

**PENGATURAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012
TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

Saniah

STIE Nusa Bangsa Medan

Jl. Sei. Serayu No. 80, Medan – Sumatera Utara

Email: saniahmajrul@gmail.com

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peraturan tentang kompensasi untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum, berdasarkan UU No. 2/2012. Sumber-sumber yuridis adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Data dikumpulkan dengan melakukan studi dokumenter. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan preskriptif. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa UU No. 2/2012 mengatur kompensasi untuk kerugian fisik dan non-fisik meskipun kompensasi untuk kerugian non-fisik terlalu terbatas. Properti yang tersisa tidak dapat diklasifikasikan atau dikelompokkan ke dalam kerugian non-fisik.

Kata Kunci: Pengaturan, Ganti, Kerugian, Pengadaan, Tanah

Abstract

The objective of the research was to find out the regulation on compensation for land acquisition for publik interest, based of Law No. 2/2012. The juridical sources were primary, secondary, and tertiary legal materials. The data were gathered by conducting documentary study. The research used juridical normative and prescriptive approach. The conclusion of the research was that Law No. 2/2012 regulated compensation for physical and non-physical loss even though the compensation for non-physical loss was too limited. Remaining property could not be classified or grouped into non-physical loss.

Keywords: Regulate, Change, Compensation, Acquisition, Land

PENDAHULUAN

Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan, “Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan Pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam UUD 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara”.

Kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan sebagaimana tersebut di atas memberi peluang terjadinya pengambilalihan tanah untuk berbagai proyek, baik untuk kepentingan negara/kepentingan umum maupun kepentingan bisnis, dalam skala besar maupun kecil (Sumardjono, 2007, h. 256). Karena tanah negara yang tersedia sudah tidak memadai lagi jumlahnya, maka untuk mendukung berbagai kepentingan tersebut di atas yang menjadi objeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh orang perorangan, badan hukum, maupun masyarakat adat (Sumardjono, 2007, h. 256).

Agar pembangunan tetap dapat terpelihara, khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang membutuhkan tanah, maka upaya hukum dari pemerintah untuk memperoleh tanah-tanah tersebut dapat dilakukan diantaranya dengan pembebasan/ pengadaan tanah. Sebagai landasan hukum pengadaan tanah dewasa ini adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 (disingkat UU No. 2 Tahun 2012) yang diundangkan pada 14 Januari 2012. Kemudian disusul dengan Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pasal 1 angka 2 UU No. 2 Tahun 2012 menyatakan, “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”. Jika dicermati pengertian pengadaan tanah sebagaimana disebutkan di atas, pada dasarnya substansi yang terpenting adalah pemberian ganti kerugian yang layak dan berkeadilan. Pada tataran implementasi masalah yang paling mendasar dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum selama ini adalah yang berkenaan dengan bentuk dan nilai ganti kerugian. Dari aspek yuridis persoalan ganti kerugian ini juga merupakan hal selalu mendapat perhatian yang serius dari para ahli. Setelah diundangkannya UU No. 2 Tahun 2012 pengaturan tentang ganti kerugian menunjukkan adanya kemajuan dalam pengaturannya.

Dengan kata lain adanya beberapa perubahan yang positif ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah dengan peraturan-peraturan sebelumnya (Irawan, 2011, h. 142). Jika pada aturan sebelumnya yaitu PerPres RI No. 36 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan PerPres RI No. 65 Tahun 2016 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian yang berkenaan dengan kerugian fisik saja yang diberikan ganti kerugian, sementara ganti kerugian yang bersifat non fisik belum mendapat perhatian. Berkaitan dengan persoalan ganti kerugian tersebut menarik perhatian penulis untuk menganalisa lebih jauh bagaimana pengaturan ganti kerugian di dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif adalah suatu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu (Seokanto, 1986, h. 10). Pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan

permasalahan yang sedang diteliti (Marzuki, 2007, h. 93).

Pada penelitian ini sumber bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan (Ibrahim, 2006, h. 295). Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri dari buku-buku teks (*texts books*), kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (Marzuki, 2007, h. 141). Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Misalnya, abstrak perundang-undangan, ensiklopedi hukum, indeks majalah hukum, dan lain-lain (Seokanto dan Mamuji, 1995, h. 33).

Untuk mengumpulkan bahan hukum yang dipakai pada penelitian ini digunakan tehnik penelitian kepustakaan (*library research*). Alat yang dipergunakan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum adalah studi dokumen. Analisa bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif. Dengan metode ini dimaksudkan yaitu hasil penelitian diungkapkan dengan cara menggambarkan dengan kata-kata atau kalimat (Arikunto, 1996, h. 234).

PEMBAHASAN

Pengaturan Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

Asas-Asas Dalam Pengadaan Tanah

Kegiatan pengadaan tanah melibatkan beberapa pihak diantaranya adalah masyarakat pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan dipakai untuk pembangunan dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dimaksud. Menjadi kewajiban bagi masyarakat untuk merelakan tanah yang diwakilinya jika tanah tersebut diperlukan untuk menunjang kegiatan pembangunan, namun demikian kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat tersebut jangan sampai menjadi lebih menurun dari keadaan sebelum tanahnya dipakai oleh pihak lain untuk mendukung pembangunan. Oleh karena itu pengadaan tanah dilakukan dengan mengindahkan asas-asas yang ada.

Rubaie (2007, h. 30) mengatakan asas-asas tersebut dimaksudkan untuk melindungi hak setiap orang atas tanahnya agar tidak dilanggar atau dirugikan ketika berhadapan dengan keperluan negara atas tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Asas-asas pengadaan tanah yang dianut di dalam UU No. 2 Tahun 2012 adalah:

- 1) Asas kemanusiaan, bahwa pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- 2) Asas keadilan, dimaksudkan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
- 3) Asas kemanfaatan, adalah hasil pengadaan tanah mampu berikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Seomardjono (2007, h. 82) menyatakan

“Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan tersebut harus dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan.”.

- 4) Asas kepastian, dimaksudkan adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak. Kepastian hukum juga harus terdapat dalam hukum itu sendiri, dimana tiada satu pun kalimat atau bahasa yang terdapat dalam undang-undang menimbulkan penafsiran yang berbeda (Kalo, 2004, h. 154).
- 5) Asas keterbukaan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dikomunikasikan kepada masyarakat, agar masyarakat memperoleh pengetahuan mengenai isi dari peraturan tersebut, demikian pula mengenai rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dikomunikasikan kepada pemilik tanah mengenai tujuan peruntukan tanah dan besarnya ganti kerugian, serta tata cara pembayaran ganti kerugian dan keseluruhan proses administrasi atas pelepasan tanah tersebut, hal ini dimaksudkan agar tidak ada kebohongan diantara para pihak (Muwahid, 2016, h. 10).
- 6) Asas kesepakatan adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Rubaie (2007, h. 35) menyatakan ”Menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya akan dilepaskan harus diletakkan sejajar dalam seluruh proses pengadaan tanah”.
- 7) Asas kesejahteraan, dimaksudkan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas. Soemardjono (2007, h. 284) menyatakan “Dampak negatif pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonomi masyarakat tidak mengalami kemunduran, kalau memungkinkan terjadi peningkatan taraf hidup masyarakat menjadi lebih baik pasca dilakukannya pelepasan hak”.
- 8) Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
- 9) Asas keselarasan, bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbangan dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Apabila asas-asas pengadaan tanah sebagaimana tersebut di atas dapat dijadikan pedoman oleh pihak-pihak yang terkait dalam pengadaan tanah, maka ekses-ekses negatif yang selalu ditimbulkan dalam pembebasan atau pengadaan tanah dapat dihindari, sehingga pelaksanaan pengadaan tanah dapat berjalan dengan lancar yang pada akhirnya pembangunan juga akan terlaksana dengan baik

Tata Cara Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diselenggarakan

melalui fase-fase sebagai berikut : a. perencanaan, b. persiapan, c. pelaksanaan, dan d. penyerahan hasil (pasal 13 UU No. 2 Tahun 2012).

Perencanaan

Pasal 14 angka 1 UU No. 2 Tahun 2012 menyatakan, instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Perencanaan pengadaan tanah tersebut didasarkan atas rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan (Pasal 14 angka 2 UU No. 2 Tahun 2012) *jo* pasal 3 angka 1 Peraturan Presiden No. 72 Tahun 2012.

Rencana pengadaan tanah dapat disusun secara bersama-sama oleh instansi yang memerlukan tanah bersama dengan instansi terkait atau dapat dibantu oleh lembaga profesional yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah.

Selanjutnya dijelaskan pada pasal 5 angka 1 PerPres No. 72 tahun 2012 bahwa rencana pengadaan tanah disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah, setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut: (Melalui, [http:// repository .usu. ac.id /bitstream /handle/123456789/68279/Chapter%20II.pdf?isAllowed=y&sequence=3](http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/68279/Chapter%20II.pdf?isAllowed=y&sequence=3)).

- a) maksud dan tujuan rencana pembangunan,
- b) kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan.
- c) letak tanah,
- d) luas tanah yang dibutuhkan,
- e) gambaran umum status tanah,
- f) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah,
- g) perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan,
- h) perkiraan nilai tanah,
- i) rencana penganggaran.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup: (pasal 6 PerPres No. 72 Tahun 2012)

- a) Survey sosial ekonomi. Dilakukan untuk menghasilkan kajian mengenai kondisi sosial ekonomi masyarakat yang diperkirakan terkena dampak pengadaan tanah.
- b) Kelayakan lokasi. Dimaksudkan untuk menghasilkan analisis mengenai kesesuaian fisik lokasi dengan rencana pembangunan yang akan dilaksanakan untuk kepentingan umum yang dituangkan dalam peta rencana lokasi pembangunan.
- c) Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat. Hal ini dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai biaya yang diperlukan dan manfaat pembangunan yang diperoleh bagi wilayah dan masyarakat.
- d) Perkiraan nilai tanah. Dilakukan untuk menghasilkan perkiraan besarnya nilai ganti kerugian objek pengadaan tanah.
- e) Dampak lingkungan dan dampak sosial. Analisis mengenai dampak lingkungan atau dokumen lingkungan hidup lainnya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- f) Studi lain yang diperlukan. Merupakan hasil studi, dapat berupa studi budaya masyarakat, studi politik dan keamanan, atau studi keagamaan, sebagai antisipasi dampak spesifik pembangunan untuk kepentingan umum.

Persiapan Pengadaan Tanah

Sebagaimana disebutkan oleh pasal 16 UU No. 2 Tahun 2012, instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melaksanakan :

- a) pemberitahuan rencana pembangunan,
- b) pendataan awal lokasi rencana pembangunan, dan
- c) konsultasi publik rencana pembangunan.

Dalam melaksanakan tahapan kegiatan persiapan pengadaan tanah, Gubernur membentuk tim persiapan dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja (pasal 8 angka 2 PerPres No. 71 Tahun 2012). Tim persiapan pengadaan tanah beranggotakan Bupati/Walikota, Satuan Kerja Perangkat Daerah provinsi terkait, instansi yang memerlukan tanah dan instansi terkait lainnya. Untuk melaksanakan pelaksanaan tugas Tim Persiapan tersebut, Gubernur membentuk sekretariat persiapan pengadaan tanah yang berkedudukan di sekretariat daerah provinsi (pasal 9 PerPres No. 71 Tahun 2012).

Tim persiapan pengadaan tanah bertugas :

- a) melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan,
- b) melaksanakan pendataan awal lokasi rencana pembangunan,
- c) melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan,
- d) menyiapkan penetapan lokasi pembangunan,
- e) mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, f. melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh Gubernur.

Selanjutnya pemberitahuan rencana pembangunan, disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, baik langsung maupun tidak langsung. Pemberitahuan secara langsung antara lain melalui sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan. Pemberitahuan secara tidak langsung antara lain melalui media cetak atau elektronik (penjelasan pasal 17 UU No. 2 Tahun 2012). Setelah pemberitahuan rencana pembangunan dilaksanakan, maka dilakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan, meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pendataan awal dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan.

Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan. Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Dalam konsultasi publik ini, instansi yang memerlukan tanah menjelaskan antara lain mengenai rencana pembangunan dan cara perhitungan ganti rugi yang akan dilakukan oleh Penilai, demikian dijelaskan oleh pasal 19 ayat 1 PerPres No. 71 Tahun 2012.

Konsultasi publik dilaksanakan dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja, dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan ditempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati. Atas dasar kesepakatan, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur. Selanjutnya Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah (Pasal 19 UU No. 2 Tahun 2012).

Apabila konsultasi publik dalam rentang waktu 60 (enam puluh) hari kerja terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja (Pasal 20 UU No. 2 Tahun 2012), dan apabila dalam konsultasi publik ulang masih didapat ada pihak-pihak yang keberatan tentang rencana lokasi pembangunan, maka instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada Gubernur setempat. Selanjutnya Gubernur membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan dimaksud.

Tim yang melaksanakan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan bertugas :

- a) menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan.
- b) melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan.
- c) membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan (Pasal 21 angka 4 UU No. 2 Tahun 2012).

Penetapan pembangunan untuk kepentingan umum diberikan dalam waktu 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun dan dalam hal jangka waktu penetapan lokasi pembangunan tidak terpenuhi, penetapan lokasi dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pangadaannya. Adapun yang dimaksud dengan sisa tanah adalah tanah yang belum dilepaskan haknya dari pihak yang berhak sampai jangka waktu penetapan lokasi berakhir (penjelasan Pasal 25 UU No. 2 Tahun 2012). Selanjutnya Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi. Pengumuman dimaksudkan sebagai pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan dimaksud meliputi: a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, b. penilaian ganti kerugian, c. musyawarah penetapan ganti kerugian, d. pemberian ganti kerugian dan e. pelepasan tanah instansi.

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah meliputi: a. pengukuran dan pemetaan bidang perbidang tanah, b. pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah (Pasal 28 angka 1 UU No. 2 Tahun 12). Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dilakukan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) kerja (Pasal 28 angka 2

UU No. 2 Tahun 2012).

Selanjutnya hasil dari inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan tempat pengadaan tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja wajib diumumkan secara bertahap, parsial, atau keseluruhan (Pasal 29 angka 1 dan 2 UU No. 2 Tahun 2012). Pengumuman hasil inventarisasi dan inventarisasi meliputi subjek hak, luas, letak, dan peta bidang tanah objek pengadaan tanah. Apabila pihak yang berhak tidak menerima hasil inventarisasi, maka pihak yang berhak tersebut dapat mengajukan keberatan kepada lembaga pertanahan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diumumkannya hasil inventarisasi.

Jika terdapat keberatan atas hasil inventarisasi, dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan atas inventarisasi (Pasal 29 angka 5 UU No. 2 Tahun 2012). Hasil dari pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh lembaga pertanahan untuk selanjutnya dijadikan dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian (Pasal 30 UU No. 2 Tahun 2012).

Penilaian terhadap ganti kerugian dilakukan oleh Penilai setelah Lembaga Penilai ditetapkan dan diumumkan oleh Lembaga Pertanahan. Dalam hal melaksanakan penilaian besarnya ganti kerugian, Penilai memperhatikan beberapa hal, yaitu (Maria Soemardjono, 2015, h. 36-37) :

- a) Nilai ganti kerugian diambil dari nilai yang ada pada saat pengumuman SK penetapan lokasi.
- b) Nilai ganti kerugian merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang tanah.

Hasil penilaian ganti kerugian oleh Penilai diserahkan kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Penyerahan tersebut dilakukan dengan berita acara Penyerahan Hasil Penilaian, dan hasil penilaian selanjutnya dijadikan dasar musyawarah untuk mendapatkan kesepakatan tentang besar dan atau bentuk ganti kerugian (Maria Soemardjono, 2015, h. 37). Selanjutnya dilaksanakan musyawarah diantara lembaga pertanahan dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan atau besarnya ganti kerugian (Pasal 37 angka 1 UU No. 2 Tahun 2012). Hasil kesepakatan dalam musyawarah dijadikan dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Apabila tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Selanjutnya Pengadilan Negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan, jika pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung RI dan Mahkamah Agung wajib memberi putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Pengadilan Negeri/putusan Mahkamah Agung yang telah mendapatkan

kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan (Pasal 38 UU No. 2 Tahun 2012).

Selanjutnya dilakukan pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah dan diberikan langsung kepada pihak yang berhak. Jangka waktu pembayaran ganti kerugian disesuaikan dengan bentuk ganti kerugiannya, yaitu (Maria Soemardjono, 2015, h. 39-40) :

- a) Jika ganti kerugian berbentuk uang tunai, pembayarannya sudah harus dilakukan paling lama dalam 7 (tujuh) hari kerja sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah atau putusan pengadilan.
- b) Jika ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti, maka pemenuhannya sudah harus dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah atau putusan pengadilan. Letak tanah pengganti berada di lokasi yang sudah disepakati atau putusan pengadilan.
- c) Jika ganti kerugian berbentuk pemukiman kembali maka pemenuhannya sudah harus dilakukan paling lama 1 (satu) tahun sejak penetapan ganti kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah atau putusan pengadilan. Letak pemukiman kembali berada di lokasi yang sudah disepakati dalam musyawarah atau putusan pengadilan.
- d) Jika ganti kerugian berbentuk kepemilikan saham maka pemenuhannya didasarkan kepada kesepakatan antara pihak yang berhak dengan BUMN yang bersifat terbuka dan mendapat penugasan khusus dari Pemerintah.
- e) Jika ganti kerugian berbentuk campuran maka pemenuhannya disesuaikan dengan masing-masing bentuk ganti kerugian.

Pasal 41 angka 2 UU No. 2 Tahun 2012 menyatakan, 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. Pelepasan objek pengadaan tanah dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Apabila pelepasan objek pengadaan tanah belum selesai dalam jang waktu 60 hari, tanahnya dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah

Pasal 48 UU No. 2 Tahun 2012 menyatakan, lembaga pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak telah dilaksanakan dan/atau pemberian ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud di dalam pasal 42 ayat 2. Untuk selanjutnya instansi yang memerlukan tanah dapat memulai melaksanakan kegiatan pembangunan dimaksud.

Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah

Pengertian Dan Dasar Hukum Ganti Kerugian

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, demikian disebutkan dalam pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960. Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang,

tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perorangan (Penjelasan Umum II, 4, UUPA No. 5 Tahun 1960).

Atas dasar pasal 6 ini lah jika negara atau Pemerintah memerlukan tanah untuk pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan umum, maka pemegang hak atas tanah harus merelakan tanahnya untuk diambil oleh negara, namun dalam hal ini masyarakat atau pemegang hak atas tanah tidak boleh dirugikan, mereka wajib mendapatkan ganti kerugian.

Fungsi sosial hak atas tanah maksudnya setiap hak atas tanah dapat dimanfaatkan oleh orang lain kalau dibutuhkan, bukan hanya oleh pemiliknya (Soemardjono dan Samosir, 2000, h. 60). Konsep sosial hak atas tanah menurut UUPA No. 5 Tahun 1960 tidaklah berpangkal pada hak yang bersifat individualistis, tetapi UUPA beranggapan bahwa konsep fungsi sosial itu adalah sebagai jalan kompromi antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat. Inilah sifat hak atas tanah yang dualistis (Sutedi, 2008, h. 80).

(Parlindungan, 1989, h. 192) berpendapat bahwa “Prinsip yang terdapat dalam Pasal 6 UUPA No. 5 Tahun 1960 tersebut adalah prinsip dwi tunggal, artinya di dalam hak seseorang itu terkandung juga hak masyarakat, semakin kuat tekanan dari masyarakat (kepentingan umum) maka kepentingan seseorang harus mengalah. Walaupun hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum berfungsi sosial, hak atas tanah tersebut sesuai dengan hukum tanah nasional dilindungi dari gangguan pihak mana pun dan hak atas tanah tersebut tidak boleh dirampas dengan cara sewenang-wenang atau dengan secara melawan hukum termasuk oleh penguasa.

Perlindungan hukum terhadap hak atas tanah seseorang dapat dicermati dari Pasal 28 H ayat 4 UUD 1945 yang menyebutkan “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”. Apabila Pemerintah menginginkan hak atas tanah masyarakat yang akan dipergunakan untuk pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum, maka pengambilannya harus berpedoman kepada aturan yang ada, sehingga dapat dirasakan adil oleh masyarakat tentunya dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan berkeadilan.

Nilai ganti kerugian menjadi sangat penting bagi pemegang hak atas tanah karena tanah merupakan sumber daya yang selain memiliki nilai ekonomis juga nilai sosial, politis, bahkan bagi masyarakat Indonesia tanah juga mempunyai keterkaitan dengan nilai-nilai religius. Bagi sebagian besar masyarakat, tanah merupakan tempat mereka bertempat tinggal dan sumber penghidupan, sehingga pengambilalihan tanah mereka oleh pihak lain harus mempertimbangkan dampak ekonomis maupun sosial yang diakibatkannya (Rongiyati, 2012, h. 2).

Pasal 1 angka 10 UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa “Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.” Apa yang dimaksud dengan layak dan adil tidak dijelaskan di dalam UU No. 2 Tahun 2012. Salah satu prinsip dari perolehan tanah yang universal yaitu “*No private property shall be taken for publik use with out just and fair compensation*” (Sutedi, 2008: 227). Oleh karenanya di dalam pengambilan tanah-tanah masyarakat untuk pembangunan harus diberikan ganti kerugian yang layak dan adil. Hanya saja undang-undang tidak menjabarkan lebih jauh makna layak dan adil tersebut.

Apakah sesungguhnya yang dimaksud dengan nilai penggantian yang layak dan adil tersebut? (Schenk dalam Parlindungan, 1990, h. 52) menyebutkan “Harga yang sekiranya seperti terjadi jual beli biasa atas dasar komersil sehingga pencabutan hak tersebut bukan sebagai suatu ancaman dan pemilik bersedia menerima ganti rugi.” Gunanegara (2008, h. 189) memaknai nilai yang layak ialah “Nilai penggantinya harus seimbang atau lebih besar dari nilai kerugiannya, yang bentuknya bisa berupa pembayaran dan bisa pula berupa penukaran, yang realitasnya bisa berupa uang dan/atau benda yang mempunyai nilai yang minimal seimbang atau lebih.”

Soemardjono (2006) menggunakan ganti kerugian yang adil. Ganti kerugian disebut adil apabila keadaan setelah pengambilalihan lahan paling tidak setara dengan keadaan sebelumnya, disamping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur (h. 89).

Bentuk-Bentuk Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah.

Penghargaan terhadap hak atas tanah yang diambil untuk kepentingan pembangunan antara lain diwujudkan dalam pemberian ganti kerugian. Dalam kenyataannya, salah satu hal yang paling rumit dalam setiap proses pengambilan hak atas tanah adalah masalah penentuan ganti kerugian (Soemardjono, 2015, h. 46). Dari istilah ganti kerugian saja sudah dipersoalkan karena dapat mengandung konotasi yang negatif yaitu suatu penggantian yang mengakibatkan orang menjadi rugi.

Pasal 1 angka 10 UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa “Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.” Ternyata UU No. 2 Tahun 2012 maupun PerPres RI No. 71 Tahun 2012 tidak memberikan penjelasan akan makna layak dan adil dimaksud.

Menurut (Seomardjono, 2015, h. 51), layak dan adil adalah sesuatu yang bersifat kualitatif. Namun demikian dalam UU No. 2 Tahun 2012 tidak menjabarkan lebih lanjut tolok ukur layak dan adil tersebut. Apakah sesungguhnya yang diartikan dengan nilai penggantian yang layak dan adil tersebut? (Parlindungan, 1993, h. 5) menyatakan “Orang haknya dicabut itu tidak berada dalam keadaan lebih miskin atau pun menjadi lebih miskin setelah pencabutan hak tersebut, atau pun akan menjadi miskin kelak karena uang pembayaran ganti rugi itu telah habis dikonsumsi. Minimal ia harus dalam kondisi yang sekurang-kurangnya sama seperti sebelum dicabut haknya”.

Seterusnya UU No. 2 Tahun 2012 pada pasal 36 menyatakan bahwa pemberian ganti

kerugian dapat diberikan dalam bentuk : a. uang, b. tanah pengganti, c. pemukiman kembali, d. kepemilikan saham, e. atau bentuk lain yang disetujui oleh ke dua belah pihak. Disebutkan lebih lanjut dalam pasal 74 angka 2 PerPres RI No. 71 Tahun 2012 bahwa bentuk ganti kerugian sebagaimana tersebut pada pasal 36 UU No. 2 Tahun 2012 baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Penilai. Ganti kerugian dengan uang menyangkut besarnya ganti rugi yang dikaitkan dengan harga tanah, bangunan, tanaman, serta benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang diganti rugi.

Pasal 75 angka 1 PerPres RI No. 71 Tahun 2012 menyatakan “Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam pasal 58 Pelaksanaan Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang.” Ganti kerugian dalam bentuk uang diberikan dalam bentuk mata uang rupiah (Pasal 76 angka 1). Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dilakukan paling lama dalam 7 (tujuh) hari kerja sejak penetapan ganti kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (Pasal 76 angka 4). Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dimaksud dilakukan melalui jasa perbankan atau pemberian secara tunai yang disepakati antara pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah (Pasal 26 angka 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Tehnis Pelaksanaan Pengadaan Tanah).

Di dalam praktek pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ganti kerugian dalam bentuk uang paling sering dilakukan. Jika dilihat dari pihak yang menerima hal ini dinilai lebih praktis karena dengan uang tersebut mereka dapat memilih lokasi yang disukai untuk dijadikan tempat tinggal misalnya.

Darus (1983) berpendapat “Pada dasarnya bentuk ganti rugi yang lazim dipergunakan ialah uang. Menurut ahli-ahli hukum perdata maupun yurisprudensi, uang merupakan alat yang praktis paling sedikit menimbulkan selisih dalam menyelesaikan suatu sengketa.” Namun demikian, pembayaran uang ganti kerugian untuk pengadaan tanah bukanlah suatu bentuk ganti kerugian yang mencukupi jika tidak dibayar pada nilai penggantian yang layak (h. 29-30).

Pasal 77 PerPres RI No. 71 Tahun 2012 menyatakan :

- 1) Ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti sebagaimana dimaksud dalam pasal 74 ayat (1) huruf b diberikan oleh instansi yang memerlukan tanah melalui Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- 2) Pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah setelah mendapat permintaan tertulis dari Ketua Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- 3) Tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diberikan untuk dan atas nama pihak yang berhak.
- 4) Penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dilakukan melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat 3 dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh yang berhak tanpa menunggu tersedianya tanah pengganti.

- 6) Selama proses penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat 4, dana penyediaan tanah pengganti, ditiptkan pada Bank oleh dan atas nama Instansi yang memerlukan tanah.
- 7) Pelaksanaan penyediaan tanah pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat 3 dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Seterusnya Pasal 78 PerPres No. 71 Tahun 2017 menyebutkan :

- 1) Ganti kerugian dalam bentuk pemukiman kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat 1 huruf c diberikan oleh Instansi yang memerlukan tanah melalui Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- 2) Pemberian Ganti kerugian dalam bentuk pemukiman kembali sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan oleh Instansi yang memerlukan tanah setelah mendapat permintaan tertulis dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.
- 3) Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diberikan untuk dan atas nama pihak yang berhak.
- 4) Pemberian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu selesainya pembangunan pemukiman kembali.
- 5) Selama proses pemukiman kembali sebagaimana dimaksud pada ayat 3, dana penyediaan pemukiman kembali ditiptkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan tanah.
- 6) Pelaksanaan penyediaan pemukiman kembali sebagaimana dimaksud pada ayat 3 dilakukan paling lama 1 (satu) tahun sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh Pelakasana Pengadaan Tanah.

Sehubungan dengan Pasal 77 dan 78 PerPres RI No. 71 Tahun 2012 yang berbicara tentang pemukiman kembali, Soemardjono (2015) menyatakan bahwa ada beberapa permasalahan yang menyangkut hal tersebut (h. 54). Pertama, bagaimana dengan biaya yang timbul sebagai akibat pihak yang terdampak yang sudah melepaskan tanahnya harus menunggu selama tanah pengganti atau pemukiman kembali belum tersedia? Apakah ada kewajiban instansi yang memerlukan tanah untuk menyediakan biaya atau memberikan tempat penampungan sementara, misalnya? PerKaBan juga tidak mengatur tentang hal ini. Kedua, bagaimana akibatnya jika penyediaan tanah pengganti atau pemukiman kembali melewati jangka waktu yang ditetapkan?. Sangat dipahami bahwa untuk menyediakan tanah pengganti atau pemukiman kembali bukan perkara mudah yang dapat diselesaikan dalam waktu singkat. Di dalam suatu lokasi yang sudah sulit untuk memperoleh tanah bukan mustahil jika perolehan tanah pengganti atau pemukiman kembali tersebut berpotensi terjadinya pengadaan tanah beruntun.

Khusus untuk pemukiman kembali Soemardjono mengatakan lebih lanjut, seyogianya dilengkapi dengan suatu pedoman secara rinci, terkait misalnya hak dari bekas pemegang hak untuk melihat lokasi, kelengkapan sarana dan prasarana, fasilitas yang diterima (misalnya sertifikat tanah), dan lain-lain. Dengan demikian bekas pemegang hak atas tanah tidak membeli kucing dalam karung ketika memutuskan kesediaan untuk direlokasi.

Pemukiman kembali perlu diatur lebih lanjut, sehingga pemukiman kembali itu tidak hanya sekedar memindahkan masyarakat yang terkena pembebasan tanah dari tempat yang lama ke tempat baru, akan tetapi harus diikuti dengan kegiatan untuk memulihkan kehidupan sosial, ekonomi mereka (Sutedi, 2008, h. 290). Sebab pada hakekatnya pemukiman kembali penduduk merupakan suatu proses sosial budaya dan ekonomi yang dampaknya terutama mengenai manusia, bukan lingkungan fisiknya. Berdasarkan kajian Bank Dunia, sifat pemukiman kembali secara terpaksa menimbulkan permasalahan-permasalahan sosial dan teknis yang khusus yang sangat berbeda. Perasaan tidak berdaya serta terasing sering menjangkiti mereka yang akan dipindahkan, terutama dimana kelompok-kelompok masyarakat terpaksa harus dibedol (bedol desa) dari lingkungan mereka yang asli. Seiring dengan ambuknya struktur sosial dan jaringan sosial mereka yang asli, dan sering pula dengan bercerai berainya kelompok-kelompok yang erat rasa perkerabatannya ke berbagai lokasi baru, kekompakan para pemukim baru mengendor, dan kemungkinan untuk menggerakkan kerja sama secara produktif pun pudar (Michael.M.Cernea (Editor) dalam Adrian, 2008, h. 236-237).

Salindeho (1993) mengatakan “Suatu tindakan tergesa-gesa dan/atau dilaksanakan tanpa perencanaan yang matang terlebih dahulu dapat mengakibatkan keresahan atau friksi sosial dengan seribu ekses lainnya yang mengikuti masalahnya” (h. 200). Di beberapa negara masalah pemukiman kembali ini telah diatur dalam undang-undang tersendiri. Misalnya, di India bagian *Maharashtra* telah ada perundang-undangan pemukiman kembali sejak tahun 1976. UU 1976 telah disempurnakan dengan *Maharashtra Affected Rehabilitation Act 1986* . UU 1986 ini diterapkan pada proyek irigasi dan menyediakan kerangka pemukiman kembali kaum yang terkena dampak, dengan pemberian sawah pengganti dan pekarangan rumah sekitar lokasi irigasi. Hasil kajian pemukiman kembali proyek *Maharashtra* relatif baik, disebabkan adanya perundang-undangan ini (Sutedi, 2008, h. 278).

Musyawah Penetapan Ganti Kerugian

Unsur musyawarah dalam penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian menjadi syarat yang penting dalam setiap pengadaan tanah. Esensinya adalah kesepakatan antara pemilik atau pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah tentang besarnya nilai ganti kerugian dan bentuk ganti kerugian.

UU No. 2 Tahun 2012 tidak memberikan rumusan tentang apa yang diartikan dengan musyawarah. Moch. Koesnoe (dalam Rubaie, 2007, h. 32) mengatakan, “Musyawarah menunjukkan kepada pembentukan kehendak bersama dalam masyarakat yang bersangkutan secara keseluruhan”. Kuntjoro Poerbopranoto (dalam Gunanegara, 2008, h. 215) berpendapat bahwa” musyawarah adalah Suatu sistem tertentu melalui berunding dan berunding sehingga memperoleh kata sepakat”. Oleh karena itu tidak ada musyawarah bila ada salah satu pihak yang ditakuti, yang disumbat keinginannya, dikondisikan untuk tidak sanggup mengemukakan aspirasinya, diteror dan diintimidasi, ada salah satu pihak yang menurut peraturan tidak diberikan kesempatan untuk ikut mengambil keputusan yang menyangkut persoalan sendiri dan sebagainya (Husein, 1997, h.51).

Dengan kata lain, dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum, kata sepakat merupakan kata kunci yang seharusnya dipedomani dan dipatuhi dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian, dilakukan menurut alur yang sepatasnya, berarti juga masing-masing pihak merasa tidak dirugikan, sehingga tercapai kompromi yang hasilnya memuaskan.

Pada intinya musyawarah merupakan implementasi dari asas kesepakatan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan pasal 1 huruf f UU No. 2 Tahun 2012. Seterusnya dalam hal penetapan ganti kerugian dilakukan oleh pelaksanaan pengadaan tanah dengan pihak yang berhak dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai diterima oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Pelaksanaannya dilaksanakan dengan mengikutsertakan instansi yang memerlukan tanah, dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian dari Penilai. Dalam musyawarah tersebut Pelaksana Pengadaan Tanah menyampaikan besarnya ganti kerugian hasil penilaian dari Penilai tersebut (Pasal 68 PerPres RI No. 71 Tahun 2012).

Di dalam hal pihak yang berhak berhalangan hadir dalam musyawarah, pihak yang berhak dapat memberikan kuasa kepada, a. seorang dalam hubungan darah ke atas, ke bawah atau kesamping sampai derajat ke dua suami/istri bagi pihak yang berstatus perorangan, b. seorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi pihak yang berstatus badan hukum, c. atau pihak yang berhak lainnya. Pihak yang berhak hanya dapat memberikan kuasa kepada 1 (satu) orang penerima kuasa atas 1 (satu) atau beberapa bidang tanah yang terletak pada 1 (satu) lokasi pengadaan tanah. Dalam hal pihak yang berhak telah diundang secara patut tidak hadir dan tidak memberika kuasa, pihak yang berhak dianggab menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (pasal 71 PerPres RI No. 71 Tahun 2012).

Selanjutnya dijelaskan di dalam pasal 72 PerPres RI No. 71 Tahun 2012, hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan. Berita acara kesepakatan tersebut memuat, a. pihak yang berhak hadir atau kuasanya, yang setuju berserta bentuk ganti kerugian yang disepakatai, b. pihak yang berhak hadir atau kuasanya yang tidak setuju dan c. pihak yang berhak yang tidak hadir dan tidak memberi kuasa. Berita acara tersebut ditanda tangani oleh Pelaksana Pengadaan Tanah dan pihak yang berhak yang hadir atau kuasanya.

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah di tanda tangani berita acara hasil musyawarah (Pasal 73 angka 1 PerPres RI No. 71 Tahun 2012).

Seterusnya Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak

permohonan kasasi diterima (Pasal 73 angka 2, 3 dan 4 PerPres RI No. 71 Tahun 2012).

Penilaian Ganti Kerugian

Semenjak diterbitkannya PerPres RI No. 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan PerPres RI No. 65 Tahun 2006 sampai dengan diundangkannya UU No. 2 Tahun 2012, penilaian terhadap ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah melibatkan jasa Penilai atau Penilai Publik, sehingga peranan Penilai dalam melaksanakan tugasnya menjadi point penting agar diperoleh nilai ganti kerugian yang dapat memberikan rasa keadilan. Terlebih lagi hasil dari penilaian tersebut akan dijadikan dasar musyawarah untuk menetapkan ganti kerugian antara para pihak yaitu pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah dengan lembaga pertanahan. Tentunya profesionalitas dan independensi dari Penilai sangat dibutuhkan. Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan per-undang-undangan (Pasal 32 angka 2 UU No. 2 Tahun 2012). Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh Penilai dilakukan bidang perbidang tanah, meliputi : a. tanah, b. ruang atas tanah, c. bangunan, d. tanaman, e. benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau f. kerugian lain yang dapat dinilai (Pasal 33 ayat 1 UU No. 2 Tahun 2012).

Dalam Pasal 1 angka 22 PerPres RI No. 71 Tahun 2012 disebutkan bahwa ruang atas dan bawah tanah adalah ruang yang ada di bawah permukaan bumi dan/atau ruang yang ada di atas permukaan bumi, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung dengan penggunaan tanah. Khusus tentang kerugian lain yang dapat dinilai, dijelaskan oleh penjelasan pasal 33 huruf f, yang dimaksud dengan kerugian lain yang dapat dinilai adalah kerugian non fisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi dan nilai atas properti sisa.

Jika diperbandingkan PerPres RI No. 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan PerPres RI No. 65 Tahun 2006 dengan UU No. 12 Tahun 2012 pembayaran ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah secara normatif memperlihatkan dinamika dalam hal pengaturannya. Dinamika terlihat pada ganti kerugian yang bersifat non fisik. Hanya saja kerugian non fisik sebagaimana dikemukakan pada penjelasan pasal 33 huruf f tersebut di atas bentuk-bentuk penggantian kerugian yang dibayarkan masih sangat terbatas jumlahnya. Bagaimana misalnya dengan biaya pemasangan instalasi listrik, pemasangan air bersih di tempat yang baru, tidak jelas pengaturannya. Untuk memperluas atau menyempurnakan bentuk ganti kerugian dimaksud serta memberikan kepastian hukum, sebaiknya pasal 33 huruf f UU No. 2 Tahun 2012 menambahkan pada redaksinya kata atau kalimat dan lain-lain, sehingga tidak hanya terbatas kepada hal-hal sebagaimana yang disebutkan dalam penjelasan pasal 33 huruf f tersebut.

Seomardjono (2015) berpendapat khusus tentang bentuk ganti kerugian yang sifatnya non fisik, dapat dipikirkan untuk memberikan kepada terdampak kesempatan/lapangan kerja, pelatihan dalam rangka alih profesi, skema kredit, akses pasar, dan lain-lain yang relevan (h. 53). Pasal 35 UU No. 2 Tahun 2012 menyatakan, "Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan

penggunaannya, pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanah”.

Yang dimaksud dengan tidak lagi dapat difungsikan sebagaimana tersebut di atas adalah bidang tanah yang tidak dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula, misalnya rumah hunian yang terbagi sehingga sebahagian tidak dapat digunakan sebagai rumah hunian. Sehubungan dengan hal tersebut pihak yang menguasai/memiliki tanah dapat meminta ganti kerugian atas seluruh tanahnya (penjelasan Pasal 35 UU No. 2 Tahun 2012).

Menurut pendapat penulis, properti sisa tidak tepat kalau digolongkan ke dalam kerugian yang bersifat non fisik, karena properti sisa adalah sesuatu yang sifatnya konkrit, bagian dari bidang tanah atau bangunan yang terkena objek pembebasan atau pengadaan tanah, sehingga lebih tepat jika dikelompokkan sebagai kerugian yang sifatnya fisik.

Berkaitan dengan persoalan ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah, India misalnya ada beberapa hal yang menjadi pertimbangan untuk menilai pemberian ganti kerugian antara lain,

- 1) nilai pasar tanah pada saat pengambilan tanah itu diumumkan,
- 2) kerugian sebagai akibat dipecahnya bidang tanah tertentu,
- 3) kerugian sebagai akibat dari pengurangan keuntungan dari tanah semenjak diumumkannya tentang pengambilan tanah tersebut sampai dengan dilakukannya tindakan yang nyata.

Sedangkan hal-hal yang dikesampingkan untuk menilai besarnya ganti kerugian adalah,

- 1) kenaikan nilai tanah dibuhungkan dengan penggunaannya yang akan datang,
- 2) perbaikan-perbaikan yang dilakukan setelah pengumuman tentang pengambilan hak itu (Kitay dalam Seomardjono, 2006, h. 78).

Di Singapura (pasal 33 ayat 1 *Land Acquisition Act*, yang sudah direvisi setelah tanggal 12 Pebruari 2007) dan Malaysia (*Land Acquisition Act 1960 First Schedule Section 12, 35, 46 dan 47*) terdapat kemiripan mengenai hal-hal yang dapat dijadikan pertimbangan untuk menentukan besarnya ganti kerugian. Hal-hal tersebut antara lain sebagai berikut: (Soemardjono, 2015, h. 48)

- 1) nilai pasar pada saat diumumkannya pengambilan hak atas tanah,
- 2) kerugian yang berakibat terhadap hak atas tanah yang lain (dari pemegang hak atas tanah) atau kerugian terhadap turunnya penghasilan pemegang haknya,
- 3) biaya pindah tempat atau pekerjaan,
- 4) perbaikan-perbaikan yang dilakukan dengan sepengetahuan pihak yang berwenang,
- 5) peningkatan nilai tanah dari bidang tanah lain dari pemegang hak yang diakibatkan oleh penggunaannya di kemudian hari,
- 6) kerugian yang diakibatkan oleh dipecahnya hak atas tanah pemegang hak.

Di Malaysia proses pembayaran ganti rugi tanah pada hakekatnya tidak ada menimbulkan korban, karena pembayaran ganti rugi tanah yang diberikan melebihi kepatutan. Setiap pemilik tanah yang menerima ganti kerugian dari Raja atau Pemerintah, pada umumnya kesejahteraan ekonominya lebih baik dari sebelumnya, hal ini tidak terlepas dari sistem hukum yang mengatur ganti rugi itu sendiri yang memberi jaminan (Ediwarman, 2003, h. 213). Namun demikian di Malaysia ada beberapa hal yang tidak diperhatikan dalam menilai ganti kerugian diantaranya

ialah;

- 1) kenaikan nilai pasar sebagai akibat perbaikan yang dilakukan dalam jangka waktu 2 tahun sebelum diumumkannya tentang pengambilan hak atas tanah tersebut,
- 2) penurunan nilai tanah karena penggunaan tanah yang dapat merugikan kesehatan,
- 3) urgensi pengambilan tanah tersebut,
- 4) keberatan pemegang hak untuk meninggalkan tanahnya,
- 5) kerusakan tanah setelah diumumkannya pengambilan tanah tersebut,
- 6) setiap peningkatan nilai tanah sebagai akibat penggunaannya dikemudian hari,
- 7) biaya perbaikan yang dikeluarkan oleh pemegang hak setelah dikeluarkannya pengumuman tentang pengambilan hak, kecuali dengan seizin pihak berwenang (Soemardjono, 2015, h. 48).

Malaysia lebih tegas dalam memberikan ancaman pidana berupa hukuman dan denda bagi pelaksana pengambilan tanah untuk kepentingan negara yang melanggar peraturan perundang-undangan. Pelanggaran pelaksanaan pengambilan tanah privat oleh negara, selain pelaksanaannya dapat dipidana, dapat mengakibatkan batalnya pengambilalihan tersebut (Gunanegara, 2008, h. 249).

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pengaturan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 mencakup ganti kerugian terhadap kerugian fisik dan kerugian yang bersifat non fisik. Hanya saja kerugian non fisik sebagaimana disebutkan pada penjelasan pasal 33 huruf f, bentuk-bentuk ganti kerugian yang dibayarkan kepada pemegang hak atas tanah masih sangat terbatas. Untuk memperluas bentuk ganti kerugian dimaksud serta untuk meningkatkan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah sebaiknya pasal 33 huruf f menambahkan pada redaksinya kata atau kalimat dan lain-lain. Mengelompokkan properti sisa ke dalam kerugian yang sifatnya non fisik tidak tepat karena properti sisa merupakan bagian dari tanah atau bangunan yang terkena objek pengadaan tanah.

Saran

Undang-Undang No. 2 tahun 2012 dan PerPres RI No. 71 Tahun 2012 khusus berkenaan dengan penggantian kerugian yang bersifat non fisik perlu lebih disempurnakan. Tentang properti sisa sebaiknya tidak dikelompokkan ke dalam kerugian yang bersifat non fisik akan lebih tepat jika di golongkan ke dalam kerugian yang sifatnya fisik.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsini. (1996). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Revisi III, cetakan ke-10. Jakarta: Renika Cipta.
- Darus, Mariam. (1983). *KUHPerdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni.
- Ediwarman. (2003). *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan*. Medan: Pustaka Bangsa.
- Gunanegara. (2008). *Rakyat Dan Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Cet. Pertama. Jakarta : Tatanusa.
- Husein, Ali Sofyan. (1997). *Konflik Pertanahan*. Cetakan ke-1. Jakarta : Pustaka Harapan.
- Ibrahim, Jhony. (2006). *Teori Dan Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publising.
- Irawan, Budi. (2015). Pengadaan Tanah Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Di Kabupaten Cilacap). *Jurnal Idea Hukum Vol. 1 No. 2 Edisi Oktober 2015*.
- Kalo, Syafruddin. (2004). *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Cetakan ke-1. Jakarta : Pustaka Bangsa.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2007). *Penelitian Hukum*. Cetakan Ke-1. Bandung : Citra Aditya.
- Muwahid. (2016). Prinsip-Prinsip Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Al-Hikmah Jurnal Study KeIslaman, Vol. 6 No. 1 Maret 2016*.
- Parlindungan, AP. (1989). *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*. Bahagian I, cetakan ke-1. Bandung: Mandar Maju.
- Parlindungan, AP. (1990). *Pencabutan Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*. Cetakan ke-II. Bandung: Mandar Maju.
- Parlindungan, AP. (1993). *Pencabutan Dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*. Cetakan ke-1. Bandung: Mandar Maju.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Tehnis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Rongiyati, Sulasi. (2012). Eksistensi Lembaga Penilai Pertanahan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Negara Hukum Vol 3, No. 2, Juni 2012*.
- Rubaie, Achmad. (2007). *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Edisi ke, cetakan ke-1. Malang : Bayu Media Publising.
- Salindeho, John. (1993). *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. Cetakan ke-3. Jakarta: Sinar Grafika.
- Seokanto, Soerjono, (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan ke-3. Jakarta : Universitas Indonesia.
- Soekanto, Soerjono., & Mamuji, Sri. (1995). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan ke-IV. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sumardjono, Maria S. W. (2006). *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*.

Edisi revisi, cetakan ke-IV. Jakarta: Buku Kompas.

- Sumardjono, Maria S. W. (2007). *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*. Jakarta: Buku Kompas.
- Sumardjono, Maria S. W. (2015). *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah Di Indonesia Dari Keputusan Presiden Sampai Undang-Undang*. Cetakan ke-1. Yogyakarta: Gajdah Mada University Press.
- Sumardjono, S. W. Maria., & Samosir, Martin. (2000). *Hukum Pertanahan Dalam Berbagai Aspek*. Medan: Bina Media.
- Sutedi, Adrian. (2008). *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Cetakan ke-2. Jakarta: Sinar Grafika.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.