatikan tiga aspek penting yaitu, aspek ekonomi, aspek sosiologis, dan aspek filosofis. Namun sepanjang sejarah regulasi pengadaan tanah di Indonesia tidak pernah dihitung kerugian filosofis dan sosiologis yang dialami pemilik hak atas tanah, seperti dampak kehilangan pekerjaan dan konsekuensi-konsekuensi sosial budaya dalam lingkungan tempat tinggal yang baru. Tidak ada ketentuan yang menunjukkan bahwa pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya menjadi lebih baik.

Pandangan yang berikutnya ditilis oleh Soedjarwo Marsoem dengan menggunakan istilah “ganti untung”. Bahwa dalam banyak kasus, sudah sering muncul dimana masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan

⁵⁶ Sumardjono, Maria S.W.. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*, (Jakarta: Buku Kompas, 2007), hal. 103

tanah menjadi korban standar hidup mereka tidak membaik, justru adalah sebaliknya, yaitu turun, terpuruk, miskin kemudian hidup dalam kondisi tidak layak. Tentunya hal itu tidak dikehendaki karena dalam pembangunan nasional, sejatinya semua kekayaan sumber daya alam dan seluruh tumpah darah Indonesia harus dimanfaatkan untuk sebesar besarnya kepentingan masyarakat umum, bukan untuk kepentingan dan keuntungan segelintir orang saja. Selama ini, penggantian yang diterima para pemilik lahan itu sebatas nilai fisik tanah mereka. Penggantian itu sebatas perkalian antara luas tanah dengan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) suatu bidang tanah. Nilai penggantian tersebut masih ada kemungkinan berkurang oleh kekuatan oknum-oknum penguasa yang meminta jatah. Bisa juga dibalik, nilai penggantian itu bisa diperbesar untuk mendapat pencairan uang negara yang lebih besar.⁵⁷

Oleh karenanya setelah masyarakat mengalami penggusuran terhadap tanah yang dimilikinya, pemiliknya mengalami kesulitan untuk memiliki sebidang tanah yang setara. Belum lagi kerugian sosial yang dialami karena pemiliknya tercabut dari kehidupan sosialnya selama ini. Dalam praktik ganti rugi semacam inilah yang menjadikan pemilik tanah mendapat penggantian yang menjadikannya menderita kerugian. Kondisi ini berbalik pada masa atau rezim pertanahan terkini. Di sini tersedia pula aturan yang memungkinkan adanya penggantian ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, dan benda yang berkaitan dengan tanah. Ada pula penggantian nilai tanah secara non fisik yang menghitung kerugian yang

⁵⁷ Sudjarwo Marsoem dkk, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah.*, (Jakarta : Renebook, 2015), hal. 14-15

diderita pemiliknya atas hilangnya kepemilikan tanah mereka. Berbagai model penggantian atas kehilangan kepemilikan tanah ini yang disebut ganti untung karena menjadikan pemilik tanah mendapat penggantian yang menjadikannya merasakan keuntungan.

Selanjutnya dapat dipahami bahwa pengertian ganti untung harus dimungkinkan terwujud karena masyarakat yang terkena dampak harus diangkat martabat dan kesejahteraannya menjadi lebih baik. Itulah tujuan dan hakikat dari pembangunan. Nilai ganti rugi harus dapat memberikan makna sebagai ganti untung bagi masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum.⁵⁸

Meskipun terdapat berbagai pandangan sebagaimana yang telah di sebutkan di atas, hukum positif Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tetap menggunakan istilah ganti kerugian sebagai upaya bentuk penghormatan hak atas tanah dari pemegang hak yang mana hak atas tanahnya terdampak akibat pelepasan hak atas tanah.

Berdasarkan Pasal 63 Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, bahwa penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pengadaan jasa penilai dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Dalam hal nilai pengadaan jasa

⁵⁸ *Ibid.*

Penilai atau Penilai Publik di atas Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) maka pengadaan jasa penilai atau penilai publik dilakukan dengan menggunakan metode pasca kualifikasi. Pelaksanaan pengadaan penilai dilaksanakan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

3. Penyelesaian Pemberian Ganti kerugian Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Hal yang sangat penting dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah penentuan harga per meter untuk ganti rugi. Kebanyakan pemilik tanah akan meminta ganti rugi disesuaikan dengan harga di sekitarnya yang cenderung naik. Sentimen positif biasanya akan terjadi ketika di suatu lokasi akan dibangun infrastruktur, harga tanah di sekitarnya merangkak naik. Hal inilah yang akan dijadikan patokan bagi pemilik tanah untuk meminta ganti kerugian. Sesuatu menjadi lebih sulit lagi jika sentimen kenaikan harga menjadi sangat fantastis, lebih-lebih jika para spekulasi tanah mulai bermain di sekitar areal proyek. Sehingga perlu ada terobosan agar proses pembebasan ini lebih cepat sehingga harga tanah tidak terlanjur naik, misalnya proses pembayaran lebih dipercepat dengan membuat kesepakatan dengan para operator proyek. Pada masa sebelumnya ganti rugi didasarkan pada NJOP setempat, jika tidak bisa diterima maka lokasi pembangunan bisa memilih tempat lain, namun jika betul-betul sangat dibutuhkan untuk kepentingan umum maka ganti rugi ditetapkan oleh panitia pengadaan berdasarkan NJOP dan uang ganti ruginya dititipkan pengadilan. Pada prinsipnya nilai Ganti kerugian untuk pengadaan tanah

bagi kepentingan umum harus dilakukan secara layak dan adil, akan lebih baik jika nilai ganti kerugiannya di atas nilai NJOP.

Permasalahan nilai ganti kerugian per meter tanah merupakan permasalahan klasik dalam pengadaan tanah sehingga perlu penyempurnaan untuk mekanisme penentuan nilai ganti kerugian tersebut sehingga pemilik tanah bisa menerima. Untuk nilai ganti kerugian per-meternya, tim pengadaan menetapkan nilai berdasarkan penilaian dari jasa penilaian atau penilai publik. Namun demikian jasa penilai publik ini untuk beberapa daerah/kota kecil sulit untuk didapatkan sehingga juga menjadi salah satu kendala dalam menentukan nilai ganti kerugian, mau tidak mau penitia pengadaan tanah harus mencari jasa penilai publik dari kota lain. Untuk jasa penilaian dengan nilai Rp 50 juta misalnya, maka untuk penunjukannya harus menggunakan pascakualifikasi. Namun perlu diingat bahwa penilai publik ini akan mendasarkan nilai tanah berdasarkan data pembanding dari sekitar tanah yang akan dibebaskan, sehingga sangat mungkin hasil penilaian tanah per meter akan mengalami kenaikan secara significant karena harga tanah di sekitar lokasi juga cenderung naik. Jika di atas tanah terdapat bangunan dan atau tanaman yang memiliki nilai ekonomis juga harus diperhitungkan untuk ganti rugi bagi pemegang hak tanah. Namun nilai ini harus disepakati oleh para pemilik tanah dalam musyawarah yang mengundang semua pihak yang berhak atas tanah yang akan dibebaskan. Jadi musyawarah sangat penting dalam proses pengadaan tanah karena semua pihak duduk bersama untuk mendapatkan kesepakatan, khususnya untuk nilai ganti kerugian. Jika ada kesepakatan antara pemilik hak dan tim

pengadaan maka harus dituangkan dalam berita acara kesepakatan pemberian ganti rugi. Jika tidak terjadi kesepakatan mengenai nilai ganti rugi, maka keberatan dapat diajukan kepada Pengadilan Negeri setempat. Namun jika sengketa yang terjadi tentang lokasi bukan tentang ganti rugi maka masuk ranah kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Selanjutnya Pengadilan Negeri akan memutuskan besarnya nilai ganti rugi yang pantas untuk tanah yang akan dibebaskan. Nilai ganti rugi yang tidak sesuai ini menjadi permasalahan umum yang sering terjadi ketika pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemilik tanah biasanya menuntut nilai yang lebih tinggi karena transaksi tanah di lokasi yang berdekatan harganya sudah naik. Sehingga putusan pengadilan menjadi jalan terakhir untuk penentuan harga ganti kerugian tanah. Namun sebenarnya komunikasi dan negosiasi yang baik menjadi hal yang sangat penting antara panitia pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan para pemilik tanah.

Dengan komunikasi penjelasan dan harga yang pantas/layak biasanya pemilik tanah akan menerima dengan legowo tanah miliknya diambil untuk kepentingan umum. Jalan penyelesaian melalui pengadilan merupakan jalan terakhir saja jika segala upaya komunikasi negosiasi telah dilakukan namun tidak berhasil, apalagi jika ganti rugi yang akan diberikan sudah cukup layak untuk harga pasar setempat. Bagi pemilik tanah yang kekeh mempertahankan tanahnya untuk kepentingan umum biasanya ada sanksi sosial, lahan nya akan dibiarkan begitu saja sementara lingkungan sekitarnya sudah berubah menjadi sarana kepentingan umum. Memang perlu ada terobosan dari pemerintah untuk mengupayakan agar pembebasan

tanah khususnya untuk pembayaran dapat dipercepat sehingga harga tanah di sekitar lokasi tidak terlanjur naik yang menjadi salah satu sumber masalah konflik terkait pengadaan tanah. Pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum memang sangat mendesak untuk segera diadakan mengingat di beberapa daerah fasilitas infrastrukturnya masih sangat memprihatinkan sehingga menjadi prioritas dalam program pembangunan.

Pemberian ganti rugi oleh pemerintah terhadap pemegang hak atas tanah yang terkena pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah merupakan hak yang mutlak didapatkan oleh pemegang hak atas tanah. Dalam setiap pemberian ganti rugi yang diberikan pemerintah terhadap seseorang yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum selalu muncul rasa tidak puas, karena dianggap nilai ganti rugi yang tidak layak dan tidak adil, pemberian ganti rugi tidak sesuai dengan harga yang diharapkan.

Namun dalam kenyataannya tidak jarang menimbulkan masalah sengketa atas tanah disebabkan pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Faktor pemegang hak yang menilai bahwa ganti kerugian yang diberikan pemerintah dianggap belum adil dan tidak layak, karena pemegang hak menginginkan harga yang tinggi. Persoalan harga tanah yang setiap saat mengalami kenaikan harga terkadang yang menyebabkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Dalam hal ini tampaklah bahwa peran NJOP menjadi semakin penting karena akan diperhatikan dalam rangka menentukan harga tanah sebagai ganti kerugian. Tentulah dalam hal ini penentuan NJOP yang akurat sangat diperlukan,

karena jika NJOP sebagai dasar penetapan nilai nyata/sebenarnya maka untuk ganti kerugian paling tidak standar penaksirannya tidak boleh rendah dari NJOP. Tetapi dengan melihat NJOP terakhir ditentukan nilai nyata/sebenarnya dilengkapi dengan berbagai pertimbangan terkait dengan hal-hal yang dapat mempengaruhi nilai tanah sehingga pada akhirnya dapat ditetapkan harga tanah sebagai ganti kerugian bagi masyarakat, tentu akan dirasakan adil apabila untuk pengenaan pajak, dan langkah awal besarnya ganti kerugian dipergunakan standar yang sama yakni NJOP bumi dan bangunan terakhir.⁵⁹

Keadilan dalam pengadaan tanah hendaknya diartikan dengan keadilan distributif yang dikaitkan dengan keadilan korektif, keadilan distributif menyangkut pemahaman tentang equal distribution among equality sedangkan keadilan korektif mengupayakan pemulihan equality yang terganggu dengan asumsi bahwa situasi tersebut memenuhi keadilan distributif.⁶⁰

Menurut Maria SW Sumardjono menyatakan bahwa keadilan itu bukanlah suatu konsep yang statis atau suatu benda yang dapat didefinisikan secara lengkap, keadilan itu merupakan suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak diantara berbagai faktor.⁶¹

Kaitannya dengan penentuan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah, maka faktor-faktor tersebut akan dirasakan sebagai relatif adil, walaupun hal tersebut diterapkan dalam pada berbagai

⁵⁹ Maria SW Sumardjono, Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya, (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2008) hal. 263.

⁶⁰ <https://media.neliti.com/media/publications/43619-ID-the-dispute-settlement-of-procurement-landdetermination-compensation-study>, diakses tanggal 6 Juli 2017.

⁶¹ Ibid

subjek dalam hal ini pemegang hak atas tanah, hasil akhirnya tidak perlu sama, mengingat perbedaan pada situasi dan kondisi masing-masing objek. Paling tidak faktor yang dapat dipertimbangkan dalam penentuan besar ganti kerugian yaitu:

1. Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis;
2. Status penguasaan tanah (pemegang hak yang sah, penggarap tanpa izin);
3. Status hak atas tanah (hak miliki, hak guna bangunan dll);
4. Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak);
5. Kerugian sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
6. Biaya pindah tempat atau pekerjaan;
7. Kerugian yang dirasakan akibatnya terhadap hak atas tanah yang lain dari pemegang hak atau kerugian terhadap turunnya penghasilan pemegang haknya;
8. Kelengkapan sarana, prasarana dan lingkungan;⁶²

Tampaklah bahwa proses penentuan besar ganti kerugian terhadap tanah bukanlah proses yang mudah, karena terdapat berbagai faktor yang harus diperhatikan dan mempertimbangkan untuk melakukan penetapan harga. Faktor tersebut merupakan indeks alternatif yang akan digunakan sebagai bahan pertimbangan masing-masing objek dan subjek hak atas tanah. Dengan demikian maka penentuan ganti kerugian yang dilakukan dalam pengadaan tanah harus dapat menyentuh rasa keadilan sebagai pemegang hak atas tanah sehingga pemegang hak dalam melepaskan haknya

⁶² Maria SW Soemardjono, Op.Cit, hal. 254.

tidak merasa dipaksakan tetapi justru dapat menerima dengan senang hati. Terkait dengan hal penetapan ganti rugi terhadap obyek pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan, pemegang hak atas tanah tidak menerima jenis dan besarnya bentuk ganti rugi yang ditetapkan maka pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan ganti kerugian, jika pemegang hak atas tanah tidak mengajukan keberatan selama dalam tenggang waktu tersebut maka ganti rugi dianggap telah menerima jenis dan besarnya ganti kerugian. Jika pemegang hak atas tanah tidak menerima putusan dari pengadilan negeri mengenai jenis dan besarnya ganti kerugian maka selama tenggang waktu 14 (empat belas) hari kerja pemegang hak atas tanah dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Upaya keberatan yang dilakukan pemegang hak atas tanah terhadap penetapan ganti kerugian yang diberikan untuk mengganti objek yang dibebaskan untuk pembangunan kepentingan umum adalah salah satu bukti pemegang hak atas tanah menilai belum memberikan rasa adil dan layak yang dapat menjamin kehidupan ekonomi lebih baik. Adanya hak-hak yang diberikan terhadap pemegang hak atas tanah yang tercantum dalam UndangUndang Nomor 2 Tahun 2012 adalah bentuk atau wujud perlindungan hukum yang diberikan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian atau di titip di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak

menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya adalah tanah yang dikuasi langsung oleh Negara. Penitipan ganti kerugian ini adalah jelas salah satu bentuk dari pemaksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya, jiwa dari undang-undang ini berkaitan erat dengan pencabutan hak atas tanah. Hanya prosedur pencabutan hak yang berbeda.

Dengan demikian maka penyelesaian sengketa yang diterapkan dalam penetapan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah dengan menggunakan dua pola penyelesaian yaitu secara litigasi dan non litigasi. Pertama, penyelesaian secara non litigasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 meliputi: dilakukannya musyawarah dalam penetapan lokasi pembangunan dan musyawarah penetapan ganti kerugian, dilakukannya upaya keberatan yang diajukan kepada panitia pengadaan tanah dan instansi yang memerlukan tanah.

Kedua, pola penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah dengan pola atau jalur litigasi/melalui lembaga pengadilan dalam hal ini meliputi: keberatan yang dilakukan pemegang hak atas tanah terhadap penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum ke Pengadilan Tata Usaha Negara, mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri oleh pemegang hak atas tanah karena menolak jenis dan berarti ganti kerugian yang ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah.

Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa menilai penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah yang disebabkan tidak diterimanya penetapan lokasi

pembangunan dan pemberian ganti kerugian, maka pola non litigasi yang digunakan adalah lebih kepada penyelesaian yang bersifat negosiasi karena tidak melibatkan pihak ketiga sebagai mediator. Dalam negosiasi ganti kerugian terhadap objek pengadaan tanah yang dilakukan posisi pemegang hak atas tanah adalah lemah karena dapat dilakukan pemaksaan untuk melepaskan hak atas tanah, namun seharusnya ada pihak ketiga yang bersifat netral sebagai mediasi dalam penetapan lokasi pembangunan maupun dalam penetapan ganti kerugian. Negosiasi dalam bentuk musyawarah adalah salah satu strategi menyelesaikan sengketa, agar negosiasi bisa berjalan dan mudah mendapatkan kesepakatan maka keterampilan komunikasi dan wawasan para pihak sangat menentukan terutama dalam menyampaikan kepentingan dan keinginan diri atau pihak yang lain. Penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah hendaknya dilakukan dengan semaksimal mungkin melalui jalur non litigasi atau penyelesaian di luar pengadilan karena memang dalam hukum tanah nasional juga berdasarkan hukum adat. Pada prinsipnya hukum adat berbeda dengan masyarakat modern, penyelesaian sengketa dalam masyarakat hukum adat didasarkan pada pandangan hidup yang dianut oleh masyarakat itu sendiri. Pandangan hidup masyarakat adat bertumpu pada filsafat eksistensi yaitu filsafat manusia yang mengajarkan pada hidup rukun dan bersama. Maka, setidaknya upaya paksaan pelepasan hak dalam pengadaan tanah harus dihindari dengan tetap mengedepankan kebersamaan dan mencegah terjadi konflik pertanahan antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah.

4. Keadilan substansial

Persoalan Ganti kerugian selalu mengganjal proyek-proyek nasional strategis yang dilakukan oleh pemerintah. Pendekatan sosial budaya dan hukum harus berjalan seiring dengan pendekatan kesejahteraan untuk menyelesaikan persoalan mengenai Ganti kerugian lahan untuk pengadaan tanah tersebut. Ada beberapa hal substansial yang bisa menjadi acuan dalam menjabarkan bentuk dan nilai Ganti kerugian yang adil sejahtera.

Pertama, tim penilai Ganti kerugian harus menghitung secara cermat dan rinci kerugian fisik dan nonfisik yang dialami setiap warga pemilik tanah, baik kerugian saat ini maupun di masa depan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memang hanya mengatur Ganti kerugian yang bisa dihitung (fisik), yaitu tanah; ruang atas tanah dan bawah tanah; bangunan; tanaman; benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai (Pasal 33). Padahal kerugian nonfisik merupakan kata kunci untuk memberikan keadilan substansial kepada pemilik tanah, berupa kompensasi yang menyejahterakan. Dari berbagai referensi dan pengalaman di banyak Negara, prinsip utama ialah pemilik tanah harus dijamin hidupnya lebih baik setelah tanahnya dikuasai oleh Negara.

Kedua, bagaimana rumus menghitung kerugian nonfisik? Ada dua hal. Di satu sisi, tim penilai harus memiliki kemampuan menghitung kerugian nonfisik yang diderita pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Seperti kehilangan

keakraban dan nilai sejarah/nostalgia di tempat yang lama, kehilangan pekerjaan, kehilangan tempat usaha dan peluang bisnis, kegamangan akan masa depan setelah tanah “diambil”.

Setelah dihitung tim meumuskan bentuk kompensasi yang adil dan “menyejahterakan” pemilik tanah. Misalnya atas kehilangan kekerabatan, kenang-kenangan, nilai sejarah di tempat yang lama maka kompensasi yang harus diberikan berupa tempat tinggal baru dengan infrastruktur dasar dan pendukung yang memadai, lingkungan asri dan nyaman. Kehilangan pekerjaan, tempat usaha dan peluang bisnis dikompensasikan dengan menyediakan lapangan pekerjaan/usaha baru yang diikuti pelatihan keterampilan profesi baru, dan kemudahan mendapatkan modal usaha dengan biaya murah seperti Kredit Usaha Rakyat.

Jika semua bentuk dan nilai Ganti kerugian di atas diatur dengan jelas dan rinci seperti digambarkan di atas, maka penulis yakin bahwa masyarakat yang terkena dampak baik secara langsung maupun secara tidak langsung akibat dari pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum akan melepaskan hak atas tanah mereka secara sukarela. Sebagai warga Negara yang baik dan dengan penuh kesadaran hati mereka pasti siap berkurban untuk kepentingan umum asalkan ada jaminan kehidupan yang lebih baik dan layak dari tempat yang sebelumnya ke tempat yang baru nantinya. Sebab permintaan masyarakat pemegang hak atas tanah sangatlah sederhana. Hak-hak dasar mereka berpolitik (negosiasi), sosial, ekonomi dan budaya dihormati dan dipenuhi. Jika itu sudah terpenuhi mereka akan melepas tanah dengan ikhlas oleh karena mereka pun memahami dan

menyadari fungsi sosial tanah dan kewajiban mendukung pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan umum berkeadilan sosial serta pemerataan pembangunan nasional yang salah satunya infrastruktur proyek nasional pembangunan jalan tol untuk mendukung pertumbuhan perekonomian serta kelancaran arus pendistribusian logistik yang paling utama, meningkatkan waktu serta jarak tempuh pengiriman atau distribusi barang dan jasa yang dulunya memakan waktu yang cukup lama karena hanya mengandalkan akses jalan nasional saja.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum merupakan undang-undang yang ditunggu tunggu. Mengapa? karena peraturan perundang-undangan sebelumnya dianggap belum memenuhi rasa keadilan bagi pihak yang kehilangan tanahnya. undang-undang ini diharapkan pelaksanaannya dapat memenuhi rasa keadilan setiap orang yang tanahnya direlakan atau wajib diserahkan bagi pembangunan. Bagi pemerintah yang memerlukan tanah, peraturan perundang-undangan sebelumnya dipandang masih menghambat atau kurang untuk memenuhi kelancaran pelaksanaan pembangunan sesuai rencana.

Berikut ini hasil analisis saya akan uraikan beberapa catatan penting terkait dengan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam undang-undang nomor 2 tahun 2012 apakah telah memberikan rasa keadilan dan layak sesuai dengan ketentuan umum pasal 1 angka 2 undang-undang ini atukah tidak.

Pertama, dalam undang-undang No. 2 Tahun 2012 tidak mengatur tentang mekanisme penilaian besarnya nilai ganti rugi atas objek yang terkena kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti rugi dan tolak ukur kepastian ganti rugi ini tidak jelas. Seharusnya penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai tanah itu diatur, dan caranya dilakukan bidang per bidang tanah.

Penilaian bidang per bidang tanah ini dimaksudkan untuk dapatnya memenuhi rasa keadilan, oleh karena pada bidang tanah yang berdampingan dalam keadaan tertentu yang satu harus dinilai lebih tinggi, sedangkan yang lain lebih rendah. Dimungkinkan dalam pelaksanaan suatu bidang setelah pelebaran jalan nilainya akan naik, tetapi di lain pihak ada suatu bidang tanah habis tidak tersisa atau tersisa sedikit. Bidang tanah yang karena pelebaran jalan nilainya akan naik, oleh karena itu nilai ganti ruginya harus lebih rendah daripada bidang tanah yang tergusur habis.

Kedua, pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat/mutlak yang *notabene* tidak sesuai dengan kondisi hukum di Indonesia saat ini. Mari kita perhatikan Pasal 41 yaitu :

1. Ganti Kerugian diberikan kepada Pihak yang Berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5).
2. Pada saat pemberian Ganti Kerugian Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian wajib (a) melakukan pelepasan hak; dan (b) menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.
3. Bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b merupakan **satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari**.
4. Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian bertanggung jawab atas Kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan.

Pasal 41 ayat (2) dan ayat (3) tersebut menyatakan bahwa pihak yang berhak harus menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan yang merupakan satu-satunya bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari. Hal ini mencerminkan sifat represifnya undang-undang ini. Kalimat “tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari” bertentangan dengan fakta hukum yang sedang berlangsung di Indonesia. Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria menegaskan bahwa surat-surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat, dalam hal ini belum sebagai alat pembuktian yang mutlak. Alat bukti kepemilikan tanah di Indonesia yang sudah berupa Sertifikat Hak Atas Tanah saja setiap saat atau di kemudian hari masih dapat diganggu gugat. Sehingga terhadap kalimat Pasal 41 ayat (3) ini perlu dilakukan yudicial review, dengan menghapus kalimat “tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari“. Pemerintah sendiri yang menerbitkan sertifikat hak atas tanah tidak pernah menjamin bahwa sertifikat itu tidak dapat digugat di kemudian hari, bagaimana mungkin pemilik tanah yang tanahnya wajib diserahkan bagi pembangunan untuk kepentingan umum menjamin sertifikat itu tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari.

Ketiga, dalam Pasal 13 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa Pengadaan Tanah untuk kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Namun dalam hal ini masih terdapat kekurangan dalam peraturan ini dimana belum diatur sanksi dalam hal batas waktu untuk setiap tahapan tersebut terlampaui. Ketentuan tersebut perlu diatur agar mendapatkan suatu kepastian bahwa pembangunan ini dirasakan sangat penting untuk dilakukan.

Keempat, dalam undang-undang ini tidak mengatur batasan kepentingan umum ini seperti apa, apakah ada keterlibatan pihak swasta karena dengan adanya pihak swasta artinya ada investasi, investasi ini profit oriented. Dikhawatirkan, undang-undang ini berpotensi memicu terjadinya perampasan tanah dengan skala besar oleh kepentingan swasta.

Kelima, salah satu kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum ialah untuk kegiatan pembangunan tol (Pasal 10 huruf b). Apakah ini ketentuan ini mencerminkan bahwa pembangunan tersebut untuk kepentingan umum? Saya rasa tidak. Seperti yang kita ketahui bahwa tol hanya dapat digunakan jika telah terjadi suatu pembayaran untuk penggunaan sarana tersebut. Bagi yang tidak mampu membayarnya tidak akan bisa menggunakannya dengan demikian tidak semua orang merasakan kegiatan pembangunan tersebut. Padahal esensi dari pembangunan kepentingan umum ialah bahwa pembangunan itu dapat dinikmati oleh semua orang, dapat dijangkau oleh semua orang dan bukan hanya pihak atau orang tertentu saja.

B. Saran

Mencermati mekanisme penentuan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian serta dasar acuan yang digunakan dalam menentukan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juncto Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 di atas, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan ketentuan mengenai mekanisme penentuan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian serta dasar acuan yang digunakan dalam menentukan besaran maupun bentuk Ganti Kerugian yang diatur Peraturan Kepala BPN Nomor 03 Tahun 2007. Mengingat bahwa

masalah besaran maupun bentuk Ganti Rugi merupakan masalah yang seringkali menimbulkan konflik dalam Pengadaan Tanah, maka perundang-undangan baru tentang Pengadaan Tanah seharusnya lebih menjamin asas kepastian dan keadilan dalam pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak. Ketidaktegasan dan ketidakjelasan acuan atau dasar yang akan digunakan pemerintah dalam menentukan besaran nilai Ganti Kerugian atau harga tanah tentunya akan selalu menimbulkan konflik dan selalu berujung pada ranah peradilan.

DAFTAR PUSTAKA

- A.P. Parlindungan, 1993, *Komentar atas UUPA*, Mandar Maju, Bandung.
- A.P. Parlindungan, 1996, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Abd. DP Azis, 2013, *Legal Analysis of Land Acquisition for Public Interest in South Sulawesi Province*, Journal of Law, Policy and Globalization.
- Abdul Gaffar Karim, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Abdurrahman, 1991, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Achmad Alie, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Chandra Pratama, Jakarta.
- Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Adrian Sutedi, 2007, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Agus Surono, 2013, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah*, Universitas Al Azhar Indonesia, Jakarta.
- Allan J. Berlowitz, 1986, *Land Acquisition in Developing Countries*, Fordham International Law Journal Vol. 10 Issue 4.
- Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta.
- Bagir Manan, 1999, *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia*, Makalah pada Temu Ilmiah Nasional, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung.
- Barry Bozeman, 2009, *Public Values Theory: Three Big Question*, Journal International of Public Policy. Vol. 4, No. 5.
- Bayu Seno Aji, 2013, *Pembatasan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Oleh Pemerintah (Studi Di Kecamatan Cakranegara)*, Jurnal Hukum Ilmiah, Fakultas Hukum Mataram.
- Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, Media Presindo, Jakarta.

- Bernhard Limbong, 2011, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan:Regulasi, Kompensasi Penegakan Hukum*, Pustaka Margareta, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Cetakan Kesebelas, Edisi Revisi, Djambatan Jakarta.
- Burhan Ashshofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- CST Kansil dan Christine ST. Kansil, 1997, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia (1)*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Darji Darmodiharjo, 2006, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Deddy Supriadi Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2001, *Otonomi Penelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Eddy Mudiato, SH., 2008, Master Thesis Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang.
- E. Utrecht, 1988, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya.
- Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang.
- Fauzi Noer, 1997, *Tanah dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Gunanegara, 2008, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Tatanusa, Jakarta.
- Hamid S. Atamimi, 1996, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Persepektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada Seminar Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta ke 42, diselenggarakan oleh Universitas 17 Agustus, Jakarta.
- Irfan M. Islamy, 2007, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- I Wayan Suandra, 1996, *Masalah Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum* , PT. Citra Adtya Bakti, Bandung.
- James Anderson, 1979, *Pengantar Kebijakan Publik*, PT. Rajawali Press, Jakarta.

- John Salindeho, 1988, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta.
- Kuncoro Edi, 2010, *Tesis Peralihan Tanah Bengkok dan Akibat Hukumnya*, UNDIP, Semarang.
- Kuntjoro Purbopranoto, 1975, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.
- Maria Soemardjono, 1996, *Dalam Kasus-kasus Pengadaan Tanah dalam Putusan Pengadilan, Suatu Tinjauan Yuridis*, Mahkamah Agung RI.
- Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Transitional Justice atas "Hak Sumber Daya Alam"*, dalam *Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Keadilan dalam Masa Transisi*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- Maria S.W. Soemardjono, 2006, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta.
- Maurer, Jeane-luc, 1994, *Pamong Desa or Raja Desa? Wealt.status and power of village officers in Antlov, H.and cedderroth.s(ed) leadership in java: gentle hints, authoritarian rule routledge & curzon.*
- Merry Yono, 1995, *Eksistensi Tanah Bengkok Dalam Hubungan Hukum Keperdataan Adat di Kabupaten Dati II Sokoharjo*, Program Pascasarjana USU, Medan.
- Moh. Koesnoe, 1979, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Yogyakarta.
- Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2011, *Pencabutan hak, pembebasan dan pengadaan tanah*, Mandar Madju Bandung.
- Munir Fuady, 1999, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, Buku Kedua, Cetakan II, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Munir Fuady, 2010, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Oemar Seno Adji, 1966, *Prasara dalam Indonesia Negara Hukum*, Simposium UI Jakarta.

- Oloan Sitorus, 1995, *Pelepasan atau Penyerahan Hak atas Tanah Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Cetakan Pertama, Dasamedia Utama, Jakarta.
- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Jakarta.
- Riant Nugroho, 2004, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Gramedia, Jakarta.
- Riant Nugroho, 2008, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Ronald Z. Titahelu, 1993, *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Satjipto Rahardjo, 1982, *Hukum dalam Perspektif Sosial*. Alumni, Bandung.
- Setiono, 2010, *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, Program Pascasarjana UNS, Surakarta.
- Sjachran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Soerjono Soekanto, 1980, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung.
- Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soetandyo Wignyosoebroto, 1991, *Pengertian Kepentingan Umum Dalam Pembebasan Hak Atas Tanah*, Gema Clipping Service Hukum.
- Sragen dalam Angka Tahun 2013, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Badan Pusat Statistik Kabupaten Sragen, Tahun 2014.
- Sudaryo Soimin, 1994, *Status Hak Dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suhariningsih, 2009, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.

Syafruddin Kalo, 2004, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal Universitas Sumatra Utara, Medan.

Syafruddin Kalo, 2004, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, pustaka bangsa press, Jakarta.

Tholhah Hasan, 1999, *Pertanahan Dalam Perspektif Agama Islam dan Budaya Muslim*, STPN, Yogyakarta.

Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta.

Yanto Sufriadi, 2011, *Penyebab Sengketa Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Sengketa Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Bengkulu)*, Jurnal Hukum No. 1 Vol. 18 Januari 2011.

Daftar Peraturan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang 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 Umum.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 40 tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.

Peraturan Menteri Keuangan No. 125/PMK.01/2008 tentang Jasa Penilai Publik.

Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.

Internet

<http://widhihandoko.com/?p=153> diakses pada tanggal 11 Oktober 2014.