

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan manusia karena setiap manusia membutuhkan tanah sebagai tempat tinggal maupun tempat usaha. Oleh karena itu tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang mempunyai peran bagi keperluan pembangunan bangsa Indonesia dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹ Intensitas pembangunan yang semakin meningkat dan keterbatasan persediaan lahan membawa dampak semakin sulitnya memperoleh lahan untuk pembangunan, melonjaknya harga tanah secara tidak terkendali dan kecenderungan perkembangan penggunaan tanah secara tidak teratur, terutama di daerah-daerah strategis. Melonjaknya harga tanah membuat pemerintah semakin sulit melakukan pembangunan untuk penyediaan prasarana dan kepentingan umum.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidaklah mudah untuk dipecahkan mengingat konsep pembangunan Indonesia pada dasarnya menggunakan konsep pembangunan berkelanjutan. Pembangunan yang berkelanjutan merupakan standar yang tidak hanya ditujukan bagi perlindungan lingkungan, melainkan juga bagi kebijakan pembangunan,

¹ Maria S.W Sumarjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta , Buku Kompas,2006), 51

artinya dalam penyediaan, penggunaan, peningkatan kemampuan sumber daya alam dan peningkatan taraf ekonomi, perlu menyadari pentingnya pelestarian fungsi lingkungan hidup, kesamaan derajat antar generasi, kesadaran akan hak dan kewajiban masyarakat, pencegahan terhadap pembangunan yang merusak dan tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan serta kewajiban untuk turut serta dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan pada lapisan masyarakat.²

Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan sebagaimana dalam Pasal 33 ayat (3) Bahwa :

Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dari ketentuan dasar ini dapat diketahui bahwa kemakmuran masyarakatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria ini disebutkan bahwa:

² Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press 1999) Hlm 18-19

“Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Melalui hak menguasai dari Negara inilah maka Negara selaku badan penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.³

Pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum berasal dari konsep fungsi sosial yang melekat pada setiap hak-hak atas tanah. Pengaturan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala pengaturan yang terkait di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Pasal 6 telah mendapat penegasan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Dasar diletakkan tanah mempunyai fungsi sosial dalam pasal 6 UUPA, yaitu bahwa : “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

1. 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

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

kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara.

2. 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 perseorangan.
3. kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3).
4. Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (pasal 15). Dalam melaksanakan

ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomi lemah.⁴

Pengadaan tanah merupakan tindakan pemerintah guna memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.⁵

Dalam perkembangannya, landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata cara Pembebasan Tanah ;
2. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
3. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor

⁴ Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, penjelasan umum (II angka 4)

⁵ Maria S.W. Sumardjono, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, (Jakarta; Kompas, 2008), hlm 280

36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ; dan

4. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kenyataan yang terjadi selama ini, dalam praktik pengadaan tanah bagi kepentingan umum terkadang timbul persoalan antara pemerintah dengan masyarakat, terutama dalam hal pembebasan lahan. Mulai dari penggantian kerugian atas lahan yang dibebaskan dan waktu pembebasan lahan ataupun relokasi terhadap masyarakat. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memerhatikan peran dan fungsi tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum memang seringkali mengalami hambatan dan tantangan. Mengenai prosedur sebenarnya pada masa sekarang tidak begitu banyak masalah, namun kesulitan yang prinsipal berada pada budaya yang tumbuh di masyarakat, yaitu masih ada anggapan dari beberapa masyarakat bahwa hak atas tanah adalah hak yang mutlak, yang konsekuensinya pemilik tanah berhak menentukan besarnya ganti rugi. Untuk mengubah

budaya masyarakat dalam melepaskan haknya atas tanah perlu dicari persamaan budaya antara masyarakat dengan pemerintah. Selama tidak ditemukan persamaan budaya, permasalahan serius akan selalu timbul. Sebenarnya perbedaan budaya antara pemerintah dengan masyarakat terletak pada penetapan harga ganti rugi. Pihak masyarakat menghendaki harga yang setinggi-tingginya dari harga pasaran atau paling tidak sesuai dengan harga pasaran, bahkan ada masyarakat yang menghendaki harga ganti rugi itu didasarkan pada harga sekian tahun kedepan atau setelah tanahnya dibebaskan dan telah dijadikan sarana umum.⁶

Pemerintah dalam menentukan harga hanya berpatokan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang besarnya ditentukan oleh Kantor Pajak Bumi dan Bangunan berdasarkan realitas, harga pasaran di masyarakat jauh lebih tinggi apabila dibandingkan dengan NJOP. Perbedaan NJOP dengan harga pasaran masih menjadi masalah dalam penentuan harga ganti rugi dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pihak pemerintah dalam memberikan ganti rugi selalu berpatokan pada NJOP, sedangkan masyarakat (pemegang hak atas tanah) berpatokan pada harga pasaran.

⁶ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hlm.46

Dalam pembebasan lahan pemerintah juga harus memperhatikan hak-hak dari masyarakat yang terkena dampak, keadilan adalah satu komponen yang penting untuk mewujudkan suatu kesejahteraan bangsa, menjadi bangsa yang adil akan mendatangkan sebuah ketentraman dan keamanan dalam suatu Negara. Apabila dalam pembebasan lahan untuk kepentingan umum warga yang terkena dampak tidak mendapatkan apa yang menjadi haknya pasti hak-haknya tersebut akan diperjuangkan, sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Karawang, yang menurut para pemilik tanah pemerintah tidak memperhatikan apa yang menjadi hak dari pemilik tanah sehingga para pemilik tanah mengajukan upaya hukum melalui pengadilan untuk memperjuangkan hak-haknya sesuai dengan adagium *Fiat Justitia Ruat Caelum* (keadilan harus ditegakkan meskipun langit akan runtuh), dimana keadilan harus benar-benar ditegakkan, bukan sebagai hiasan atau semboyan semata. Peningkatan pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah membawa konsekuensi berupa pengadaan tanah yang dilaksanakan secara cepat dan transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak masyarakat. Hal ini berarti pengadaan tanah lebih memberikan perhatian pada kepentingan rakyat pemilik tanah.

Menurut Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada pembangunan

untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah, meliputi:

- a) Jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (diatas tanah, diruang atas tanah, ataupun diruang bawah tanah), saluran air minum / air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b) waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- d) fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
- e) tempat pembuangan sampah;
- f) cagar alam dan cagar budaya;
- g) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Pada prinsipnya suatu kegiatan yang benar-benar dinyatakan untuk kepentingan umum, yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah, dan kegiatannya dilakukan oleh pemerintah, dan kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan. Dalam memaknai kepentingan umum secara efektif pada tingkatan operasional dilapangan tentunya harus memenuhi kriteria sifat, kriteria bentuk dan kriteria karakteristiknya sebagai berikut:

1. Penerapan untuk kriteria sifat, suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memiliki kualifikasi untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu sifat dari beberapa sifat yang telah ditentukan dalam daftar sifat kepentingan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Undang- undang Nomor 20 Tahun1961.

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden

dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.”

2. Penerapan untuk kriteria bentuk, suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar mempunyai kualifikasi sebagai kegiatan untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu syarat bentuk kepentingan umum sebagaimana daftar bentuk kegiatan kepentingan umum sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Inpres Nomor 9 Tahun 1973, Pasal 5 Keppres No 55 Tahun 1993 jo Pasal 5 Peraturan Presiden No.65 Tahun 2006.
3. Penerapan untuk kriteria ciri-ciri, suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi ciri-ciri kepentingan umum yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah, dikelola oleh pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan.
4. Ketiga ciri tersebut harus digunakan secara mutlak akumulatif. Tiga butir tersebut sebagaimana tercantum dalam Keppres Nomor 55 tahun 1993 Pasal 5 ayat (2).⁷

⁷ Pasal 5

Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk:

1. *Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :*
 - a. *Jalan Umum, saluran pembuangan air;*
 - b. *Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;*
 - c. *Rumah sakit umum dan Pusat-pusat Kesehatan Masyarakat;*
 - d. *Pelabuhan atau Bandar Udara atau terminal;*
 - e. *Peribadatan;*

Dalam hal pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum, Pemerintah menghadapi banyak masalah, diantaranya masalah Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah dan Pencabutan Hak Atas Tanah serta masalah Ganti Rugi. Masalah tersebut timbul dalam hal Pemerintah membutuhkan tanah yang dikuasai atau dimiliki rakyat, karena disini menyangkut dua kepentingan yaitu kepentingan Pemerintah yang berhadapan dengan Kepentingan Rakyat.

Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2012 tentang Penyelenggaran Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengadaan tanah saat ini salah satunya di Indonesia adalah pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung, pembangunan Kereta

-
- f. Pendidikan atau sekolah;
 - g. Pasar umum atau pasar INPRES;
 - h. Fasilitas pemakaman umum;
 - i. Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana;
 - j. Pos dan Telekomunikasi;
 - k. Sarana olah raga;
 - l. Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
 - m. Kantor Pemerintah;
 - n. Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.
2. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam angka 1 yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Cepat ini telah direncanakan sejak awal tahun 2016 lalu, Tujuan utama pembangunan Kereta Cepat adalah sebagai alat transportasi modern yang menghubungkan Provinsi DKI Jakarta dengan Provinsi Jawa Barat khususnya Kota Bandung yang memungkinkan perjalanan hanya memakan waktu yang singkat. Pembangunan Kereta Cepat ini adalah merupakan proyek kerjasama antara Negara Indonesia dengan Investor asing yang berasal dari negara China. Para pihak yang mengadakan mega proyek ini diantaranya, PT. Wijaya Karya, PT. Kereta Api Indonesia, PT. Jasa Marga, PT. Perkebunan Nasional VIII dan China Railway International Co.Ltd.

KCIC (Kereta Cepat Indonesia-China) membangun proyek kereta cepat dengan estimasi biaya sebesar 5,5 Milyar Dollar Amerika atau setara dengan 74 triliyun rupiah, dimana 54 triliyun rupiah diperoleh dari pinjaman negara kepada China Development Bank.⁸

Proyek kereta cepat Jakarta-Bandung merupakan Proyek Strategis Nasional yang dikerjakan PT Kereta Cepat Indonesia China (KCIC). Berdasarkan informasi KCIC, hingga saat ini progres proyek mencapai 43,45 persen dan tengah dikerjakan pembangunan 13 terowongan. Sementara progres pembebasan lahan mencapai 99,96 persen. Kereta cepat Jakarta-Bandung akan memiliki panjang 142,3 kilometer dengan empat stasiun pemberhentian yakni Halim, Karawang,

⁸ Wiji Nurhayat, *Kereta Cepat Jakarta-Bandung*, Kumparan, <https://kumparan.com/wiji-nurhayat/pinjaman-dana-proyek-kereta-cepat>, 24 Maret 2020

Walini, dan Tegalluar. Dari jalur tersebut sebanyak 80 kilometer dibangun secara melayang, sedangkan, sisanya digarap di atas tanah yang di antaranya melalui terowongan yang menembus bukit.⁹

Dalam pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung tidak selalu berjalan lancar seperti yang diharapkan, dimana ada beberapa hambatan yang dihadapi dalam proses pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung, yakni dalam proses pembebasan lahan antara pemerintah dengan masyarakat sekitar yang terkena jalur Kereta Cepat Jakarta-Bandung.

Ganti rugi menjadi komponen sensitif dalam proses pengadaan tanah. Karena di dalamnya menyangkut hajat orang banyak. Dalam praktik pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, seringkali ditemukan berbagai persoalan terutama terkait kompensasi atau ganti kerugian atas lahan yang dibebaskan. Permasalahan ini akan selalu timbul akibat belum tercapainya kesepakatan nilai ganti rugi antara pemerintah dengan pemilik lahan tersebut.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya pada dasarnya cenderung berpihak kepada pemegang hak, namun dalam praktiknya terdapat kendala serius karena tidak imbangnya nilai ganti kerugian yang diinginkan oleh pemilik tanah

⁹ <https://bisnis.tempo.co/read/1311159/jalur-kereta-cepat-jakarta-bandung>, 23 Februari 2020,

dibandingkan dengan kemampuan Negara dalam memberikan ganti rugi. Selanjutnya, apabila pemilik tanah tidak terima dengan ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah, pemilik tanah dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri setempat. Dalam pembangunan proyek strategis nasional di Karawang yaitu pembangunan jalur kereta cepat Jakarta Bandung, sudah ada 5 (lima) gugatan perihal ganti rugi yang diajukan ke Pengadilan Negeri Karawang, dengan nomor perkara yang berbeda-beda. Gugatan ganti rugi tersebut diajukan oleh 5 (lima) perusahaan yang ada di Kawasan Industri Karawang.

Berdasarkan Uraian diatas, penulis akan melakukan penelitian di Kabupaten Karawang terkait pembebasan tanah untuk kepentingan umum diwilayah Karawang untuk kepentingan pembangunan jalur kereta cepat Jakarta-Bandung atas gugatan perdata PT Karawang Cipta Persada (dahulu PT Canggih Bersaudara Muliajaya) kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Karawang, PT Kereta Cepat Indonesia China, PT Pilar Sinergi BUMN Indonesia, Menteri Perhubungan Republik Indonesia, Gubernur Provinsi Jawa Barat, Kantor Jasa Penilai Publik Mutt Aqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun Dan Rekan (KJPP MBPRU) berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Karawang Nomor 37/Pdt.G/2018/PNKwg, tertanggal 26 Juni 2018 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 473.K/Pdt/2019 tertanggal 21 Februari 2019, sehingga penulis memilih topik untuk diulas lebih dalam di dalam tesis ini yang

diberi judul **“PENYELESAIAN SENGKETA PENETAPAN GANTI RUGI TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI KABUPATEN KARAWANG (Studi Kasus Pembangunan Jalur Kereta Cepat Jakarta Bandung) “**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, akan dirumuskan beberapa permasalahan dalam tulisan ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelesaian sengketa penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah di Kabupaten Karawang untuk pembangunan jalur kereta cepat Jakarta Bandung?
2. Bagaimana penyelesaian perkara tanah sisa yang terkena dampak pembebasan lahan dalam pengadaan tanah di Kabupaten Karawang untuk pembangunan jalur kereta cepat Jakarta Bandung, yang dari segi manfaat tidak dapat digunakan lagi sesuai peruntukannya ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk menjawab pokok permasalahan yang dikemukakan pada pendahuluan diatas. Tujuan penelitian tersebut, adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah di Kabupaten Karawang untuk pembangunan jalur kereta cepat Jakarta Bandung.
2. Untuk mengetahui penyelesaian perkara tanah sisa yang terkena dampak pembebasan lahan dalam pengadaan tanah di Kabupaten

Karawang untuk pembangunan jalur kereta cepat Jakarta Bandung, yang dari segi manfaat tidak dapat digunakan lagi sesuai peruntukannya.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam tujuan penelitian, maka manfaat yang dapat diberikan adalah :

1. Manfaat teoritis

- a. Menambah bahan pustaka dalam ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Agraria, terkait pembebasan lahan untuk kepentingan umum.
- b. Memberi masukan bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan berguna dan dapat memberikan masukan kepada pemerintah, pihak-pihak yang terkait dan berkompeten, masyarakat dalam hal Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum terkait :

- a. Penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah di Kabupaten Karawang untuk pembangunan jalur kereta cepat Jakarta Bandung.
- b. Perkara tanah sisa yang terkena dampak pembebasan lahan dalam pengadaan tanah di Kabupaten Karawang untuk

pembangunan jalur kereta cepat Jakarta Bandung, yang dari segi manfaat tidak dapat digunakan lagi sesuai peruntukannya.

E. Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, untuk mendukung pembahasan permasalahan dalam penelitian ini, diperlukan kerangka teori, adapun kerangka teori yang digunakan dalam penulisan ini adalah berkaitan dengan tujuan hukum yaitu mampu memberikan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan.

a. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dan dapat dikatakan upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan terjadi jika melakukan tindakan hukum. Kepastian sangat diperlukan untuk mewujudkan keadilan. Kepastian salah satu ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang.¹⁰

Teori kepastian hukum menurut para ahli hukum :

¹⁰ Cst Kansil, Kamus istilah hukum, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009, hal 389

- i. Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi, Pertama mengenai soal dibentuknya (bepaalbaarheid) hukum dalam hal-hal kongkrit. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui hukum dalam hal yang khusus sebelum memulai perkara. Kedua kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan Hakim. Dalam paradigma positivisme definisi hukum harus melarang seluruh aturan yang mirip hukum, tetapi tidak bersifat perintah dari otoritas yang berdaulat, kepastian hukum harus selalu dijunjung tinggi apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut karena dalam paradigmanya hukum positif adalah satu-satunya hukum.¹¹
- ii. Menurut Jan Michael Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis, Namun Otto memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh yang mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu yaitu :
 1. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh.

¹¹ Lj Van Opeldoorn dalam shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT Revika, Aditama, Bandung, 2006, hal 82-83

2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
3. Warga secara prinsipal menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum dan keputusan peradilan secara kongkrit dilaksanakan.¹²

b. Teori Keadilan

Istilah keadilan (*iustitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang, dapat disimpulkan bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenaan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntunan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, memperlakukan dengan tidak pandang bulu atau pilih kasih melainkan semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya, semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya.¹³

¹² Ibid, hal 84

¹³ Manulang E Fernando M, Menggapai Hukum Berkeadilan, buku Kompas, Jakarta, 2007, hal 57

Teori Keadilan menurut para ahli hukum :

i. Teori Aristoteles

Aristoteles adalah seorang filsuf pertama kali yang merumuskan arti keadilan. Aristoteles mengatakan bahwa keadilan adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya atau (*fiat justitia brevit mundus*), selanjutnya Aristoteles membagi keadilan menjadi dua bentuk yaitu :

F. Keadilan distributif adalah keadilan yang ditentukan oleh pembuat undang-undang, distribusinya memuat jasa, hak dan kebaikan bagi anggota-anggota masyarakat menurut prinsip kesamaan proporsional.

G. Keadilan korektif adalah keadilan yang menjamin, mengawasi dan memelihara distribusi ini melawan serangan-serangan ilegal

ii. Teori Ustinian

Yang menyatakan bahwa “keadilan adalah kebijakan yang memberikan hasil, bahwa setiap orang mendapat apa yang merupakan bagiannya”.

iii. Teori Herbet Spenser

Yang menyatakan setiap orang bebas untuk menentukan apa yang dilakukannya, asal ia tidak melanggar kebebasan yang sama dari orang lain.

iv. Teori Hans Kelsen

Menurutnya keadilan tentu saja digunakan dalam hukum dari segi kecocokan dengan undang-undang. Ia menganggap sesuatu yang adil hanya mengungkapkan nilai kecocokan relative dengan sebuah norma "adil" hanya dengan kata lain "benar".¹⁴

c. Teori Kemanfaatan

Aliran Utilitarrianisme mempunyai pandangan bahwa tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan kepada sebanyak-banyaknya orang. Kemanfaatan disini diartikan sebagai kebahagiaan (happiness), sehingga penilaian terhadap baik buruk atau adil tidaknya suatu hukum bergantung kepada apakah hukum itu meberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Dengan demikian berarti bahwa setiap penyusunan produk hukum (peraturan perundang-undangan) seharusnya senantiasa memperhatikan tujuan hukum yaitu untuk memberikan kebahagiaan sebanyak-banyaknya bagi masyarakat.

Teori Kemanfaatan menurut para ahli hukum :

i. Jeremy Bentham (1748-1832)

Bentham membangun sebuah teori hukum komprehensif diatas landasan yang sudah diletakkan, tentang asas manfaat,

¹⁴ Ansori Abdul Gani, *Filasafat Hukum Sejarah, Aliran dan Pemaknaan*, university of gajah mada, Yogyakarta 2006, hal 89

Bentham merupakan pencetus sekaligus pemimpin aliran kemanfaatan. Menurutnya hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan.

ii. John Stuart Mill (1806-1873)

Mill memiliki pendapat bahwa suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan. Menurut Mill kemanfaatan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapatkan simpati dari kita, sehingga hakikat kemanfaatan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.

Dalam hal ini yang menjadi pokok bahasan adalah bagaimana memberikan rasa adil bagi masyarakat dalam pelaksanaan pengadaaan/pelepasan tanah untuk kepentingan umum. Hal tersebut harus dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat luas yang terkena dampak pengadaaan tanah untuk kepentingan umum, orang atau badan hukum yang melepas tanahnya untuk kepentingan pembangunan, harus dapat memberikan dampak kehidupan yang secara ekonomis lebih baik dari pada sebelumnya.

Bertolak dari konsep hak menguasai negara, Negara mempunyai kewenangan untuk menentukan adanya macam-macam

hak atas tanah yang diberikan kepada masyarakat dan dapat dipunyai oleh masyarakat, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Di samping itu, Negara juga mempunyai hak untuk mencabut hak-hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh warga Negara dengan memberikan ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang apabila kepentingan umum menghendaki.

Berdasarkan hubungan khusus Negara dapat memiliki tanah (walaupun bersifat semu), pemilikan tanah itu digunakan untuk umum (*respublica*). Hubungan hukum yang terjadi dapat bersifat pemilikan atau penguasaan Implementasi dari konsep ini adalah tanah-tanah yang dipergunakan secara langsung oleh negara dapat dimiliki oleh negara. Negara juga mempunyai kewenangan untuk mengatur tanah-tanah yang dipergunakan oleh umum yang dipandang dapat memberikan manfaat lebih dari yang dimiliki oleh masyarakat.¹⁵

Sejumlah peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait lainnya telah diterbitkan untuk menjadi landasan yuridis Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

¹⁵ Winahyu Erwiningsih, *Aktualisasi Hukum Agraria Guna Menunjang Otonomi Daerah*, Jurnal Hukum Ius Quialustum, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2000, hal 79

- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- d. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- e. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 secara jelas bahwa bumi, air dan kekayaan yang terdapat didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, khusus berkaitan dengan tanah kewenangan negara tersebut secara tegas terjabarkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, memberi wewenang untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang *mengenai bumi, air, dan ruang angkasa*.

Pemikiran pengambilalihan hak atas tanah untuk kepentingan umum berasal dari konsep fungsi sosial yang melekat pada setiap hak-hak atas tanah. Pengaturan hukum tentang pengadaan tanah untuk

kepentingan umum dan segala pengaturan yang terkait di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak unifikasi Undang-undang Nomor 5 tahun 1960.

Berdasarkan prinsip tersebut maka setiap pemilik tanah tidak dapat dengan sepenuhnya dan sesukanya sendiri menggunakan tanahnya artinya pemilikan hak atas tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan rakyat, tanah yang diperoleh tidak boleh diterlantarkan, tanah yang diperlukan untuk Kepentingan Umum harus dapat dilepaskan melalui proses penguasaan oleh Negara dan tanah yang terbukti mengandung kekayaan hidup rakyat banyak dianggap sebagai tanah yang berada dibawah kekuasaan Negara, bahkan Negara dituntut mengatur batas maksimal pemilikan tanah oleh satu keluarga.

Pengertian tersebut menjadi jelas bahwa hak menguasai Negara lebih kuat kedudukannya dari pada hak milik atau hak-hak lain diatas tanah sebab kata mengatur dan menentukan itu mencakup mengalihkan peruntukan dan hubungan orang dengan tanah sesuai dengan kehendak Negara dalam menterjemahkan fungsi sosial. Pelaksanaan Hak Negara untuk menguasai dalam rangka fungsi sosial tanah adalah merupakan hubungan istimewa yang salah satunya adalah kewenangan Negara untuk melakukan pemaksaan jika perlu karena untuk Kepentingan Umum dalam hubungan

keperdataan dengan Warga Negara inilah yang merupakan dasar yang dipergunakan oleh pemerintah untuk melakukan pencabutan atau pembebasan hak atas tanah sesuai dengan prosedur yang ditentukan.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria menegaskan bahwa : “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Dan didalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa “kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Sejak berlakunya UUPA, memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan pembebasan (pengadaan) tanah atau pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Berdasarkan Pasal 18 UUPA yang tertulis:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.”

Pasal 18 UUPA menjadi dasar diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak

Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya. Di dalam Pasal 1 menentukan :

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.”

Masyarakat melepaskan hak-hak atas tanah kepada Negara sesuai dengan Pasal 1 butir 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yaitu Pelepasan Hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada Pertanahan. Sedangkan dalam Pasal 1 butir 9 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memberikan pengertian pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada Negara melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Di dalam Pasal 3 menentukan :

“Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, Negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan umum.”

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan kepentingan umum pencabutan hak-hak atas tanah dapat dilakukan, tetapi pemberian ganti kerugian juga harus diberikan kepada bekas pemilik tanah tersebut. Pengaturan tentang pencabutan hak atas tanah, baik tanah milik individu maupun tanah milik komunal jelas diperlukan.

Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan bahwa: “pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil”.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, patokan harga ganti rugi pembebasan tanah tetap mengacu kepada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dengan memperhatikan harga pasar. Akan tetapi berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, penentuan besarnya ganti rugi diserahkan sepenuhnya kepada Tim *Appraisal* (Juru Taksir). Bagi juru taksir sendiri tidak mempunyai acuan harga tanah, mungkin didasarkan kepada harga pasar, dan perlu diketahui harga pasar itu sendiri tidak pasti dan bisa dipolitisir.¹⁶ Untuk mencapai suatu keadilan dan kelayakan, penilaian besarnya nilai ganti kerugian yang telah ditentukan oleh Undang-Undang untuk dilakukan oleh Tim Penilai/Tim *Appraisal* yang bersifat independen

¹⁶ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah & Reklamasi Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2018, hlm.26

dalam menentukan besaran ganti rugi yang akan diberikan. Penilaian dilakukan atas bidang perbidang tanah yang dimaksudkan untuk memenuhi rasa keadilan.¹⁷ Sebagaimana diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai tersebut akan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.¹⁸

F. Definisi Konsep

Selain didukung dengan kerangka teori, penulisan ini juga didukung oleh definisi konsep, dalam definisi konsep penulisan Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak,¹⁹ diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan digunakan dalam penulisan, diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.²⁰

¹⁷ <https://kppip.go.id/opini/tanah-untuk-kepentingan-umum/diakses> pada 3 Maret 2019.

¹⁸ <https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt5c138e6c4afc0/mengurai-benang-kusut-problematika-pembebasan-lahan-serta-solusinya/diakses> pada 3 Maret 2019

¹⁹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pasal 3

²⁰ *ibid*, pasal 1 ayat 6

- b. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.²¹
- c. Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengaddan tanah.²²
- d. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.²³
- e. Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.²⁴
- f. Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan professional yang telah mendapatkan izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.²⁵

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian kepustakaan berdasarkan data pustaka dan norma-norma hukum tertulis dengan mengkaji penerapan atas

²¹ Ibid, pasal 1 ayat 2

²² Ibid, pasal 1 ayat 10

²³ Ibid, pasal 1 ayat 4

²⁴ Ibid, pasal 1 ayat 3

²⁵ Ibid, pasal 1 ayat 11

kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Dalam penelitian hukum yang normatif (*legal research*) yaitu merupakan studi dokumen, yakni menggunakan sumber-sumber data sekunder yang berupa peraturan-peraturan, perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum, dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka.²⁶ Pendekatan tersebut digunakan untuk mengkaji teori-teori hukum khususnya di bidang Hukum Agraria serta menganalisis penerapan kaidah hukum, yang meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku

H. Sumber Data

Dalam memberikan pemecahan isu hukum yang telah dikemukakan di atas maka penelitian dan penulisan ini didasarkan pada sumber bahan hukum yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder, serta bahan-bahan non hukum sepanjang memiliki relevansi dengan pemecahan isu hukum.²⁷

Lebih lanjut mengenai sumber bahan hukum primer, skunder dan bahan non hukum diuraikan sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga negara atau pemerintah

²⁶ Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial & Hukum*, Granit, Jakarta, 2004, hlm. 92

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum. Edisi Revisi*. Kencana, Jakarta. 2005, hal 204

dapat berbentuk peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya;
- d. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- e. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- f. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- g. Peraturan Presiden Nomor 107 Tahun 2015 Tentang Percepatan Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Kereta Cepat Antara Jakarta dan Bandung.
- h. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- i. Surat Menteri Agraria dan tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 738/29.1-600/III/2018 tanggal 07 Maret 2018 perihal Permohonan Petunjuk Penyelesaian Tanah Sisa dan Tanah Terdampak;

- j. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Karawang Tahun 2011-2031;
 - k. Putusan Pengadilan Negeri Karawang Nomor 37/Pdt.G/2018/PN KWg, tertanggal 26 Juni 2018 ;
 - l. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 473.K/Pdt/2019, tertanggal 21 Februari 2019 ;
2. Bahan hukum sekunder yakni bahan-bahan hukum yang memberi penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer yang berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya;
 3. Bahan non hukum,yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan-bahan non hukum terdiri dari buku-buku yang memuat tentang penjelasan seputar Pendadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

I. Sistematika Tesis

Dalam setiap penulisan karya ilmiah mengandung di dalamnya sistematika penulisan yang berguna untuk membantu penulis mengembangkan tulisan tanpa keluar dari ide pokok penulisan tersebut. Adapun sistematika penulisan karya ilmiah ini adalah sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan

Dalam Bab I ini penulis menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Pada bab II penelitian ini akan menguraikan dan membahas mengenai teori-teori dan Undang-undang yang mengatur mengenai ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Bab III Tinjauan Normatif

Pada Bab III dalam penelitian ini akan membahas dan menguraikan mengenai aturan-aturan hukum positif yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada Bab IV penelitian ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan pada pokok permasalahan yang diangkat dalam karya ilmiah ini, yaitu penyelesaian sengketa penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah di Kabupaten Karawang untuk pembangunan jalur kereta cepat Jakarta Bandung dan penyelesaian perkara tanah sisa yang terkena dampak pembebasan lahan dalam pengadaan tanah di Kabupaten

Karawang untuk pembangunan jalur kereta cepat Jakarta Bandung yang dari segi manfaat tidak dapat digunakan lagi sesuai peruntukannya.

Bab V

Penutup

Merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang ada di bab I dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kepentingan Umum

Kepentingan umum yang dijadikan dasar alasan melakukan pembebasan tanah selama ini masih banyak terdapat penafsiran yang berbeda sehingga tidak jarang menjadi sumber konflik. Pada saat penetapan lokasi pembangunan sampai pada proses pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merumuskan pengertian kepentingan umum yaitu : “kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.²⁸

Pengertian kepentingan umum ini lebih luas jika dibandingkan dengan pengertian kepentingan umum yang dirumuskan sebelumnya, dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 tahun 2005 jo Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 tahun 2006 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dalam aturan

²⁸ Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

ini mendefinisikan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat

Maria S.W. Sumardjono dalam uraiannya mengenai pengadaan tanah menyampaikan bahwa kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.²⁹

Lebih lanjut dikatakan Maria S.W Soemardjono yang dikutip dalam bukunya Adrian Sutedi, konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya” (socially profitable atau four public use atau actual use by the public) dan agar unsur kemanfaatan ini dapat terpenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung, untuk penentuan suatu kegiatan seyogyanya melalui penelitian

²⁹ Maria S.W. Soemardjono, Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya, hlm. 73.

terpadu.³⁰ Manakala memulai membicarakan hukum maka yang menjadi tujuan hukum adalah kepentingan umum, dengan demikian kepentingan umum sebagai konsep harus berjalan berdampingan dengan terwujudnya Negara. Negara dibentuk demi kepentingan umum dan hukum merupakan sarana utama untuk mewujudkan kepentingan umum. Karena aspek yang paling terpenting dalam hukum adalah tercapainya rasa keadilan bagi masyarakat pada tingkatan yang tertinggi.

Kepentingan dalam arti luas diartikan sebagai “public benefit” sedangkan dalam arti sempit “public use” diartikan sebagai “public access”, atau apabila public access tidak dimungkinkan, maka cukup “if the entire public could use the product of the facility”.³¹

Menurut John Salindeho belum ada definisi yang sudah dikemukakan mengenai kepentingan umum, namun cara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas

³⁰ Maria S.W Soemardjono, Telaah Konseptual Terhadap Beberapa Aspek Hak Milik, Sebuah Catatan Untuk Makalah Chadijdjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA, Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara – Badan Pertanahan Nasional Medan 19-20 September 1990, hlm 13

³¹ Ibid, hlm 200

dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengentalannya yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azaz-azaz Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta wawasan Nusantara.³²

Notonogoro berpendapat bahwa kepentingan umum hendaknya seimbang dengan kepentingan individu. Begitu pentingnya kepentingan umum dalam kehidupan bernegara yang dalam peraktiknya berbenturan dengan kepentingan individu maka perlu didefinisikan dengan jelas.³³ Apabila nilai-nilai yang menyangkut kepentingan umum ditinggalkan dan kepentingan peribadi atau kelompok yang ditonjolkan maka pergolakan dan sengketa tidak dapat dihindari, paham pancasila yang meletakkan kepentingan individu dan kepentingan masyarakat secara seimbang, Negara tidak berfungsi secara pasif namun harus

³² John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, hlm. 40

³³ Adrian Sutedi, Op., Cit. hlm. 70.

secara aktif mengusahakan ketertiban umum dan sekaligus menunjang kesejahteraan masyarakat.³⁴

Pada umumnya terdapat dua cara untuk mengungkapkan doktrin kepentingan umum yaitu:³⁵

- a. Pedoman umum, yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan alasan kepentingan umum, istilah yang sering digunakan untuk mengungkapkan pengertian “umum” tersebut, misalnya : *public* atau *social*, *general*, *common* atau *collective*, sedangkan untuk istilah “kepentingan” atau “*purpose*” sering diganti dengan *need*, *necessity*, *interest*, *function*, *utility* atau *use*. Sesuai dengan sifatnya sebagai pedoman, maka hal ini memberikan kebebasan bagi eksekutif untuk menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.
- b. Penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya : sekolah, jalan, bangunan-bangunan pemerintah dan sebagainya yang oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum, segala kegiatan diluar yang tercantum dalam

³⁴ Ibid

³⁵ G. Kitay dalam S.W Sumardjono, Ibid, hlm. 241.

daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk pengadaan tanah.

Dari hal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu kegiatan benar-benar untuk kepentingan umum, yaitu ³⁶:

- 1) Kegiatan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah.
- 2) Mengandung batasan bahwa kegiatan kepentingan umum tidak dimiliki oleh perorangan atau swasta. Dengan kata lain, swasta dan perorangan tidak dapat memiliki jenis-jenis kegiatan kepentingan umum yang membutuhkan pembebasan tanah-tanah hak maupun negara.
- 3) Kegiatan pembangunan terkait dilakukan oleh pemerintah, memberikan batasan bahwa proses pelaksanaan dan pengelolaan suatu kegiatan untuk kepentingan umum hanya dapat diperankan oleh pemerintah.
- 4) Tidak mencari keuntungan
- 5) Membatasi fungsi suatu kegiatan untuk kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan kepentingan swasta yang bertujuan mencari keuntungan sehingga terqualifikasi bahwa kegiatan untuk kepentingan umum sama sekali tidak boleh mencari keuntungan.

³⁶ Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Ed. 1, Cet 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 75

Agar dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dapat dilaksanakan berdasarkan kriteria kepentingan umum secara efektif harus memenuhi kriteria sifat, kriteria bentuk, dan kriteria karakteristik atau ciri-ciri:³⁷

- a) Penerapan untuk kriteria sifat suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memiliki kualifikasi untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu sifat dari beberapa sifat yang telah ditentukan dalam daftar sifat kepentingan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Undang-undang nomor 2 tahun 2012.
- b) Penerapan untuk kriteria bentuk suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar mempunyai kualifikasi sebagai kegiatan untuk kepentingan umum harus memenuhi salah satu syarat untuk kepentingan umum sebagaimana daftar bentuk kegiatan kepentingan umum tersebut tercantum dalam pasal 10 Undang-undang nomor 2 tahun 2012.
- c) Penerapan untuk kriteria suatu kegiatan untuk kepentingan umum agar memenuhi kualifikasi ciri-ciri kepentingan umum sehingga benar-benar berbeda dengan bukan kepentingan umum, maka harus memasukkan ciri kepentingan umum,

³⁷ *Ibid* hlm 66

yaitu bahwa kegiatan tersebut benar-benar dimiliki pemerintah, dikelola pemerintah dan tidak untuk mencari keuntungan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan untuk menadapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut.³⁸ Pengertian dalam pasal ini adalah pengertian dalam arti umum, siapa saja yang hendak mendapatkan tanah dapat dikategorikan juga dalam istilah pengadaan tanah, maka dapatlah dipahami ketika judul keputusan presiden tersebut ditulis “pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan”.³⁹

Implementasi kepentingan umum ini manakala salah ditafsikan akan menyebabkan hilangnya rasa keadilan bagi masyarakat, jika kepentingan umum tidak bisa diakses atau dimanfaatkan secara langsung oleh seluruh lapisan masyarakat, keadaan demikian adalah jelas bertentangan dengan filosofis hukum yaitu kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya diberikan kepada semua lapisan masyarakat tanpa pandang bulu. Penyebab terjadinya penyimpangan yang demikian itu setidaknya karena dua kemungkinan, yakni karena aspek peraturan

³⁸ Pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

³⁹ Muhamad Yamin Lubis & Abdurrahim Lubis, Pencabutan Hak, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah, Cet 1 Mandar Maju, Bandung 2011 hlm 56

perundang-undangan atau aspek penyimpangan karena salah penafsiran dilapangan.⁴⁰

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 secara lebih luas didefinisikan pengadaan tanah yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanah tanaman dan benda yang berkaitan dengan tanah atau pencabutan atas tanah Kemudian dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 adalah sama rumusan defenisi dari pengadaan tanah namun ada kalimat yang dipotong “atau dengan pencabutan hak atas tanah. Dengan demikian pengertian pengadaan atas tanah dan pencabutan atas tanah jelas memiliki arti dan makna yang berbeda, pencabutan hak atas tanah bertidak secara aktif dan bersifat sepihak maupun pihak swasta yang didukung oleh pemerintah.⁴¹ Namun persamaan istilah pembebasan tanah dan pencabutan tanah adalah terletak pada adanya ganti rugi

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dikatakan bahwa pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam undang-undang ini tidak dicantumkan

⁴⁰ Agrian Sutedi, Op, Cit, hlm, 69

⁴¹ Muhamad Yamin Lubis & Abdurrahman Lubis, Op, Cit, hlm, 59.

sama sekali kata pencabutan dan pembebasan tanah, hal ini menandakan bahwa spirit yang tertuang dalam undang-undang ini adalah agar dalam pengadaan tanah pola yang dipakai lebih bersifat lunak dan menghargai kedudukan pemegang hak atas tanah, sehingga disebutkan juga kata pemberian ganti rugi yang layak dan adil.

Penetapan ganti rugi yang layak dan adil ini perlu ada kejelasan dalam penerapannya, sehingga ukuran layak dan adil bagi pemerintah dan pemegang hak atas tanah terdapat keseimbangan, tidak hanya pemerintah yang menilai sebarang mungkin dengan menetapkan harga sesuai yang diinginkan tetapi harus ada konsensualisme atau kesepakatan harga antara pemerintah dan pemegang hak atas tanah, dengan diupayakan semaksimal mungkin untuk menghindari upaya pemaksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan hak. Tidak lagi dengan menggunakan *konsinyasi* atau penitipan ganti rugi yang dilakukan melalui pengadilan tetapi berupaya semaksimal mungkin untuk tidak digunakan penitipan ganti rugi secara paksa namun yang paling terpenting adalah penetapan ganti rugi secara suka rela tanpa ada unsur paksaan dari pemerintah.

Dalam penetapan ganti rugi juga yang menjadi masalah adalah dasar penetapan ganti rugi yaitu NJOP (nilai jual objek

pajak) yang terlalu rendah, tidak sesuai lagi dengan harga pasaran, sehingga seharusnya pemerintah harus menaikkan NJOP sesuai dengan perkembangan harga. Dengan demikian maka paling tidak dapat meminimalisir terjadinya sengketa penetapan harga dalam pengadaan tanah

B. Pengadaan Tanah

Dalam musyawarah pembebasan tanah harus dilandasi dengan adanya kesepakatan antara pemegang hak dengan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pendapat Abdurrahman, pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum semula yang terdapat di antara pemegang hak/penguasaan atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.⁴² Maria S.W. Sumardjono mengatakan, ganti rugi dapat disebut adil apabila keadaan setelah pengambilalihan tanah paling tidak kondisi social ekonominya setara dengan keadaan sebelumnya, disamping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur.⁴³

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah mempunyai kewenangan

⁴² Abdurrahman, Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm 10.

⁴³ Maria S.W Sumardjono, Op. Cit, hlm, 89.

untuk melakukan upaya paksaan terhadap masyarakat untuk melepaskan haknya atas tanah dengan alasan kepentingan umum. Setidaknya terdapat dasar prinsip muatan yang terkandung didalam aturan yang dibuat sehingga dalam aturan tidak memuat aturan yang tanpa dasar yang jelas.

Prinsip pengadaan tanah setidaknya termuat dalam sebuah aturan yaitu :⁴⁴

- 1) Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi warga Negara, sehingga tidak sedemikian rupa dapat dengan mudah diambil untuk kepentingan-kepentingan tertentu termasuk untuk kepentingan umum, tanpa mengindahkan aturan hukum yang ada.
- 2) Prinsip kepentingan umum baik dalam pengaturannya (ketentuan materil) dan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum (ketentuan formil) maupun dalam proses pemberian hak atas tanah kepada instansi pemerintah sebagai pemangku bagi kepentingan umum.
- 3) Prinsip kepastian atas kepentingan umum menyangkut pengertian, penetapan bidang kegiatan

⁴⁴ Ibid, hlm, 101

yang masuk kategori kepentingan umum, dengan penegasa adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat, kegiatan benar-benar dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah, nyata-nyata tidak digunakan untuk mencari keuntungan (tidak ada unsur komersial atau bisnis) perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan rencana umum tata ruang wilayah.

- 4) Prinsip pelaksanaan dengan cara cepat dan transparan, dengan pembentukan panitia yang kompeten baik untuk panitia pengadaan tanah maupun panitia tim penafsir harga tanah, lengkap dengan susunan dan uraian tugasnya secara limitatif.
- 5) Prinsip musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah terutama mengenai hal yang berkaitan dengan dan tujuan dari pengadaan tanah tersebut dan juga mengenai penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian
- 6) Prinsip pemberian ganti rugi yang layak dan adil atas setiap pengambilan hak atas tanah rakyat, sebab hak atas tanah tersebut bagian dari aset seseorang yang

diperoleh dengan pengorbanan tertentu, dan apabila sudah terdaftar maka telah ada legalitas aset yang diberikan oleh Negara dan kepada penerima haknya biasanya membayar kompensasi kepada Negara baik dalam bentuk kewajiban uang, termasuk kepada kas Negara maupun kewajiban perpajakan, selain itu harus ditegaskan pengertian ganti rugi yang layak dan adil sehingga diperoleh tolak ukur yang dapat dipedomani dalam pemberian ganti rugi.

- 7) Prinsip perbedaan ketentuan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan kriteria yang ditentukan secara limitatif dengan pengadaan tanah bukan untuk kepentingan umum (kepentingan pemerintah yang ada unsur komersil atau bisnis dan kepentingan swasta) serta penetapan kriteria luasan tanah skala kecil dengan prosedur pengadaan tanahnya, termasuk dalam hal penggunaan standar dan norma seperti kemungkinan penggunaan bantuan panitia pengadaan tanah.

C. Ganti Kerugian

Bentuk pelaksanaan mekanisme ganti rugi yang sah secara yuridis dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum mencakup hal-hal berikut ini :

1. Inventarisasi dan identifikasi, penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
2. Penilaian ganti kerugian;
3. Musyawarah penetapan ganti kerugian;
4. Pemberian ganti kerugian;
5. Pelepasan tanah instansi;

Pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana yang telah diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, acuan yang digunakan oleh Tim Penilai Harga Tanah adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan seta variable-variable yang dapat dijadikan pertimbangan, nilai jual bangunan dan nilai jual tanaman. Sementara itu, baik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015, maupun Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012, ternyata kurang jelas diatur mengenai dasar acuan dalam menentukan nilai atau besaran harga tanah. Dalam Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 misalnya, petunjuk yang mendekati mengenai dasar

acuan dalam menentukan besaran ganti rugi ada pada pasal 56 ayat 4 dan pasal 57 ayat 3 yang pada intinya menyatakan bahwa peta bidang tanah dan daftar nominative menjadi acuan dalam proses penentuan ganti rugi.

Untuk menjawab kegaduhan ini, kita perlu menelaah lebih lanjut pada pasal demi pasal yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015. Pada pasal 65 ayat 1 menyebutkan tugas dari Tim Penilai ialah 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 nominative menjadi bagian dari bahan pertimbangan Tim Penilai dalam menentukan besarnya ganti kerugian. Hasil penilaian tersebut kemudian diserahkan kepada Kepala Panitia Pengadaan Tanah.

Selanjutnya, bila terdapat keberatan dari pihak yang berhak mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat melakukan beberapa langkah hukum seperti mengajukan keberatan kepada Pengadilan Neferi (Pasal 73 ayat 1 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012) maupun mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung (pasal 73 ayat 3 Peraturan Presiden

Nomor 71 Tahun 2012). Bentuk ganti kerugian serta dasar acuan yang digunakan dalam menentukan besaran maupun bentuk ganti kerugian yang diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 03 Tahun 2007 maupun Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 05 Tahun 2012, yang dijadikan dasar atau acuan dalam menilai besaran ganti kerugian harga tanah hanya pada NJOP, nilai bangunan, nilai jual tanaman, bukan pada nilai jual berdasarkan harga pasar yang selama ini diinginkan oleh masyarakat yang terkena pengadaan tanah.

Paradigma ganti rugi cenderung bermakna bahwa pemegang hak atas tanah itu sudah mengalami kerugian sebelum pelepasan tanahnya untuk kepentingan umum. Hal ini berbeda dengan kompensasi. Dalam paradigma kompensasi, proyek pengadaan tanah menjamin kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya, bukan proses pemiskinan masyarakat. Dengan demikian istilah yang tepat untuk digunakan adalah kompensasi. Ganti rugi itu identik dengan korban. Di sisi lain, dalam pengadaan tanah tidak perlu ada korban. Jika demikian, berarti pembuat undang-undang pada saat membuat undang-undang telah mengasumsikan bahwa akan ada yang menjadi korban pada saat pengadaan tanah untuk kepentingan umum, padahal itu tidak seharusnya terjadi.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mengandung banyak kelemahan dan bersifat refresif yang merugikan pemilik hak atas tanah. Ada beberapa ketentuan yang menunjukkan semangat refresif tersebut :⁴⁵

1. Perhitungan Ganti Rugi.

Tidak adanya ketentuan bahwa pemberian ganti rugi itu menjamin kehidupan rakyat yang kehilangan hak atas tanahnya jadi lebih baik. Bentuk ganti rugi yang diatur hanya materiil, bahkan standar nilai ganti rugi tanah hanya berdasarkan NJOP, bukan berdasarkan harga pasar.

2. Proses Pengadaan Tanah.

Jika waktu musyawarah yang ditentukan melewati batas maka pemegang hak atas tanah tidak memiliki pilihan lain, kecuali dipaksa menerima ganti rugi yang ditetapkan. Bahkan, hak pemilik tanah atas tanah dapat dicabut.

3. Panitia Pengadaan Tanah (P2T).

P2T yang dibentuk hanya mewakili pemerintah. Panitia pengadaan tanah ini dipastikan tak akan netral dan obyektif dalam bernegosiasi untuk pembebasan lahan. Tak ada jaminan bahwa oknum dalam panitia pengadaan tanah ini bermain mata

⁴⁵ Bernhard Limbong, Op, Cit, hal 108-109

dengan investor yang menyediakan modal untuk pembebasan lahan.

4. Pencabutan Hak atas Tanah.

Rakyat makin dilemahkan dengan kehadiran peraturan yang memberi kewenangan kepada pemerintah untuk mencabut hak rakyat atas tanah. Ketentuan ini sangat represif karena memaksa rakyat menyerahkan tanahnya dengan dalih untuk tidak menghambat pembangunan untuk kepentingan umum.

Beberapa permasalahan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menunjukkan bahwa telah timbul berbagai persoalan dalam pelaksanaannya. Mengingat kelemahan-kelemahan dalam peraturan perundang-undangan terdahulu yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, maka dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pemerintah mencoba untuk memperbaiki kekurangan tersebut. Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 memberikan pengertian mengenai ganti kerugian yaitu “penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”.

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan verifikasi ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian. Lembaga pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan peraturan

perundang-undangan. Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian Objek pengadaan Tanah. Penilai yang ditetapkan wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan perundang- undangan.

Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh pemerintah dilakukan bidang per bidang tanah meliputi :⁴⁶

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

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 sisa⁴⁷.

⁴⁶ Pasal 33 Undang-Undang No 2 Tahun 2012, Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁴⁷ Ibid, Penjelasan pasal 33 huruf f

Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai, merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai, disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara. Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil Penilai, menjadi dasar musyawarah penyetor kerugian. Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.⁴⁸ Yang dimaksud dengan tidak lagi dapat difungsikan adalah bidang tanah yang tidak lagi dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula. Sehubungan dengan hal tersebut, pihak yang menguasai/memiliki tanah dapat meminta ganti kerugian atas seluruh tanahnya.

Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk :⁴⁹

1. Uang;
2. Tanah pengganti;
3. Permukiman kembali;
4. Kepemilikan saham; atau
5. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

⁴⁸ Ibid, Pasal 35

⁴⁹ Ibid, Pasal 36

Yang dimaksud dengan permukiman kembali adalah proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada pihak yang berhak ke lokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses pengadaan tanah.⁵⁰ Sementara itu yang dimaksud dengan bentuk ganti kerugian melalui kepemilikan saham adalah penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum terkait dan/atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antar pihak.⁵¹ Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak misalnya gabungan dari 2 (dua) atau lebih bentuk ganti kerugian.⁵²

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah, menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan

⁵⁰ Ibid, Penjelasan Pasal 36 Huruf c

⁵¹ Ibid, Penjelasan Pasal 36 Huruf d

⁵² Ibid, Penjelasan Pasal 36 Huruf e

keberatan kepada pengadilan paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Sebagai pertimbangan dalam memutus putusan atas besaran ganti kerugian, pihak yang berkepentingan dapat menghadirkan saksi ahli di bidang penilaian untuk didengar pendapatnya sebagai pembanding atas penilaian ganti kerugian.

Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri, dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan, karena hukum Pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian. Pemberian ganti kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang berhak.

Pemberian ganti kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian. Apabila berhalangan, pihak yang berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas ganti kerugian. Pihak yang berhak antara lain :⁵³

- 1 Pemegang hak atas tanah;
- 2 Pemegang hak pengelolaan;
- 3 Nadzir, untuk tanah wakaf;
- 4 Pemilik tanah bekas milik adat;
- 5 Masyarakat hukum adat;
- 6 Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- 7 Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- 8 Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pada ketentuannya, ganti kerugian diberikan kepada pemegang hak atas tanah. Untuk hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di atas tanah yang bukan miliknya, ganti kerugian diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya, sedangkan ganti kerugian atas

⁵³ Ibid, Penjelasan Pasal 40

tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan.

Ganti rugi terhadap tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pihak yang menguasai tanah Negara yang dapat diberikan ganti kerugian adalah pemakai tanah sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa menyewa, atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan pemegang dasar penguasaan atas tanah adalah pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan atas tanah yang bersangkutan, misalnya pemegang akta jual beli atas hak atas tanah yang belum dibalik nama pemegang akta jual beli, atas hak milik adat yang belum diterbitkan sertifikat, dan pemegang izin menghuni.

Bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang belum atau tidak dipunyai dengan hak atas tanah, ganti

kerugian diberikan kepada pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah, dan/atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung. Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan Objek Pengadaan Tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti tersebut merupakan satu- satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggungjawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain atas Objek Pengadaan Tanah yang telah diserahkan kepada Instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian. Setiap orang yang melanggar ketentuan tersebut dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian

dititipkan di pengadilan negeri setempat. Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap :

1. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
2. Obyek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan; masih disengketakan kepemilikannya; diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atas pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian atau instansi yang memperoleh tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diberikan insentif perpajakan.

D. Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mempunyai proses dan tahapan-

tahapan yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil,⁵⁴ dengan uraian sebagai berikut :

1. Tahap perencanaan pengadaan tanah

Pada tahap perencanaan ini instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang didasarkan pada rencana tata ruang wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah, rencana strategis, rencana kerja pemerintah instansi yang bersangkutan.⁵⁵ Perencanaan pengadaan tanah tersebut disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah yang paling sedikit memuat :⁵⁶

- a. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
- b. Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan rencana pembangunan nasional dan daerah;
- c. Letak tanah;
- d. Luas tanah yang dibutuhkan;
- e. Gambaran umum status tanah;
- f. Perkiraan waktu pelaksanaan Pengadaan Tanah ;

⁵⁴ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁵⁵ Ibid, Pasal 14

⁵⁶ Ibid, Pasal 15

- g. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
- h. Perkiraan nilai tanah;
- i. Rencana penganggaran;

Dokumen pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan aturan perundang-undangan dan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan kemudian diserahkan kepada pemerintah provinsi.

Studi kelayakan yang dimaksud dalam pengadaan tanah mencakup survey sosial dan ekonomi, kelayakan lokasi, analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat, perkiraan nilai tanah, dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul dari akibat pengadaan tanah dan pembangunan, serta studi lain yang diperlukan.⁵⁷

2. Persiapan pengadaan tanah

Dalam persiapan pengadaan tanah yang dilakukan setelah menyerahkan dokumen perencanaan ke pemerintah daerah dalam hal ini gubernur maka yang dilakukan kemudian adalah pendataan lokasi pembangunan yang meliputi tahap pendataan pemegang hak atas tanah

⁵⁷ Penjelasan Pasal 15 ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

yang dilakukan paling lama selama 30 (tiga puluh) hari sejak pemberitahuan rencana pembangunan kemudian dilakukan konsultasi publik.⁵⁸

Pelaksanaan konsultasi publik dimaksudkan untuk mendapatkan kesepakatan rencana lokasi pembangunan dari pihak yang berhak dengan cara melibatkan masyarakat yang terkena dampak rencana pembangunan yang dilaksanakan rencana lokasi pembangunan atau lokasi lain yang disepakati. Pelibatan pihak yang berhak atas tanah yang akan dibebaskan dapat dilakukan melalui perwakilan dengan menggunakan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas tanah yang terkena lokasi pembangunan. Jika dalam musyawarah penetapan lokasi pembangunan dapat disepakati maka instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan kepada gubernur dan gubernur selama 14 (empat belas) hari dan gubernur wajib menetapkan terhitung sejak diterimanya permohonan penetapan oleh instansi yang memerlukan tanah.

Jika dalam konsultasi publik tidak terdapat kesepakatan lokasi rencana pembangunan maka instansi

⁵⁸ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

terkait melaporkan kepada gubernur, kemudian gubernur membentuk tim kajian terhadap keberatan pemegang hak atas tanah. Tim kajian yang dimaksudkan adalah terdiri dari:⁵⁹

- a. Sekretaris Daerah Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota ;
- b. Kepala kantor wilayah badan pertanahan nasional sebagai sekretaris merangkap anggota;
- c. Intansi yang mempunyai urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota ;
- d. Kepala kantor wilayah kementerian hukum dan hak asasi manusia sebagai anggota ;
- e. Bupati/walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota
- f. Akademisi sebagai anggota

Tim yang dibentuk ini mempunyai tugas menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan dan melakukan rekomendasi diterima atau ditolak keberatan.⁶⁰

Kemudian gubernur mengeluarkan surat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi

⁵⁹ Ibid, Pasal 21, ayat 3

⁶⁰ Ibid, Pasal 21 Ayat 4

pembangunan. Jika ditolaknya keberatan yang diajukan pemegang hak atas tanah/atau yang terkena lokasi rencana pembangunan maka gubernur menetapkan lokasi pembangunan, tetapi jika gubernur menerima keberatan dari yang terkena rencana lokasi pembangunan maka penetapan lokasi ditetapkan ditempat lain.⁶¹

Tujuan diadakannya konsultasi publik rencana pembangunan adalah⁶² :

- 1) Mendapatkan kesepakatan penentuan lokasi rencana pembangunan untuk kepentingan umum dari pihak yang berhak (pemilik) perwakilan.⁶³
- 2) Musyawarah antara pemerintah dengan para pemilik lahan dan apabila telah mendapatkan hasil kesepakatan dari para pihak dituangkan dalam bentuk Berita Acara.⁶⁴
- 3) Menentukan batas waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja, penentuan batas waktu ini demi untuk mendapatkan kepastian.⁶⁵

⁶¹ Ibid, Pasal 22

⁶² Mudakir Iskandar Syah, SH, MH, Pembebasan Tanah Dan Reklamsi Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2018, hlm 46.

⁶³ Pasal 19 Undang-Undang No 2 Tahun 2012, Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁶⁴ Ibid, Pasal 19

⁶⁵ Ibid, Pasal 20

- 4) Apabila dalam waktu tersebut terdapat pihak yang keberatan, konsultasi publiknya diulang dengan batas waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.⁶⁶

Jikalau setelah konsultasi publik telah mendapatkan kesepakatan, tentunya kegiatan konsultasi publik sudah dianggap selesai, dan melanjutkan untuk kegiatan berikutnya. Akan tetapi kalau ternyata konsultasi publik tidak mulus artinya tidak tercapai kesepakatan, maka konsultasi publik harus diulang beberapa kali namun apabila setelah diulang ternyata tidak mendapatkan kesepakatan atau masyarakat tetap keberatan untuk penentuan lokasi pembangunan, maka pihak masyarakat dapat mengajukan keberatan melalui gubernur, kemudian gubernur membentuk :⁶⁷

- a. Tim untuk melakukan kajian dari berbagai aspek untuk mencari jalan keluar.⁶⁸

⁶⁶ Ibid, Pasal 20

⁶⁷ Mudakir Iskandar Syah, SH, MH, Pembebasan Tanah Dan Reklamasi Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2018, hlm 47.

⁶⁸ Pasal 21 Ayat 3, Undang-Undang No 2 Tahun 2012, Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:

- a. sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
- b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota;
- c. instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
- d. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;

- b. Tim menginventarisasi semua permasalahan dan alasan keberatan dari masyarakat pemilik lahan atau perwakilannya.⁶⁹
- c. Tim melakukan kajian apakah usulan masyarakat itu diterima atau ditolak, dalam waktu paling lama 14 hari kerja.⁷⁰
- d. Gubernur mengeluarkan surat yang isinya menerima atau menolak atas keberatan yang diajukan oleh masyarakat.⁷¹
- e. Apabila disetujui penentuan lokasi, maka gubernur menetapkan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.⁷²
- f. Apabila ada keberatan rencana lokasi pembangunan, gubernur memberitahukan kepada instansi yang memerlukan tanah untuk mencari lokasi pembangunan kepentingan umum tersebut ke tempat lain.⁷³

-
- e. Bupati/wali kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan
 - f. akademisi sebagai anggota.

⁶⁹ Ibid, Pasal 21 Ayat 4

Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bertugas:

- a. menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
- b. melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan
- c. membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan.

⁷⁰ Ibid, Pasal 21 Ayat 5

⁷¹ Ibid, Pasal 21 Ayat 6

⁷² Ibid, Pasal 22 Ayat 1

⁷³ Ibid, Pasal 22 Ayat 2

- g. Pihak yang keberatan berhak mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) paling lambat 30 hari kerja.⁷⁴
 - h. Pengadilan Tata Usaha Negara dapat menerima atau menolak gugatan paling lama 30 hari kerja.⁷⁵
 - i. Pihak yang menerima putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, apabila dianggap tidak sesuai dapat mengajukan kasasi dalam waktu paling lama 14 hari kerja.⁷⁶
 - j. Mahkamah Agung dapat memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 hari kerja.⁷⁷
 - k. Putusan Mahkamah Agung menjadi dasar hukum dalam pentuan lokasi kepentingan umum.⁷⁸
3. Pelaksanaan

Apabila penetapan lokasi lahan untuk pembangunan kepentingan umum telah mendapatkan persetujuan dari semua pihak berarti secara definitive tidak ada masalah bagi calon pengguna tanah, kemudian dilanjutkan dengan pelaksanaan berupa :⁷⁹

- a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, termasuk pengukuran,

⁷⁴ Ibid, Pasal 23 Ayat 1

⁷⁵ Ibid, Pasal 23 Ayat 2

⁷⁶ Ibid, Pasal 23 Ayat 3

⁷⁷ Ibid, Pasal 23 Ayat 4

⁷⁸ Ibid, Pasal 23 Ayat 5

⁷⁹ Mudakir Iskandar Syah, SH, MH, Pembebasan Tanah Dan Reklamsi Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2018, hlm 47.

pemetaan dan identifikasi kepemilikan. Dari hasil inventarisasi tersebut harus diumumkan kepada masyarakat, di media yang mudah diakses oleh masyarakat. Untuk pemilik yang menganggap hasil inventarisasi tidak benar bisa mengajukan permohonan kepada pemerintah atau panitia pengadaan tanah.

b. Penilaian Ganti Kerugian

Dalam penilaian ganti rugi ini maksudnya adalah menentukan jenis apa saja yang harus diberikan ganti rugi, sehubungan dengan pemanfaatan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, meliputi :

- 1) Tanah yang dimanfaatkan untuk pembangunan kepentingan umum;
- 2) Ruang atas tanah dan tanah bawah tanah, artinya ruang di bawah atau di atas tanah dalam batas tertentu, karena tidak sampai dengan ruang di atas tanah yang ada diatas tanah;
- 3) Bangunan, berupa semua jenis bangunan yang ada diatas tanah ;
- 4) Tanaman, semua jenis tanaman yang mempunyai nilai ekonomis;

- 5) Benda yang berkaitan dengan tanah, yang dianggap ada nilai manfaat;
 - 6) Kerugian lain yang dapat dinilai.
- c. Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian
- Untuk menentukan besaran ganti rugi harus dimusyawarahkan antara pemerintah dengan pemilik tanah dalam jangka waktu 30 hari kerja. Apabila para pemilik tanah tidak dapat menyetujui besaran ganti rugi dari hasil musyawarah dapat mengajukan upaya hukum ke Pengadilan Negeri setempat dalam jangka waktu 14 hari kerja, pihak Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 30 hari kerja harus sudah mengeluarkan putusan, dan apabila upaya hukum berlanjut ke Mahkamah Agung maka dalam jangka waktu 14 hari kerja juga harus diajukan, dan Mahkamah Agung dalam jangka waktu 30 hari kerja harus sudah menerbitkan putusan. Apabila telah ada putusan Mahkamah Agung maka sudah mengikat semua pihak dan dijadikan dasar untuk kegiatan selanjutnya.
- d. Pemberian Ganti Kerugian
- Pemberian ganti kerugian bagi tanah yang dinfaatkan untuk pembangunan kepentingan umum, diserahkan kepada yang berhak berdasarkan musyawarah mufakat, apabila

sudah disepakati besaran ganti ruginya, untuk yang belum disepakati, pembayarannya didasarkan putusan Mahkamah Agung. Pada saat penyerahan ganti rugi, para pemilik tanah harus melepaskan haknya dan menyerahkan semua surat tanah kepada pemerintah atau panitia pengadaan tanah. Untuk uang ganti rugi bisa dititipkan di Pengadilan Negeri apabila :

- 1) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaanya;
- 2) Objek pengadaan tanahnya sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- 3) Tanahnya masih dipersengketakan kepemilikannya;
- 4) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang ; atau
- 5) Menjadi jaminan bank.

e. Pelepasan tanah instansi

Untuk pelepasan hak atas tanah yang dikuasai pemerintah, atau badan usaha milik pemerintah tidak diberikan ganti rugi kecuali berdiri bangunan di atasnya dan dimanfaatkan untuk tugas pemerintahan, dan tanah yang dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Daerah dan/atau tanah kas desa.

4. Penyerahan Hasil

Panitai/Tim setelah selesai semua proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum sudah dilalui, maka hasil lahan yang sudah dicapai akan dilanjutkan dengan proses selanjutnya yaitu serah terima kepada pengguna. Pengguna tanah bisa lembaga pemerintah bisa lembaga swasta tergantung kepada perencanaan semula.

Penyerahan hasil pengadaan lahan ini dilakukan setelah :

- a. Pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak atau pihak yang dikuasakan, dengan serah terima dan kepada pihak pemilik tanah menyerahkan surat tanah asli kepada panitia dengan menandatangani penyerahan atau peralihan hak tanahnya kepada panitia.
- b. Pemberian ganti kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri, bagi yang proses pembayaran ganti rugi belum memenuhi ketentuan untuk dilakukan pembayaran. Maka sejak ganti rugi dititipkan di pengadilan, proses kegiatan pelaksanaan pembangunan bisa dilaksanakan.

E. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Pembangunan merupakan faktor penting untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan menjadi salah satu indikator pertumbuhan ekonomi. Ketika membicarakan pembangunan maka harus memperhatikan pula ketersediaan lahan pengembangan. Tanah yang

dimiliki maupun dikelola oleh seseorang tentunya akan dilekati suatu hak yang diakui dan dijamin statusnya oleh negara. Namun dalam hukum nasional juga mengakui bahwa hak atas tanah bukanlah hak yang sebebaskan-bebasnya, melainkan hak yang akan dibatasi oleh kepentingan umum. Dalam hal ini yang dapat membatasi hak tersebut adalah negara sebagaimana diberikan kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai *Staatgrundgesets* pada pasal 28 J ayat 2 yang menyatakan bahwa Negara dapat membatasi hak seorang warga negara dalam bentuk undang-undang, dari hal ini dapat kita katakan hak perseorangan khususnya dalam menguasai suatu tanah dapat dialihkan oleh negara atas dasar kepentingan umum.

Penerapan fungsi sosial hak atas tanah melalui kebijakan pengadaaan tanah sering sekali *menimbulkan* masalah di masyarakat. Istilah “demi kepentingan umum” dijadikan tameng baik oleh pihak pemerintah maupun pengusaha untuk memperoleh keuntungan pribadi. Bagi masyarakat sendiri kebijakan pemerintah dianggap sebagai upaya untuk menggerogoti tanah-tanah milik rakyat karena pelaksanaannya dinilai kurang memihak hak-hak rakyat sebagai pemegang hak atas tanah asal.

Memang harus diakui suatu kesulitan untuk menetapkan besaran ganti kerugian yang layak, terutama di negara-negara berkembang karena tidak dapatnya pemerintah mengontrol harga-harga tanah di

masyarakat, lebih-lebih sangat berfluktuasi sekali akibat pengaruh dari luar, terutama di kota-kota besar. Pengaruh-pengaruh itu seperti, areal tanah tetap, permintaan tinggi, demikian pula pengaruh dari urbanisasi, karena prasarana yang lebih baik, lingkungan yang lebih bagus, dan dari rangsangan pemerintah, seperti Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1988, untuk kawasan industri dan lain-lain kebijaksanaan pertanahan,

1. Pengertian Fungsi Sosial dan Hak Atas Tanah

a. Pengertian Fungsi Sosial

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) disebutkan bahwa:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Yang perlu digaris bawahi dari bunyi pasal di atas adalah kata dikuasai. Sekilas kata dikuasai menunjukkan negara adalah pemiliknya. Padahal tidak demikian adanya. Pada penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa negara (pemerintah) dinyatakan menguasai “hanya” menguasai tanah. Pengertian tanah “dikuasai” bukanlah berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang tertentu kepada negara sebagai

organisasi kekuasaan. Hal ini dirumuskan secara tegas di dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan, kewenangan negara adalah :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan atau pemeliharaannya ;
- 2) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu ;
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Kewenangan negara tersebut menguatkan penerapan asas fungsi sosial atas pemanfaatan dan peruntukan tanah tidak mutlak menjadi hak pemegang hak nya saja, melainkan ada peran negara secara langsung untuk menjamin tepenuhinya kebutuhan bagi kepentingan umum. Penafsiran hak atas tanah berfungsi sosial sangat luas, yakni dengan menggunakan “standar kebutuhan umum” (*public necessity*),

“kebaikan untuk umum” (*public good*) atau “berfaedah untuk umum” (*public utility*).⁸⁰

Yang terpenting dari kandungan hak atas tanah berfungsi sosial tersebut adalah keseimbangan, keadilan, kemanfaatan dan bercorak kebenaran. Sehingga akan menunjukkan fungsi pribadi dalam bingkai kemasyarakatan yang memberikan berbagai hubungan keselarasan yang harmonis dan saling memenuhi guna meminimalisir kompleksitasnya berbagai permasalahan yang mungkin dan akan timbul dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, bangsa dan negara.⁸¹

b. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut.⁸² Hak atas tanah berbeda dengan hak penggunaan atas tanah. Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk

⁸⁰ Sukirman Azis, Hak Milik Berfungsi Sosial, <http://sukirman.weebly.com/1/post/2011/02/hak-milik-berfungsi-sosial.html>,

⁸¹ Perlindungan A.P, “Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria”, Mandar Maju, Bandung, Cer.VIII, 1998, hlm 67-68

⁸² Wikipedia, Hak Atas Tanah, http://id.wikipedia.org/wiki/Hak_atas_tanah,

mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam pasal 16 jo pasal 53 UUPA, antara lain:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang ditetapkan oleh undang-undang serta hak-hak yang bersifat sementara sebagaimana disebutkan dalam pasal 53.

Konsep hak-hak atas tanah yang terdapat dalam hukum agraria nasional tersebut membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk yaitu :⁸³

- 1) hak-hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara

⁸³ Wisnu Nur Baskoro, Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, <http://civicsedu.blogspot.com/2012/06/asas-fungsi-sosial-hak-atas-tanah-hukum.html>,

langsung oleh seorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya seperti Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP);

2) hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder, yaitu hak-hak atas tanah yang bersifat sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak menyewa atas tanah pertanian.

2. Hubungan Fungsi Sosial dengan Hak Atas Tanah

Hubungan fungsi sosial hak atas tanah ditetapkan secara tegas dalam ketentuan hukum tanah nasional undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria yaitu :

Pasal 6 : Semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial.

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

Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan antara lain .⁸⁴

- a. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut prinsip Hukum Tanah Nasional. Dalam Konsep Hukum Tanah Nasional memiliki sifat komunalistik religius, yang mengatakan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa, bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional;
- b. Tanah yang dihaki seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat;

⁸⁴ Ibid, hlm 68

c. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan juga menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.

3. Penerapan Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah secara teknis ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan berikut:

- a. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum;
- b. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan;

- c. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.

Undang-undang nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum memberi pengertian bahwa pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam undang-undang ini pengadaan tanah adalah untuk kepentingan umum, artinya menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah. Pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian yang layak dan adil atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Tanah yang selanjutnya dibangun sesuatu untuk kepentingan umum akan menjadi milik Pemerintah/Pemerintah Daerah atau menjadi milik BUMN apabila dipergunakan untuk kepentingannya.⁸⁵

Tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud adalah untuk pembangunan:

⁸⁵ Pasal 1 dan 11, undang-undang No 2 tahun 2012

- 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.

F. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Dalam penjelasan umum II angka (1) UUPA⁸⁶, hak-hak bersama tersebut pada tingkatan tertinggi diangkat menjadi hak Bangsa Indonesia yang meliputi seluruh wilayah Republik

⁸⁶ II. Dasar-dasar dari hukum agraria nasional.

- (1) Pertama-tama dasar kenasionalan itu diletakkan dalam pasal 1 ayat (1), yang menyatakan, bahwa : “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia”, dan pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa : “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”. Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara. Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi (pasal 1 ayat 3). Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Dengan demikian maka biarpun sekarang ini daerah Irian Barat, yang merupakan bagian dari bumi, air dan ruang angkasa Indonesia berada di bawah kekuasaan penjajah, atas dasar ketentuan pasal ini bagian tersebut menurut hukum tetap merupakan bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia juga. Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa tersebut tidak berarti, bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi. Di atas telah dikemukakan, bahwa hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan. Kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia (pasal 4 jo. pasal 20). Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna-usaha, hak guna- bangunan, hak-pakai, hak sewa dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan undang-undang lain (pasal 4 jo. pasal 16). Bagaimana kedudukan hak-hak tersebut dalam hubungannya dengan hak bangsa (dan Negara) itu akan diuraikan dalam No 2 di bawah.

Indonesia. Sifat Komunalistik Religius hak atas tanah didalam UUPA ditunjukkan oleh Pasal 1 yang menyatakan :

- 1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh Rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia;
- 2) Seluruh Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang maha Esa adalah Bumi, air dan Ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional .

Lebih lanjut dalam penjelasan Umum II angka (1) UUPA dijelaskan bahwa :

bumi air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata mata menjadi hak dari pemiliknya saja.

Pernyataan bahwa Hak bangsa adalah semacam Hak ulayat berarti bahwa dalam konsepsi hukum tanah nasional, hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah hanya bersumber pada hak bangsa.⁸⁷

Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung

⁸⁷ Boedi Harsono. 1997. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional. Djambatan, Jakarta, hlm 215;

didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Menurut Notonagoro, konsepsi hubungan langsung antara Negara dan tanah itu dapat dibedakan menjadi 3 macam yaitu .⁸⁸

- a. Negara sebagai subyek, yang kita persamakan dengan perseorangan, sehingga dengan demikian hubungan Negara dengan tanah itu mempunyai sifat *privatrechtelijk*. Hak Negara atas tanah sama dengan perseorangan atas tanah.
- b. Negara sebagai subyek diberi kedudukan tidak sebagai perseorangan tetapi sebagai Negara, jadi sebagai badan kenegaraan sebagai badan *publiekrechtelijk*.
- c. Hubungan antara Negara langsung dengan tanah ini sebagai subyek perseorangan dan tidak didalam kedudukannya sebagai Negara yang menjadi personifikasi dari rakyat seluruhnya, sehingga dalam konsepsi ini Negara tidak terlepas dari rakyat, Negara hanya sebagai pendiri menjadi pendukung dari kesatuan rakyat.

Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat diberikan hak untuk menguasai tanah dalam rangka untuk mewujudkan kemakmuran rakyat yang dikenal sebagai hak

⁸⁸ Dikutip dari Jurnal Yustisia, Vol 5 No 2 Mei-Agustus 2016, Kebijakan Pemberian Ganti Rugi.

menguasai Negara. Hak menguasai Negara termaksud dalam pasal 2 ayat (1) UUPA yang memberikan wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi air dan ruang angkasa tersebut;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi air dan ruang angkasa.

G. Hak Atas Tanah Masyarakat Yang Terkena Dampak Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Hak atas tanah dalam rumusan pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (“UUPA”) adalah wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang atau ketentuan peraturan hukum yang lebih tinggi.

Di dalam ketentuan pasal 4 UUPA ditentukannya bermacam hak atas tanah yang berasal dari hak menguasai oleh Negara, dalam pasal 16 yaitu berupa :

- 1 Hak Milik;

- 2 Hak Guna Usaha;
- 3 Hak Guna Bangunan;
- 4 Hak Pakai;
- 5 Hak Sewa;
- 6 Hak Membuka Tanah;
- 7 Hak Memungut Hasil Hutan ;
- 8 Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan di tetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang di sebutkan dalam pasal 53 UUPA. (Hak Pengelolaan, Hak Milik Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan Atas Tanah, Hak Guna Ruang Tanah dll).

Hak milik oleh UUPA diatur dalam Pasal 20 sampai Pasal 27, Dalam UUPA pengertian hak milik dirumuskan dalam pasal 20 UUPA, yakni:

3. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan pasal 6;
4. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Sifat-sifat dari hak milik membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak Milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuh” yang dapat dimiliki orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak

itu merupakan hak yang “mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat” sebagai mana hak yang menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang “ter” (artinya: paling) kuat dan terpenuh.

Terjadinya hak milik atas tanah merupakan rangkaian pemberian hak atas tanah yang diatur di dalam UUPA, yang di dalam pasal 22 UUPA disebutkan :

- 1 Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah;
- 2 Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, hak milik terjadi karena:
 - a) Penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang di tetapkan dengan peraturan pemerintah.
 - b) Ketentuan Undang-Undang.

Terjadinya hak milik karena ketentuan undang-undang adalah atas dasar ketentuan konversi menurut UUPA. Semua hak atas tanah yang ada sebelum tanggal 24 September 1960 diubah menjadi salah

satu hak yang baru. Perubahan ini disebut konversi. Terjadinya hak milik karena penetapan pemerintah memerlukan suatu proses, dimulai dengan mengajukan permohonan kepada instansi pemerintah yang mengurus tanah, selanjutnya instansi tersebut mengeluarkan surat keputusan pemberian hak milik kepada pemohon. Setelah itu pemohon berkewajiban untuk mendaftarkan haknya tersebut kepada pendaftaran tanah untuk dibuatkan buku tanah kepada pemohon diberikan sertifikat yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur sebagai bukti dari haknya tersebut. Hak milik lahir pada waktu dibuatkan buku tanah.

Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai oleh orang atau badan hukum dengan sesuatu hak dibatasi isi hak itu, sedangkan kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau badan hukum adalah lebih luas dan penuh. Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat sepanjang menurut peruntukan dan keperluannya. Dalam pada itu

kekuasaan negara atas tanah sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya hak itu masih ada.⁸⁹

Secara lebih khusus mengenai terjadi dan hapusnya hak milik atas tanah, UUPA menentukan adanya 2 pasal yang berkenaan dengan hal tersebut. Mengenai terjadinya hak milik pengaturannya kita jumpai dalam pasal 22 UUPA:

- 1 Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah.
- 2 Selain menurut cara sebagai mana yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, hak milik terjadi karena:
 - a) Penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah;
 - b) Ketentuan undang-undang.

Istilah Pencabutan Hak atas Tanah di atur dalam pasal 18 UUPA yang mengatur “Pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak menurut cara yang di atur dengan Undang-Undang”. Dalam memori penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria di sebutkan bahwa pasal 18 ini merupakan

⁸⁹ AA. Oka Mahendra, Menguak Masalah Hukum, Demokrasi Dan Pertanian, Pustaka Sinar Harapan, Cet I, Jakarta, 1996, hlm 253.

jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai dengan pemberian ganti rugi yang layak.

Pencabutan Hak ini merupakan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan kedua objek tanah yang dilakukan oleh penguasa secara sepihak, namun tindakan pencabutan hak ini harus memenuhi beberapa persyaratan, yakni:

1. Pencabutan tidak boleh dilakukan tanpa sebab yang dibenarkan, harus ada keadaan yang mendesak yang memaksa negara melakukan pencabutan hak yakni ada tuntutan dari tugas negara untuk mensejahterakan rakyatnya melalui pemenuhan kebutuhan yang bersifat publik untuk kepentingan umum, dengan demikian terdapat kepentingan pribadi warga negara.
2. Pencabutan hak harus diikuti dengan pemberian ganti rugi yang layak kepada warga yang dicabut haknya, hal ini tentunya sebagai pengakuan akan hak atas tanah sebagai hak pribadi dari warga negara, karena sebelumnya negara jugalah yang telah menetapkan hak itu kepada warga pemegang hak atas tanah itu, baik melalui pemberian hak maupun pengakuan hak.
3. Pencabutan hak harus dilakukan menurut cara yang diatur dalam undang-undang, jadi sekalipun ada keadaan yang mendesak demi kepentingan umum, dalam pelaksanaannya tidak boleh

dilakukan sewenang-wenang, dipastikan lebih dulu bahwa pencabutan hak ini dilakukan dengan tata cara yang dapat dipertanggung jawabkan secara hukum dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, tidak boleh hanya diatur oleh peraturan dibawah undang-undang yang bersifat sepihak tidak menyertakan wakil rakyat.⁹⁰

Mengenai hapusnya hak milik disebutkan dalam pasal 27 UUPA. Hak Milik Hapus apabila:

- a. Tanahnya jatuh kepada Negara :
 - 1) Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18.
 - 2) Karena penyerahan dengan suka rela oleh pemiliknya.
 - 3) Karena ditelantarkan.
 - 4) Karena ketentuan pasal 21 Ayat 3 dan pasal 26 Ayat

2.

- b. Tanahnya Musnah.

Pencabutan hak dilakukan, jika diperlukan tanah untuk kepentingan umum, sedang musyawarah yang telah diusahakan untuk mencapai kesepakatan bersama mengenai penyerahan tanah dan ganti ruginya tidak membawa hasil, padahal tidak dapat digunakan tanah lain. Dalam pencabutan hak yang empunya tanah tidak melakukan suatu pelanggaran atau melalaikan suatu kewajiban

⁹⁰ Umar Said dan Suratman, *Hukum Pengadaan Tanah*, Setara Press, cet. II, Malang, 2015, hal. 1

sehubungan dengan penguasaan tanah yang dipunyainya. Maka pengambilan tanah yang bersangkutan wajib disertai pembarian ganti rugi yang layak seperti halnya pelepasan hak.

Tidak dapat dipungkiri bahwa konflik sangat rentan muncul dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Masalah pengadaan tanah tentu saja menyangkut hajat hidup orang banyak bila dilihat dari sisi kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan. Satu-satunya jalan yang dapat ditempuh agar keperluan akan tanah terpenuhi adalah dengan membebaskan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai hukum adat maupun hak-hak yang melekat di atasnya.

Namun demikian, tanah juga merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia mengingat sebagian besar kehidupan bergantung pada tanah. Sedemikian penting fungsi dan peran tanah bagi kehidupan manusia maka perlu adanya suatu landasan hukum yang menjadi pedoman dan sebagai bentuk jaminan kepastian hukum, dalam pelaksanaan penyelesaian pertanahan, khususnya pada persoalan pengadaan hak atas tanah untuk kepentingan umum.

Dengan demikian, masalah pokok yang menjadi sorotan atau perhatian dalam pelaksanaan pengadaan hak atas tanah adalah menyangkut hak-hak atas tanah yang statusnya akan dicabut atau dibebaskan. Sehingga dapat dikatakan bahwa unsur yang paling

pokok dalam pengadaan hak atas tanah adalah ganti rugi yang diberikan sebagai pengganti atas hak yang telah dicabut atau dibebaskan. Pemegang hak atas tanah tidak boleh ditelantarkan demi pembangunan untuk kepentingan umum. Sebaliknya hak-hak mereka harus dipenuhi serta memberikan perlindungan hukum secara proposial kepada mereka. Sehingga, pada prinsipnya acuan dalam pengadaan tanah sebagai mana tersirat dalam pasal 18 UUPA adalah sebagai berikut:

- 1 Kepentingan Umum;
- 2 Hak Atas Tanah Dapat Dicabut;
- 3 Dengan Memberikan Ganti Kerugian Yang Layak;
- 4 Diatur Dengan Suatu Undang-Undang.

Pada dasarnya pencabutan hak diadakan untuk keperluan pembangunan negara (pemerintah pusat dan daerah) karena sesuai pasal 18 UUPA hal itu hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum, akan tetapi undang-undang ini tidak menutup kemungkinan sebagai pengecualian mengadakan pula pencabutan hak untuk pelaksanaan usaha-usaha swasta dengan syarat usaha tersebut benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh melalui persetujuan dengan pemilik tanah, rencananya harus disetujui pemerintah dan sesuai dengan pola pembangunan.

Terobosan yang ditempuh dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menimbulkan tanda Tanya dikaitkan dengan konsep dasar perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Sesuai konsepsi hukum tanah nasional, pada prinsipnya perolehan tanah harus dengan cara musyawarah. Artinya masyarakat melepaskan tanah tanahnya secara suka rela dengan memperoleh ganti kerugian. Bila untuk kepentingan umum semua upaya untuk mencapai musyawarah gagal, sedangkan lokasi pembangunan tidak dapat di pindah ketempat lain, maka di tempuh acara pencabutan hak atas tanah. Langkah ini sesuai Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, yang berlandaskan ketentuan pasal 18 UUPA.

H. Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Akibat Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Sebagai bentuk perwujudan perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang hak atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum maka terdapat hak pemegang hak atas tanah diantaranya adalah :

1. Hak mendapatkan informasi penyelenggaraan rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam pengadaan tanah keberadaan masyarakat selaku pemegang hak atas tanah perlu untuk mendapatkan perlindungan. Pemerintah tidak secara mudah mengambil hak masyarakat tanpa mempertimbangkan keberadaan pemegang hak atas tanah. Sehingga dalam pembebasan tanah sejauh mungkin menghindari konflik antara pemegang hak atas tanah dengan pemerintah. Hak-hak pemegang atas tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum meliputi: *"mengetahui rencana penyelenggaraan pengadaan tanah dan memperoleh informasi dalam pengadaan tanah"*.⁹¹

Informasi yang dimaksud perlu didapatkan seawall mungkin sejak rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ditetapkan oleh instansi terkait yang membutuhkan tanah, sehingga masyarakat tidak merasa dipaksakan secara mendesak oleh pemerintah tetapi ada waktu untuk mempertimbangkan dan memikirkan keputusan yang diambil manakala rencana pembangunan atas tanah bagi pembangunan dilaksanakan oleh pemerintah.

⁹¹ Ibid, Pasal 55

Hak masyarakat menyampaikan keberatan terhadap penetapan lokasi rencana pembangunan harus dijadikan bahan pertimbangan yang mendalam oleh pemerintah dalam mengambil keputusan, dalam hal ini masyarakat jika mempertahankan hak kepemilikannya dan tidak mau melepaskan hak atas tanahnya tidak lain yang menjadi tujuannya adalah mempertahankan keadaan kehidupan dan kebahagiaan serta kesejahteraan.

Dalam penetapan lokasi yang dilakukan pada saat konsultasi publik, harus dihadiri oleh semua pemegang hak atas tanah atau kuasanya yang terkena rencana pembangunan untuk kepentingan umum tanpa terkecuali paling lama selama 60 hari, jika tidak selesai selama 60 hari maka ditambah selama 30 hari.⁹² Aspirasi atau keinginan pemegang hak atas tanah tidak diabaikan tetapi menjadi dasar yang harus diperhatikan dalam mengambil keputusan penetapan lokasi pembangunan.

Keberatan oleh pemegang hak atas tanah terhadap penetapan lokasi yang dilakukan panitia pengadaan tanah tidak dapat dihalangi dan diabaikan sehingga paling tidak dapat mengurangi dan terhindar dari konflik yang akan

⁹² Ibid, Pasal 20

terjadi, Negara selaku penguasa yang mempunyai hak pengelolaan terhadap bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dengan diatur peruntukannya oleh pemerintah bukan berarti dapat mengabaikan hak yang dimiliki seseorang.

Penetapan lokasi rencana pembangunan pengadaan tanah jika ada upaya keberatan dari pemegang hak atas tanah dan akan mengakibatkan konflik sehingga menimbulkan akibat pada keadaan social ekonomi yang merugikan maka pemerintah sebaiknya menetapkan lokasi lain dengan tetap mempertimbangkan nilai kepentingan umum yang termuat dalam rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam konsultasi public yang melibatkan pemegang hak atas tanah dan pengampu kepentingan dalam hal ini tokoh masyarakat maupun tokoh adat dan agama dengan melakukan pertemuan secara langsung dengan instansi yang membutuhkan pengadaan tanah, dalam pertemuan tersebut maka instansi terkait harus menjelaskan secara rinci maksud dan tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, agar masyarakat benar-benar memahami dan mengerti maksud diadakan pengadaan

tanah instansi terkait juga harus menjelaskan keuntungan serta dampak kerugian yang mungkin akan muncul setelah pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga tidak terjadi reaksi masyarakat dikemudian hari.⁹³

2. Hak untuk mengajukan gugatan terhadap penetapan lokasi pembangunan

Dalam hal setelah terdapat penetapan lokasi rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kemudian pemegang hak atas tanah yang terkena lokasi penetapan tidak menerima penetapan tersebut maka dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha Negara dalam tenggang waktu selama 14 (empat belas) hari kerja sejak penetapan lokasi rencana pembangunan dikeluarkan, pengadilan tata usaha Negara wajib mengeluarkan putusan diterima atau ditolaknya gugatan selama 30 (tiga puluh) hari kerja semenjak diterimanya gugatan.

Jika setelah terdapat putusan pengadilan tata usaha Negara, pihak pemegang hak atas tanah tidak menerima

⁹³ Penjelasan Pasal 19 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum ; *Dalam Konsultasi Publik, Instansi yang memerlukan tanah menjelaskan an tara lain mengenai rencana pembangunan dan cara penghitungan Ganti Kerugian yang akan dilakukan oleh Penilai.*

putusan tersebut maka dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari kerja sejak putusan pengadilan tata usaha Negara dikeluarkan. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya permohonan kasasi. Dengan demikian maka yang menjadi dasar diteruskannya atau tidak pengadaan tanah bagi pembangun untuk kepentingan umum adalah putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

3. Hak untuk mendapatkan ganti rugi yang layak dan adil

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. Bentuk ganti kerugian yang diberikan

kepada pemegang hak atas tanah dapat berupa;” uang, tanah pengganti, permukiman kembali, dan atau bentuk lain yang disepakati.⁹⁴

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 Nilai Jual Objek Pajak (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 penaksiran tidak boleh rendah dari NJOP.

⁹⁴ Ibid, Pasal 36

Menurut Dias dalam Marais S.W 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.⁹⁵

Dalam kaitannya dengan penentuan berbagai factor yang dapat mempengaruhi harga tanah, maka faktor-faktor tersebut akan dirasakan sebagai relatif adil, walaupun hal tersebut diterapkan dalam pada berbagai subjek dalam hal ini pemegang hak atas tanah, hasil akhirnya tidak perlu sama, mengingat perbedaan pada situasi dan kondisi masing-masing objek. Paling tidak factor yang dapat dipertimbangkan dalam penentuan besar ganti kerugian yaitu:⁹⁶

- a. Lokasi/letak tanah (strategis atau kurang strategis);
- b. Status penguasaan tanah (pemegang hak yang sah, penggarap tanpa izin);
- c. Status hak atas tanah (hak milik, hak guna bangunan dll);
- d. Keadaan penggunaan tanahnya (terpelihara/tidak);

⁹⁵ Maria S.W Sumardjono, *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008 hlm. 263.

⁹⁶ Ibid, hlm 254

- e. Kerugian sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang;
- f. Biaya pindah tempat atau pekerjaan;
- g. Kerugian yang dirasakan akibatnya terhadap hak atas tanah yang lain dari pemegang hak atau kerugian terhadap turunnya penghasilan pemegang haknya;
- h. Kelengkapan sarana, prasarana dan lingkungan;

Tampaklah bahwa proses penentuan besar ganti kerugian terhadap tanah bukanlah proses yang mudah, karena terdapat berbagai factor yang harus diperhatikan dan mempertimbangkan untuk melakukan penetapan harga. Faktor tersebut merupakan indeks alternative 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 tidak merasa dipaksakan tetapi justru dapat menerima dengan senang hati.

4. Hak untuk menolak jenis dan besar ganti kerugian.

Dalam 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.⁹⁷

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.⁹⁸

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

⁹⁷ Pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁹⁸ Ibid, Pasal 38 Ayat 1,

adil dan layak yang dapat menjamin kehidupan ekonomi lebih baik.

Adanya hak-hak yang diberikan terhadap pemegang hak atas tanah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah bentuk atau wujud perlindungan hukum yang diberikan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum,

BAB III

TINJAUAN NORMATIF

A. Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Landasan yuridis bagi Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Indonesia mengacu pada ketentuan dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA) :

Untuk Kepentingan Umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari Rakyat, hak-hak atas Tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Ketentuan tersebut tidak mengakumulasi ketentuan pada pasal sebelumnya yakni dalam pasal 4 ayat (1) dan pasal 9 ayat (2) UUPA yang memperbolehkan dan memungkinkan penguasaan dan penggunaan tanah secara individual. Lebih lanjut ketentuan pasal 21, 29, 36, 42, dan 45 UUPA yang berisikan persyaratan pemegang hak atas tanah juga menunjukkan prinsip Penguasaan dan Penggunaan Tanah secara individu.⁹⁹

Namun demikian, hak-hak atas tanah yang individu dan bersifat pribadi tersebut dalam dirinya terkandung unsur kebersamaan. Hal ini terkait semua hal atas tanah secara langsung

⁹⁹ Penjelasan pasal 18 UUPA

ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa yang merupakan hak bersama, sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan itu dipertegas dalam pasal 6 UUPA yang mana semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Memang salah satu persoalan yang masih dihadapi sehubungan dengan pelaksanaan kepentingan umum adalah menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi di dalam pembangunan.

Perolehan tanah untuk kepentingan umum menggunakan dasar hukum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak menggunakan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum menggunakan asas *lex posteriori de rogat legi priori*, yaitu undang-undang yang baru meniadakan atau mengesampingkan undang-undang yang lama yang mengatur materi yang sama.¹⁰⁰ Berdasarkan asas ini, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 meniadakan atau mengesampingkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 sebagai dasar hukum perolehan tanah untuk kepentingan umum.

¹⁰⁰ Hartono Hadisoeparto, Pengantar Hukum Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm 30

Menurut pendapat Ida Nurlinda, bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012, baik dari segi hukum yang berupa undang-undang maupun materi muatannya yang memuat aturan mengenai penilaian pertanahan serta adanya proses konsultasi publik sebagai suatu proses komunikasi dialogis, memang tampak lebih baik dari aturan-aturan serupa sebelumnya.¹⁰¹ Sudah tepat bahwa pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak dalam bentuk Peraturan Presiden RI, melainkan dalam bentuk Undang-Undang, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 sebab di dalamnya mengatur hak dan kewajiban warga negara Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diatur hak pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil dan pihak yang berhak atas objek pengadaan tanah berkewajiban mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Pengadaan tanah dalam Pasal 1 angka 2 Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang

¹⁰¹ Ida Nurlinda, "Penyelesaian Sengketa dan/atau Konflik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, *Makalah Seminar Nasional* Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 27 November 2012, hal 8;

berhak. Unsur-unsur dalam pengertian pengadaan tanah, adalah: kegiatan menyediakan tanah, ganti kerugian yang layak dan adil, dan pihak yang berhak.

Pengertian pengadaan tanah yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 adalah pengertian pengadaan tanah secara umum. Pengertian pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan menyediakan tanah untuk kepentingan umum oleh instansi yang memerlukan tanah sesuai dan berdasar kepada rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi. Yang termasuk instansi menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 adalah Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah. Badan Otorita, Badan Usaha Milik Daerah, dan Perseroan Terbatas (PT) yang memerlukan tanah tidak dapat mempergunakan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

juncto Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 sebagai dasar hukum dalam perolehan tanahnya.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan: Rencana Tata Ruang Wilayah; Rencana Pembangunan Nasional/Daerah; Rencana Strategis; Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah; Dalam hal pengadaan tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Instansi yang memerlukan tanah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 merupakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Bidang kegiatan pembangunan yang dapat dikategorikan untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yaitu: pertahanan dan keamanan nasional; jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; waduk, bendungan, bendung, irigasi,

saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; pelabuhan, bandar udara, dan terminal; infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; jaringan telekomunikasi, informatika Pemerintah; tempat pembuangan dan pengolahan sampah; rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah; fasilitas keselamatan umum; tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; cagar alam dan cagar budaya; kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa; penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah; prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan pasar umum dan lapangan parkir umum.

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yaitu:

- a. Pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b sampai dengan huruf r wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan

Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta;

- b. Dalam hal pembangunan pertahanan dan keamanan nasional sebagaimana dalam Pasal 10 huruf a, pembangunan diselenggarakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kriteria kepentingan umum dalam pengadaan tanah harus memenuhi unsur-unsur yang sifatnya kumulatif, yaitu:

- a. Pihak yang memerlukan tanah adalah instansi, yang meliputi Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara;
- b. Pengadaan tanahnya sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, dan rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah;
- c. Kegiatannya termasuk dalam 18 bidang kegiatan pembangunan;
- dan d. Pengadaan tanah wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan usaha swasta.¹⁰²

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 menetapkan bahwa pengadaan

¹⁰² Urip Santoso, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Pusat Penerbitan dan Percetakan Universitas Airlangga, Surabaya, 2013, hlm. 48

tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional RI (sekarang Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI). Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi. Dengan mempertimbangkan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis, dan sumber daya manusia, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dapat menugaskan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT).

Perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah antara Pelaksana Pengadaan Tanah (yang selanjutnya disingkat PPT) dan pihak yang berhak dengan mengikutsertakan instansi yang memerlukan tanah. Agenda musyawarah tersebut adalah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Pengertian ganti kerugian disebutkan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012, adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Yang diberikan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2

Tahun 2012 *juncto* Pasal 65 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, adalah: tanah; ruang atas tanah dan bawah tanah; bangunan; tanaman; benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai.

Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 74 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012, yaitu: uang; tanah pengganti; permukiman kembali; kepemilikan saham; atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pihak yang menerima ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum disebut pihak yang berhak. Pengertian pihak yang berhak disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012, yaitu pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Yang termasuk pihak yang berhak menerima ganti kerugian dalam pengadaan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 17 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012, antara lain pemegang hak atas tanah dan pemegang hak pengelolaan serta *nadzir* untuk tanah wakaf, pemilik tanah bekas milik adat dan

masyarakat hukum adat serta pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik, pemegang dasar penguasaan atas tanah dan/atau pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Penetapan besarnya ganti kerugian, PPT melibatkan Penilai Pertanahan. Penilai Pertanahan menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 merupakan orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional RI) untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.

Apabila dalam musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian antara PPT dan pihak yang berhak mencapai kesepakatan, maka dilaksanakan pelepasan hak oleh pihak yang berhak, yang diikuti dengan penyerahan ganti kerugian secara langsung oleh instansi yang memerlukan tanah kepada pihak yang berhak. Pelepasan hak menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012, adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan.

Pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasai yang dikuasainya dengan atau tanpa ganti kerugian yang layak dan adil untuk kepentingan pihak lain, yang berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.¹⁰³

Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa acara pelepasan hak ditempuh jika pihak yang bermaksud memperoleh dan menguasai tanah yang berstatus Hak Milik atau eks Hak Milik Adat, namun tidak memenuhi syarat sebagai subjek pemegang hak atas tanah tersebut melalui pemindahan/peralihan hak secara langsung.¹⁰⁴ Kalau tanah yang diperlukan oleh instansi yang memerlukan tanah berstatus Hak Milik, sedangkan instansi yang memerlukan tanah bukan subjek Hak Milik, maka cara perolehan tanah melalui pemindahan hak dalam bentuk jual beli tidak dapat dilakukan disebabkan secara materiil, instansi yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pembeli tanah. Karena pemindahan hak atas tanah melalui jual beli tidak dapat ditempuh, maka cara

¹⁰³ Urip Santoso, "Perlindungan Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum", *Jurnal MAGISTER HUKUM*, Volume 5 Nomor 1, Program Pascasarjana Program Studi Magister Hukum, Universitas Wisnuwardhana, Malang, April 2014, hlm 21.

¹⁰⁴ Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 179.

perolehan tanah yang dapat ditempuh oleh instansi yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui pelepasan hak atas tanah oleh pemegang haknya dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.

Akibat hukum pelepasan hak atas tanah dikemukakan oleh Boedi Harsono, merupakan pelepasan hak atas tanah tidak berarti hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain yang memberikan ganti kerugian, melainkan hak atas tanah tersebut menjadi hapus dan kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pelepasan hak atas tanah merupakan salah satu penyebab hapusnya hak atas tanah dan bukan merupakan pemindahan hak atas tanah.¹⁰⁵

Dengan pelepasan hak atas tanah oleh pihak yang berhak untuk kepentingan instansi yang memerlukan tanah tidak berarti hak atas tanah berpindah dari pemegang haknya kepada instansi yang memerlukan tanah, melainkan berakibat hak atas tanah menjadi hapus dan hak atas tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

¹⁰⁵ Boedi Harsono, "Aspek Yuridis Penyediaan Tanah", *Majalah HUKUM dan PEMBANGUNAN*, Nomor 2 Tahun XX, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, April 1990, hlm 168.

Kegiatan yang harus dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah setelah dilakukan pelepasan hak atas tanah oleh pihak yang berhak adalah mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah atas tanah yang telah dilepaskan oleh pemegang haknya kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Permohonan pemberian hak atas tanah ini dalam rangka diterbitkan sertipikat hak atas tanah sebagai surat tanda bukti hak sehingga memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi instansi yang memerlukan tanah.

Sejumlah peraturan perundang-undangan dan ketentuan terkait lainnya telah diterbitkan untuk menjadi landasan yuridis Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, antara lain:

- a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya;
- d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

- e) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- f) Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Wewenang Kebijakan Pertanahan;
- g) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- h) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005;
- i) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan ke tiga atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan;
- j) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah;
- k) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994;
- l) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden

Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006.

B. Konsep Ganti Rugi Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

Definisi ganti rugi yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 telah ditegaskan pada bab 1 pasal 1 poin 10, bahwa yang dimaksud dengan ganti rugi dalam konteks ini adalah “Penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.”

Selanjutnya tentang prosedur pemberian ganti rugi dijelaskan pada pasal 37 hingga pasal 44 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Pada pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dijelaskan bahwa untuk menetapkan besaran ganti rugi atas tanah yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah dengan pihak-pihak yang berhak menerima ganti rugi tersebut dalam waktu 30 hari setelah petugas penilai harga tanah menetapkan besaran harga tanah sesuai ketentuan pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Apabila dalam musyawarah tersebut tidak dicapai kesepakatan antara pemilik tanah dengan panitia pengadaan tanah, maka pemilik tanah dihibau untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri setempat dalam waktu 14 hari kerja diatur dalam pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Apabila di antara pemilik tanah

menolak besaran ganti rugi yang telah ditetapkan panitia pengadaan tanah, tetapi tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri dalam waktu yang ditetapkan Undang-Undang, maka pemilik tanah dianggap menerima besaran ganti rugi tersebut sesuai pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Setelah dalam waktu 30 hari Pengadilan Negeri memutuskan besaran harga ganti rugi yang diajukan, putusan tersebut kemudian diberikan kepada pemilik tanah yang telah mengajukan keberatan tersebut. Apabila pemilik tanah masih keberatan dengan hasil putusan Pengadilan negeri, maka dihimbau untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah putusan tersebut diterimanya diatur dalam pasal 38 ayat 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Adapun Mahkamah Agung diwajibkan memberikan putusan paling lama 30 hari kerja dimulai sejak permohonan kasasi diterima sesuai pasal 38 ayat 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Putusan Mahkamah Agung tersebut kemudian menjadi dasar besaran pemberian ganti rugi oleh pemerintah kepada masyarakat pemilik tanah sebagaimana diatur pasal 38 ayat 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Prosedur pemberian ganti rugi diberikan secara langsung oleh panitia pengadaan tanah kepada pemilik tanah yang berhak menerimanya sesuai pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun

2012. Dalam hal pemilik tanah menolak besaran ganti rugi baik yang telah ditetapkan oleh panitia pengadaan tanah, Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung, maka uang ganti rugi tersebut dititipkan kepada Pengadilan Negeri setempat tertera dalam pasal 42 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Selain itu penitipan ganti rugi juga dilakukan dalam kondisi pemilik tanah tidak diketahui keberadaannya, objek tanah yang akan diberikan ganti rugi sedang menjadi objek perkara di pengadilan; masih dipersengketakan kepemilikannya; diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau masih menjadi jaminan di bank. Hal ini dijelaskan pada pasal 42 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pembangunan Kereta Cepat Jakarta Bandung dalam Kerangka Penataan Ruang.

Pembangunan di Indonesia didasarkan pada perencanaan tata ruang, memperhatikan dan mematuhi pola dan fungsi ruang agar pemanfaatan, pengendalian dan evaluasi pembangunan bisa terukur dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan hidup.

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pasal 7 ayat 1 diatur sebagai berikut :

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan :

1. *Rencana Tata Ruang Wilayah;*
2. *Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;*
3. *Rencana Strategis ; dan*
4. *Rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.*

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan. Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, wewenang penyelenggaraan penataan

ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan sub sistem ruang menurut batasan administratif. Di dalam sub sistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong ke arah adanya ketidakseimbangan pembangunan antar wilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang.

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; tidak terjadi

pemborosan pemanfaatan ruang; dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Karena pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan, pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang.¹⁰⁶

Pasal 3 Undang-Undang Penataan Ruang menyatakan penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang

¹⁰⁶ Penjelasan Umum point 5 Undang-Undang No 26 Tahun 2007, tentang Penataan Ruang

wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan :

- 1 Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- 2 Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- 3 Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Karawang Tahun 2011-2031 dijelaskan bahwa Tujuan Penataan Ruang, ialah Penataan ruang wilayah kabupaten bertujuan untuk mewujudkan pemanfaatan sumberdaya ruang yang optimal, efektif, dan efisien, serta serasi dengan penataan ruang nasional, provinsi serta wilayah sekitarnya menuju kualitas kehidupan yang lebih baik dalam mewujudkan Kabupaten Karawang sejahtera berbasis pertanian dan industri.

Proyek pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung ini merupakan proyek kerja sama antara *Chinese Enterprises Consortium* yang terdiri dari 9 perusahaan (yang dipimpin oleh China

Railway Co, Ltd) dan Konsorsium Indonesia yang terdiri 8 perusahaan BUMN, yaitu : PT. Wijaya Karya (Persero) Tbk - PT. WIKA sebagai Pimpinan, PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI), PT. Jasa Marga (Persero) Tbk, PT. Perkebunan Nusantara (Persero) VIII (PT. PN VIII), PT. Industri Kereta Api (Persero) (INKA), PT. Len Industri (Persero) (LEN), PT. Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk (PP) dan PT. Adhi Karya (Persero) Tbk (ADHI). Proyek ini digagas oleh pemerintah pusat, dalam rangka pembangunan dan pengembangan kawasan. Dengan panjang jalur trase mencapai 145 km, proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung hasil kerjasama Indonesia-China ini akan melintasi 9 kabupaten dan kota, 83 kelurahan dan desa. Terdapat 4 (empat) *Transit Oriented Development* (TOD) yang akan dikembangkan di sepanjang jalur trase, seperti TOD Halim, Karawang, Walini dan Tegal Luar.



Pembangunan Infrastruktur di Kabupaten Karawang masuk ke dalam Misi Keempat Pemerintah Kabupaten Karawang dalam Peraturan Daerah No 8 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016-2021, yaitu : Mewujudkan Kabupaten Karawang Yang Asri dan Lestari Bidang Infrastruktur. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Karawang tahun 2016-2018, adalah Mewujudkan Kabupaten Karawang Yang Asri dan Lestari Bidang Infrastruktur dengan strategi peningkatan kualitas infrastruktur, peningkatan kualitas ruang hidup kawasan perkotaan, mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dalam membangun desa dan menata kota dengan menjaga fungsi, daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup serta antisipasi program dan kegiatan alternative yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup, sanitasi, penanggulangan, penanganan, pengurangan resiko bencana, dan pengelolaan sumber daya air, pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi partisipatif, meningkatkan kelestarian lingkungan hidup yang mendukung pembangunan berkelanjutan, peningkatan jaringan jalan dan jembatan, peningkatan akses dan mutu pelayanan air minum, penataan kualitas lingkungan permukiman dan perumahan, penyediaan bangunan pemerintahan dan ruang publik, perlindungan dan pengendalian pencemaran

lingkungan hidup, peningkatan kualitas lingkungan hidup, peningkatan pemanfaatan sumber daya air secara berkelanjutan, pengembangan sistem prasarana pengendalian banjir, peningkatan kualitas cakupan pelayanan persampahan, mengembangkan ruas jalan kolektor primer dan lokal sekunder pada ruas jalan Kabupaten, meningkatkan infrastruktur jalan pedesaan dengan diarahkan pada meningkatkan infrastruktur jalan poros desa penghubung kecamatan dengan desa, pembangunan jembatan penghubung strategis, jalan antar kawasan, pengembangan regulasi sistem transportasi kabupaten, pembangunan moda transportasi massal Trans Karawang, pembangunan fasilitas transportasi (CCTV dan rambu serta marka jalan), pembangunan Terminal Tipe C, peningkatan sarana dan prasarana transportasi, pelayanan air bersih bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), penataan lingkungan kumuh permukiman (penataan kampung layak huni, meliputi jalan lingkungan, drainase dan sanitasi lingkungan), program Pembangunan Rumah Tidak Layak Huni (RUTILAHU), penataan taman kota, pembangunan hutan kota, peningkatan sarana prasarana laboratorium pengujian lingkungan hidup, peningkatan kapasitas SDM (diutamakan PPNS Bidang LH), penegakan peraturan bidang LH, peningkatan upaya-upaya pengujian kualitas air dan udara serta penyediaan ruang terbuka hijau, pengembangan area mangrove di

pesisir pantai (Green belt dan silvo fishery), penanganan lahan kritis (vegetasi DAS), pengelolaan pemanfaatan dan pemeliharaan infrastruktur irigasi berbasis partisipasi masyarakat, perlindungan sumber daya air, penyusunan masterplan mitigasi bencana, penanganan abrasi pantai, koordinasi penanganan wilayah Daerah Aliran Sungai (DAS), peningkatan penyediaan sarana prasarana (TPSS, TPS) dan metoda pengolahan sampah di TPA menggunakan sistem sanitari (landfill), pengembangan sistem pengelolaan sampah 3R (Recycle, Reduce, Reuse) berbasis masyarakat. Pembangunan infrastruktur transportasi perhubungan dilakukan dalam rangka peningkatan pelayanan pergerakan orang dan barang serta mengembangkan sistem transportasi publik regional yang nyaman. Salah satu arahan kebijakan bidang perhubungan adalah pengembangan sistem transportasi darat dan perkeretaapian serta sistem transportasi massal (*Mass Rapid Transport*). Proyek Kereta Cepat Jakarta-Bandung, masih sejalan dengan rencana pembangunan infrastruktur di Karawang, meskipun demikian Proyek ini baru muncul setelah RTRW Kabupaten Karawang dan RTRW Propinsi Jawa Barat telah ditetapkan. Akibatnya proyek ini tidak ada dalam perencanaan pemanfaatan ruang di Kabupaten Karawang.

Pemerintah lalu mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 107 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan

Prasarana dan Sarana Kereta Cepat Jakarta-Bandung antara Jakarta dan Bandung, dalam salah satu pasalnya Presiden memerintahkan Kepala Daerah yang daerahnya dilalui proyek Kereta cepat Jakarta-Bandung ini untuk melakukan penyesuaian rencana tata ruang Kota dan Kabupaten. Pemerintah Daerah diharapkan menyesuaikan RTRW Daerahnya dengan rencana pembangunan. Penyesuaian dilakukan melalui cara revisi RTRW.

Dalam konteks penataan ruang, tindakan pemerintah pusat mengeluarkan Perpres Percepatan Kereta Cepat Jakarta-Bandung ini sebetulnya keliru, karena pemerintah pusat memaksakan kepentingan pusat terhadap daerah, dan memaksa daerah untuk mengakomodasi proyek kereta cepat Jakarta-Bandung ini ke dalam rencana pemanfaatan ruang daerah. RTRW merupakan dasar pelaksanaan pembangunan daerah, di dalam RTRW, setiap kawasan telah ditentukan peruntukannya. Mengakomodasi proyek Kereta Api Jakarta Bandung ke dalam RTRW daerah bisa merubah peruntukkan kawasan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Penataan lingkungan perlu memperhatikan Rencana Tata Ruang yang lebih rinci, yaitu RTRW Kabupaten/Kota atau RDTR Kabupaten/ Kota, yang telah mencantumkan pula peraturan zonasi yang lebih detil, sesuai karakteristik wilayah. Pembangunan harusnya didasarkan pada perencanaan tata ruang, memperhatikan dan

mematuhi pola dan fungsi ruang agar pemanfaatan, pengendalian dan evaluasi pembangunan bisa terukur dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan hidup.

Pembangunan Kereta Cepat Jakarta Bandung seharusnya mengikuti RTRW yang telah ada, pada kenyataannya di lapangan, melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 107 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Kereta Cepat antara Jakarta dan Bandung, Presiden memerintahkan Kepala Daerah yang daerahnya dilalui proyek Kereta Api Cepat ini untuk melakukan penyesuaian rencana tata ruang Kota dan Kabupaten diharapkan menyesuaikan RTRW Daerahnya dengan rencana pembangunan. Penyesuaian dapat dilakukan melalui cara revisi RTRW. Meskipun demikian revisi RTRW juga tidak dapat dilakukan secara tiba-tiba, Undang-Undang Penataan Ruang menyebutkan bahwa revisi bisa dilakukan satu kali dalam 5 tahun. Sehingga tidak mudah melakukan revisi terhadap RTRW yang sudah terbit. Dengan keluarnya Perpres No. 107 Tahun 2015, proyek pembangunan Kereta Api Cepat ini telah mengesampingkan fungsi RTRW sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan lingkungan. Sebaliknya RTRW digunakan untuk melegalkan proyek pembangunan.

Kondisi sebagaimana yang dipaparkan di atas, harus menjadi perhatian pemerintah dalam melaksanakan proyek ini, karena

berpotensi menjadi masalah yang mungkin menghambat keberhasilan ini. Terbukti, sampai saat ini, RTRW kota/kabupaten yang belum mengakomodasi proyek ini masih berada dalam tahap penyesuaian, selain itu pembebasan lahan bagi proyek ini masih menghadapi berbagai kendala. Apabila proyek ini tetap dijalankan, maka dalam hal pembangunan berkelanjutan tidak akan tercapai. Seharusnya pemerintah mulai mengubah paradigma dalam merencanakan hingga melaksanakan pembangunan agar menggunakan perspektif jangka panjang, mengedepankan pembangunan yang berkelanjutan karena keberhasilan pembangunan berkelanjutan ditentukan oleh kebijakan yang diambil oleh Pemerintah.¹⁰⁷

Dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggara pemerintahan serta mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi maka diterbitkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014, undang-undang ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau Pejabat Pemerintah, memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan aparatur pemerintah serta menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), dalam Undang-undang Adiministrasi

¹⁰⁷ Amiruddin A Dajaan Imami, *Hukum Penataan Ruang Kawasan Pesisir Harmonisasi dalam Pembangunan Berkelanjutan*, Bandung: Logoz Publishing, 2014, hlm. 60.

Pemerintahan AUPB terdiri dari 8 (delapan) asas-asas yaitu : asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum dan asas pelayanan yang baik.

Sehubungan asas-asas umum pemerintahan yang baik Pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung seharusnya mengikuti Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ada, dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Karawang Tahun 2011-2031, hal tersebut belum terakomodir, yang terjadi saat ini adalah pembangunan kereta cepat Jakarta Bandung tetap berjalan, melalui Peraturan Presiden Nomor 107 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Kereta Cepat antara Jakarta dan Bandung, proyek pembangunan Kereta Cepat mengesampingkan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang tentang RTRW.

Dalam sistem perundang-undangan nasional sebagai satu kesatuan integral dari peraturan perundang-undangan diukur berdasarkan levelitas atau hierarki yang memberi jenjang kepada masing-masing bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan. Sistem perundang-undangan nasional memberikan penjenjangan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ;
4. Peraturan Pemerintah ;
5. Peraturan Presiden ;
6. Peraturan Daerah Provinsi ;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ;¹⁰⁸

Dalam sistem perundang-undangan tersebut sebagaimana ternyata dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa secara normatif kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagai norma yang paling rendah dari seluruh peraturan perundang-undangan, sehingga dapat dikatakan bahwa hakikat Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perundang-undangan nasional, menempatkan peraturan daerah sebagai penjabaran lebih lanjut dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau untuk kepentingan umum.

¹⁰⁸ Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Penyelesaian Sengketa Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Pembangunan Kereta Cepat Jakarta Bandung

Dalam suatu kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah, atau suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak dalam menimbulkan sengketa. Para pihak yang bersengketa, adalah: antara perseorangan dengan perseorangan; antara perseorangan dengan sekelompok orang; antara perseorangan dengan perusahaan; antara sekelompok orang dengan perusahaan; antara perusahaan dengan perusahaan; antara perseorangan dengan Pemerintah atau Pemerintah Daerah; antara sekelompok orang dengan Pemerintah atau Pemerintah Daerah; antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah; antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Daerah; antara perusahaan dengan Pemerintah atau Pemerintah Daerah; antara masyarakat hukum adat dengan perusahaan; antara masyarakat hukum adat dengan Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Pengertian sengketa disebutkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, yaitu sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, perbantahan, pertikaian, perselisihan pendapat dan perkara di pengadilan.¹⁰⁹ A. Mukti Arto memberikan pengertian sengketa, yaitu suatu sengketa itu timbul biasanya karena adanya

¹⁰⁹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, hlm 1037.

permasalahan dalam masyarakat dan ada dua hal yang menimbulkan masalah yaitu adanya perbedaan antara *das sollen* dan *das sein* dan adanya perbedaan antara apa yang diinginkan dengan apa yang terjadi, keduanya merupakan masalah dan bila masalah itu disebabkan oleh pihak lain, maka masalah tersebut menimbulkan sengketa. Sengketa ini bila berada dalam ruang lingkup tatanan hukum, maka ia akan menjadi sengketa hukum dan sengketa hukum ini ada yang dibawa ke pengadilan dan ada yang tidak dibawa ke pengadilan.¹¹⁰ Eddy Pranjoto memberikan pengertian sengketa yaitu suatu sengketa akan terjadi manakala ada dua kepentingan yang saling berbenturan yang tidak dapat disatukan, hanya saja tidak semua sengketa itu harus diselesaikan melalui pengadilan.¹¹¹ Sengketa adalah perselisihan yang terjadi di antara para pihak yang berbeda kepentingan, yang penyelesaiannya dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan.

Dalam Bahasa Inggris terdapat istilah *conflict* dan *dispute*. *Conflict* diartikan konflik, sedangkan *dispute* diartikan sengketa. Sarjita menyatakan bahwa konflik merupakan situasi atau kondisi adanya pertentangan atau ketidaksesuaian antara para pihak yang akan dan sedang mengadakan hubungan atau kerjasama. Pada umumnya

¹¹⁰ A. Mukti Arto, Mencari Keadilan, Kritik, dan Solusi Terhadap Praktik Peradilan Perdata di Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm 28

¹¹¹ Sarjita, Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan, Tugu Jogja, Yogyakarta, 2008, hlm 7-8

konflik akan terjadi dimana saja sepanjang terjadi interaksi atau hubungan antara sesama manusia, baik antara individu dengan individu atau kelompok dengan kelompok dalam melakukan sesuatu.

Rachmadi Usman menyatakan bahwa baik kata *conflict* atau *dispute*, keduanya mengandung pengertian tentang adanya perbedaan kepentingan di antara kedua belah pihak atau lebih. *Conflict* diartikan konflik, sedangkan *dispute* diartikan sengketa. Suatu konflik tidak akan berkembang menjadi sengketa, apabila pihak yang merasa dirugikan hanya memendam perasaan yang tidak puas atau keprihatinannya, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada pihak-pihak yang dianggap sebagai penyebab kerugian atau pihak lain. Dengan demikian, sengketa merupakan kelanjutan dari konflik, atau sebuah konflik akan berubah menjadi sengketa apabila tidak dapat diselesaikan.¹¹² Dalam sengketa, pihak yang dirugikan oleh pihak lain sudah melakukan upaya untuk menyelesaikan masalahnya dengan jalan musyawarah, gugatan ke pengadilan, atau diselesaikan di luar pengadilan.

Berdasarkan sifat sengketa, sengketa dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu:

2. Sengketa tata usaha negara. Sengketa timbul disebabkan oleh diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara oleh badan/pejabat

¹¹² Rachmadi Usman, Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm 1

tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara diselesaikan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

3. Sengketa perdata. Sengketa timbul disebabkan oleh wanprestasi (ingkar janji) atau perbuatan melanggar hukum. Sengketa perdata diselesaikan melalui gugatan ke Pengadilan Negeri atau diselesaikan di luar pengadilan.

Penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara oleh para pihak yang bersengketa, yaitu:

1. Penyelesaian sengketa di pengadilan. Penyelesaian sengketa di pengadilan, yaitu salah satu pihak yang bersengketa mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara apabila sifat sengketanya adalah sengketa tata usaha negara, atau mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri apabila sifat sengketanya adalah sengketa perdata. Penyelesaian sengketa melalui gugatan ke pengadilan dikenal dengan sebutan litigasi.
2. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yaitu para pihak yang bersengketa bersepakat menyelesaikan sengketanya dengan jalan musyawarah untuk mencapai kesepakatan (mufakat).

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dalam bentuk negosiasi, konsiliasi, mediasi, dan arbitrase. Negosiasi, konsiliasi, mediasi, dan arbitrase merupakan alternatif penyelesaian sengketa

atau *Alternative Dispute Resolution*, yaitu para pihak yang bersengketa dapat menyelesaikan sengketanya di luar pengadilan dengan atau tanpa bantuan pihak ketiga.

Menurut R.F. Saragih, yang dimaksud dengan negosiasi adalah sarana bagi para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan tanpa keterlibatan pihak ketiga. Konsiliasi adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam suasana kekeluargaan atau *friendly*. Mediasi adalah penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga yang netral dalam upaya negosiasi penyelesaian sengketa, pihak ketiga tersebut tidak berwenang mengambil keputusan. Arbitrase adalah penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga yang netral, pihak ketiga tersebut berwenang mengambil keputusan.¹¹³ Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dikenal dengan sebutan non litigasi.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak selalu berjalan seperti yang diharapkan oleh instansi yang memerlukan tanah, yaitu pihak yang berhak tidak menyerahkan atau melepaskan tanahnya untuk kepentingan instansi yang memerlukan tanah. Oleh karena pihak yang berhak tidak bersedia menyerahkan atau melepaskan tanahnya, maka dapat menimbulkan sengketa dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Berdasarkan

¹¹³ R.F. Saragih, *Fungsionalisasi ADR dan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Jurnal Hukum, Vol.7 No 13, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2000, hlm 140

sifatnya, sengketa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ada 2 (dua) macam, yaitu:

- 1 Sengketa yang bersifat tata usaha negara. Terdapat 4 (empat) tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu: Perencanaan; Persiapan; Pelaksanaan; serta Penyerahan hasil. Pada tahapan persiapan dilaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan dengan maksud untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak.

Konsultasi publik dilaksanakan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan untuk kepentingan umum atau di tempat yang disepakati. Pelibatan pihak yang berhak dapat dilakukan melalui perwakilan dengan surat kuasa dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan. Kesepakatan dalam konsultasi publik antara instansi yang memerlukan tanah bersama Pemerintah Propinsi dan pihak yang berhak dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Atas dasar kesepakatan tersebut, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur. Gubernur menetapkan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

Apabila dalam konsultasi publik masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada Gubernur setempat. Sengketa yang timbul dalam penetapan lokasi rencana pembangunan oleh instansi yang memerlukan adalah pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan terhadap penetapan lokasi rencana pembangunan untuk kepentingan yang ditetapkan oleh Gubernur. Objek sengketanya adalah surat keputusan yang diterbitkan oleh Gubernur mengenai penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Sengketa yang bersifat keperdataan. Besarnya ganti kerugian atas tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dinilai oleh Penilai pertanahan. Penilai Pertanahan menyampaikan hasil penilaiannya kepada Lembaga Pertanahan (BPN RI). Hasil penilaian oleh Penilai Pertanahan menjadi dasar bagi Lembaga Pertanahan (BPN RI) untuk menetapkan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, Lembaga Pertanahan bermusyawarah dengan pihak yang

berhak. Hasil kesepakatan dalam musyawarah antara Lembaga Pertanahan dan pihak yang berhak menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Dalam musyawarah antara Lembaga Pertanahan dan pihak yang berhak dapat terjadi tidak mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Dengan tidak mencapainya kesepakatan ini, maka dapat timbul sengketa antara Lembaga Pertanahan dan pihak yang berhak.

Objek sengketanya adalah tidak mencapainya kesepakatan dalam musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara lembaga Pertanahan dan pihak yang berhak, yang menimbulkan kerugian bagi pihak yang berhak.

Cara penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu:

- a. Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Pada tahapan persiapan terdapat kegiatan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum dalam bentuk surat keputusan yang diterbitkan oleh gubernur. Pada kegiatan penetapan lokasi

pembangunan untuk kepentingan umum dapat ditolak oleh pihak yang berhak dalam bentuk keberatan.¹¹⁴

- b. Mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri. Pada tahapan pelaksanaan kegiatan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diadakan kegiatan musyawarah penetapan ganti kerugian. Musyawarah untuk menetapkan ganti kerugian dilakukan oleh Lembaga Pertanahan dengan pihak yang berhak. Dalam musyawarah terdapat kegiatan saling mendengar, saling memberi, dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai sengketa ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam musyawarah ini, Lembaga Pertanahan Nasional dan pihak yang berhak dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum kedudukannya sejar atau sederajat, atau tidak ada yang berkedudukan lebih

¹¹⁴ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012

- 1) Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) dan Pasal 22 ayat (1) masih terdapat keberatan, Pihak yang Berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi.
- 2) Pengadilan Tata Usaha Negara memutus diterima atau ditolaknya gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan.
- 3) Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- 4) Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.
- 5) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

tinggi daripada pihak yang lain. Para pihak yang bersengketa mempunyai hak atau kebebasan untuk menyampaikan pendapatnya, tidak boleh ada penekanan atau pemaksaan kehendak oleh satu pihak terhadap pihak yang lain. Hasil musyawarah antara Lembaga Pertanahan Nasional dan pihak yang berhak adalah mencapai kesepakatan (mufakat) atau tidak mencapai kesepakatan (mufakat).

Sebagai dasar Penilaian Ganti Kerugian untuk pemberian Ganti Kerugian pembebasan lahan untuk pembangunan kereta cepat Jakarta Bandung adalah ketentuan dalam pasal 31 sampai dengan pasal 36 Undang-Undang No 2 Tahun 2012.¹¹⁵

¹¹⁵ Pasal 31

- 1) Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah.

Pasal 32

- 1) Penilai yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan.
- 2) Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif dan/ atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 33

Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (1) dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi:

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Pasal 34

- 1) Nilai Ganti Kerugian yang dinilai oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nHai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.

Bahwa dalam Pemberian Ganti Kerugian harus dilaksanakan musyawarah penetapan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kereta cepat Jakarta Bandung. Pada tanggal 11 April 2018, yang diselenggarakan oleh Lembaga Pertanahan dan dihadari oleh PT Karawang Cipta Persada (dahulu PT Canggih Bersaudara Muliajaya) serta beberapa perusahaan yang tergabung dalam Perusahaan Konsorsium sebagai pihak yang berhak yang tertuang dalam Berita Acara Kesepakatan, perihal Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Pembangunan Trase dan Stasiun Kereta Cepat Jakarta Bandung yang berlokasi di Desa Wanakerta, Desa Wanasari, Desa Wanajaya, dan Desa Margamulya Kecamatan Telukjambe Barat, Kabupaten Karawang,

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 37 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu: *Pertama*, Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama

-
- 2) Besarnya nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara.
 - 3) Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

Pasal 35

Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

Pasal 36

Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai Pertanahan disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34. *Kedua*, Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Dalam musyawarah antara Lembaga Pertanahan dengan PT Karawang Cipta Persada dan beberapa perusahaan konsorsium tanggal 11 April 2018, hanya membahas mengenai bentuk ganti kerugian yang disepakati yaitu berupa “Uang”, tanpa adanya ketetapan mengenai besaran dan/atau nilai ganti rugi yang akan diterima oleh Pihak yang berhak. Selanjutnya PT Karawang Cipta Persada dan beberapa perusahaan konsorsium pada hari yang sama juga menerima laporan Nilai Ganti Kerugian yang besaran nilainya disampaikan oleh Panitia Pengadaan Tanah berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh Kantor Jasa Penilai Publik Mutt Aqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun Dan Rekan (KJPP MBPRU), sebagaimana ternyata dalam Laporan Penilaian.

Dalam musyawarah antara Lembaga Pertanahan dan pihak yang berhak mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian tidak mencapai kesepakatan, maka sesuai Pasal 38 Undang-Undang

No. 2 Tahun 2012 mengatur penyelesaian sengketanya, yaitu: *Pertama*, Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1). *Kedua*, Pengadilan Negeri memutuskan bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. *Ketiga*, Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Keempat*, Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. *Kelima*, Putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah Agung Republik Indonesia memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Pihak yang berhak yang tidak mensepakati bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa hak yang

dimiliki oleh pihak yang berhak yang tidak mensepakati bentuk dan/ atau besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan adalah mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri bukan mengajukan gugatan kepada Pengadilan Negeri setempat.

Terkait dengan hal tersebut maka PT Karawang Cipta Persada (dahulu PT Canggih Bersaudara Muliajaya) mengajukan gugatan atas penetapan ganti rugi sehubungan dengan pembebasan tanah untuk pembangunan kereta cepat Jakarta Bandung kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Karawang, PT Kereta Cepat Indonesia China, PT Pilar Sinergi BUMN Indonesia, Menteri Perhubungan Republik Indonesia, Gubernur Provinsi Jawa Barat dan Kantor Jasa Penilai Publik Mutt Aqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun Dan Rekan (KJPP MBPRU), sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Negeri Karawang Nomor 37/Pdt.G/2018/PNKwg, tertanggal 26 Juni 2018.

Salah satu alasan pengajuan gugatan adalah keberatan atas penilaian terhadap harga tanah yang dibebaskan untuk pembangunan kereta cepat Jakarta Bandung dimana Kaveling yang dibeli oleh Perusahaan Konsorsium pada tahun 2014 sebelum adanya proyek kereta cepat adalah sebesar Rp.1.744.009,- per M2 tetapi oleh oleh Kantor Jasa Penilai Publik Mutt Aqin Bambang

Purwanto Rozak Uswatun Dan Rekan dinilai sebesar Rp.960.000,- per m²¹¹⁶

Sehingga PT Karawang Cipta Persada mengajukan permohonan kepada Pengadilan Negeri Karawang untuk mendapatkan haknya atas nilai ganti kerugian secara layak dan adil diluar dari apa yang ditetapkan berdasarkan Laporan Penilaian. Dalam setiap kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka nilai ganti kerugian yang diberikan haruslah dilandasi oleh Asas Kelayakan dan Asas Keadilan serta ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana termaktub dalam pasal 1 ayat 2 dan 3 Undang-undang No 2 tahun 2012, yaitu sebagai berikut :

2. *Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak*
3. *Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.*

Permohonan keberatan oleh PT Karawang Cipta Persada khususnya proses penilain yang dilakukan oleh Pihak Pemerintah dalam hal ini Kantor Jasa Penilai Publik Mutt Aqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun Dan Rekan, yang menurut PT Karawang Cipta Persada tidak bersesuaian dengan ketentuan menurut hukum

¹¹⁶ <https://www.wartaekonomi.co.id/read254519/>

dan perundang-undangan, maupun Standar Penilaian Indonesia (SPI) sehingga konsekuensi hukumnya adalah proses musyawarah ganti kerugian sebagaimana dimaksud oleh PT Karawang Cipta Persada menjadi batal demi hukum sehingga tahapan pengadaan tanah untuk proyek pembangunan trase dan stasiun kereta cepat Jakarta-Bandung harus diulang kembali berdasarkan mekanisme dan aturan hukum dan perundang-undangan, ditolak oleh Pengadilan Negeri Karawang. Pertimbangannya bahwa mengenai musyawarah pada tanggal 11 April 2018 antara PT Karawang Cipta Persada dengan Pihak Pemerintah beserta dengan Perusahaan Konsorsium lainnya hanya membahas mengenai bentuk ganti kerugian tanpa adanya ketetapan mengenai besaran dan/atau nilai ganti kerugian, adalah sesuai dengan pasal 68 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yaitu Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian yang dilakukan oleh Penilai dan dalam dalam musyawarah tersebut, pelaksana pengadaan tanah menyampaikan besarnya ganti kerugian hasil penilaian Ganti Kerugian, selanjutnya sebagaimana pasal 72 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti

Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan dituangkan dalam berita acara kesepakatan yang memuat :

- a. Pihak yang Behak yang hadir atau kuasanya, yang setuju beserta bentuk Ganti Kerugian yang disepakati;
- b. Pihak yang Behak yang hadir atau kuasanya, yang tidak setuju;
- c. Pihak yang Berhak yang tidak hadir dan tidak memberikan kuasa;

Berdasarkan uraian di atas, maka ganti kerugian yang diberikan terhadap bidang tanah yang dikuasai oleh PT Karawang Cipta Persada yang terkena jalur/rel kereta Proyek Pembangunan Trase dan Stasiun Kereta Cepat Jakarta-Bandung adalah telah memenuhi kelayakan dan keadilan sebagaimana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang tetap harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat sesuai pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, serta memperhatikan kemampuan keuangan Negara karena sebagaimana diatur dalam pasal 52 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pendanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan dalam hal instansi yang memerlukan tanah Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapatkan penugasan khusus, pendanaanya bersumber dari internal

perusahaan atau sumber lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dimana dalam perkara ini PT Pilar Sinergi BUMN Indonesia, adalah Perseroan Terbatas yang merupakan konsorsium 4 (empat) BUMN yang mendapat penugasan khusus dari Presiden sebagaimana ternyata dalam Peraturan Presiden Nomor 107 tahun 2015 tentang Percepatan Penyelenggaraan prasarana dan sarana kereta cepat Jakarta Bandung.

Pengadilan Negeri Karawang memutus keberatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang diajukan oleh PT Karawang Cipta Persada ditolak. Atas putusan yang ditetapkan oleh Pengadilan Negeri tersebut, Maka PT Karawang Cipta Persada mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung dalam Putusannya Nomor 473.K/Pdt/2019, tanggal 21 Februari 2019, memutuskan menolak permohonan kasasi oleh PT Karawang Cipta Persada. Putusan Mahkamah Agung merupakan putusan yang terakhir (final), sehingga tidak ada upaya Peninjauan Kembali (PK). Putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian oleh instansi yang memerlukan tanah kepada pihak yang berhak.

C. Tanah Sisa Yang Terkena Dampak Dalam Pengadaan Tanah Pembangunan Kereta Cepat Jakarta Bandung

1. Pengertian Tanah Sisa

Tanah sisa adalah tanah yang dimiliki oleh pemilik tanah yang terkena Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana tanah tersebut tidak terkena trase Jalur Kereta Cepat Jakarta Bandung sehingga berpotensi tidak dapat lagi difungsikan sesuai dengan peruntukannya dan atau penggunaan awal dan atau tidak dapat digunakan lagi sebagai tanah produktif yang menghasilkan. Terhadap tanah sisa tersebut, Pihak Yang Berhak dapat meminta penggantian atau pembayaran kepada pemerintah yang melaksanakan kegiatan Pengadaan Tanah agar seluruhnya dapat dibebaskan sekaligus. Namun, banyak sekali kendala di lapangan yang ditemui terhadap teknis pelaksanaan pembebasan Tanah Sisa tersebut.

Dalam Undang-undang No 2 tahun 2012 terdapat aturan mengenai “tanah sisa” yang tidak lagi dapat difungsikan. Hal tersebut diatur pada pasal 35 , yang berbunyi :

Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

Kemudian terdapat pula dalam Peraturan Pelaksanaanya yaitu pasal 67 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012, yang berbunyi :

(1) *Dalam hal terdapat sisa dari bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.*

(2) *Sisa tanah yang tidak lagi dapat difungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bidang tanah yang tidak lagi dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula.*

Sesuai penjelasan Pasal 35 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, yang dimaksud “tanah sisa” yang tidak lagi dapat difungsikan adalah bidang tanah yang tidak lagi dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula, misalnya rumah hunian yang terbagi sehingga sebagian lagi tidak dapat digunakan sebagai rumah hunian. Berdasarkan penjelasan tersebut, Pihak yang menguasai/memiliki tanah dapat meminta ganti kerugian atas seluruh tanahnya.

2. Ganti Rugi Tanah Sisa

Langkah awal dalam penanganan mengenai tanah sisa ini adalah adanya permohonan dari pemilik tanah untuk diganti secara utuh. Dengan permohonan tersebut menjadi dasar memberikan ganti kerugian atas tanah sisa. Penyebutan permohonan tanah sisa kurang tepat digunakan. Penyelesaian tanah sisa membutuhkan dasar untuk melakukan tindaklanjut, tetapi alangkah lebih baiknya jika penyebutan permohonan tanah sisa diganti menjadi pernyataan tanah sisa. Pemilik tanah sesungguhnya telah dirugikan akibat tanah sisa pengadaan tanah maka tidak sepatasnya disebut permohonan

tanah sisa. Mekanisme penyampaian pernyataan tersebut tetap secara tertulis kepada panitia pengadaan tanah. Apabila pemilik tanah memiliki tanah sisa tetapi tidak mengajukan surat pernyataan tanah sisa, maka dapat dianggap tanah sisa tersebut masih dapat difungsikan sesuai dengan peruntukkan dan penggunaannya. Panitia Pengadaan Tanah beranggapan bahwa pemberian ganti kerugian terhadap tanah sisa dilakukan setelah pembebasan lahan pada trase tol selesai. Anggapan tersebut merupakan anggapan yang keliru karena dalam surat Dirjen Pengadaan Tanah menyebutkan :

“ Berdasarkan Pasal 11 dan Pasal 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah antara lain menyebutkan, bahwa dalam hal terdapat tanah sisadari bidang tanah tertentu yang sudah terdaftar maupun belum terdaftar yang terkena pengadaan tanah dan tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukkan dan penggunaannya, bidang tanah tersebut diukur dan dipetakan secara utuh dan diberikan ganti kerugian atas dasar permintaan pihak yang berhak.”

Tanah sisa seharusnya diberikan ganti kerugian secara utuh bersama dengan bidang tanah yang terkena trase. Masyarakat dapat mengajukan permohonan saat tahap pelaksanaan pengadaan tanah.

Sewaktu pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi diberikan waktu 14 (empat belas) hari kerja, masyarakat dapat mengajukan sanggahan/keberatan dengan mengajukan permohonan agar bidang tanahnya diganti secara utuh.

Penilaian tanah sisa ini dapat ditentukan berdasarkan mekanisme yang ditempuh pemilik tanah. Mekanisme ini berkaitan dengan kapan waktu pengajuan pernyataan tanah sisa. Berdasarkan Pasal 11 dan Pasal 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012, pengajuan pernyataan tanah sisa dilakukan saat pengukuran dan pemetaan bidang sehingga bidang tanah dipetakan secara utuh (tanah sisa dan tanah trase) maka penilaian ganti kerugian dilakukan secara utuh. Penilaian secara utuh ini mengartikan bahwa nilai bidang tanah sisa dan tanah trase sama. Hakikatnya, kerugian yang dirasakan pemilik tanah sama antara tanah sisa dan tanah trase.

Dalam Pasal 35 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah : Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya, sedangkan yang dimaksud dengan “tidak lagi dapat difungsikan” adalah bidang tanah yang

tidak lagi dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula, misalnya rumah hunian yang terbagi sehingga sebagian lagi tidak dapat digunakan sebagai rumah hunian. sehubungan dengan hal tersebut, pihak yang menguasai/memiliki tanah dapat meminta ganti kerugian atas seluruh tanahnya.

Dari penjelasan di atas, apabila terjadi tanah sisa yang dari sisi penggunaannya tidak lagi dapat difungsikan seperti semula maka dapat dikategorikan tanah sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukkan dan penggunaan. Contoh permasalahan yang diberikan berupa jenis penggunaan tanah non pertanian. Hal tersebut belum dapat menjawab kebingungan dari Panitia Pengadaan Tanah dimana tanah sisa yang tidak lagi dapat difungsikan senyataanya bukan hanya dari sisi penggunaan tanahnya saja. Seperti permasalahan tanah sisa yang terjadi pada tanah pertanian, dimana dari sisi penggunaan masih dapat ditanami tetapi dari sisi hasil produksi sudah menurun bahkan sudah tidak dapat diambil hasilnya. Permasalahan tanah sisa berupa tanah non pertanian juga banyak terjadi akibat dari tertutupnya akses, karena jika ditinjau dari sisi penggunaan sebagai rumah hunian. Maka dari itu, surat petunjuk penyelesaian tanah sisa ini belum dapat menjawab secara lugas kebingungan yang dialami Panitia Pengadaan Tanah mengenai kriteria tanah sisa.

Penilaian tanah sisa ini dapat ditentukan berdasarkan mekanisme yang ditempuh pemilik tanah. Mekanisme ini berkaitan dengan kapan waktu pengajuan pernyataan tanah sisa. Berdasarkan Pasal 11 dan Pasal 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012, pengajuan pernyataan tanah sisa dilakukan saat pengukuran dan pemetaan bidang sehingga bidang tanah dipetakan secara utuh (tanah sisa dan tanah trase) maka penilaian ganti kerugian dilakukan secara utuh. Penilaian secara utuh ini mengartikan bahwa nilai bidang tanah sisa dan tanah trase sama. Hakikatnya, kerugian yang dirasakan pemilik tanah sama antara tanah sisa dan tanah trase.

Apabila pada kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menyebabkan bidang tanah yang terkena memiliki "tanah sisa" yang tidak lagi dapat difungsikan, Pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Pasal ini merupakan perwujudan asas kemanusiaan, keadilan dan kesejahteraan, dimana pada peraturan pengadaan tanah sebelumnya belum pernah muncul ketentuan ini

Kemudian pengaturan Tanah Sisa diatur lebih lanjut dalam peraturan teknis yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis

Pelaksanaan Pengadaan Tanah pada pasal 11 dan pasal 13 ayat (1) yang mengatur bahwa :

Dalam hal terdapat sisa dari bidang tanah tertentu sudah terdaftar maupun belum terdaftar yang terkena pengadaan tanah dan tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, bidang tanah tersebut diukur dan dipetakan secara utuh dan diberikan ganti kerugian atas dasar permintaan Pihak yang Berhak.

Yang menarik adalah pengaturan mengenai siapa yang berwenang untuk memutuskan dapat atau tidaknya dibayarkan terhadap Tanah Sisa yang diajukan warga adalah Pelaksana Pengadaan Tanah yang dalam hal ini adalah Kantor Badan Pertanahan Nasional setempat yang melaksanakan Pengadaan Tanah terkait. Jadi yang berwenang melakukan verifikasi atas permintaan Pihak Yang Berhak terhadap Sisa Tanah mereka adalah Kantor BPN.

Hal mana diatur pada pasal 11 dan pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012, yang mengatur bahwa :

Atas dasar permintaan Pihak yang Berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan verifikasi oleh Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam hal hasil verifikasi menunjukkan bahwa sisa tanah tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Instansi yang memerlukan tanah memberikan Ganti Kerugian.

Pengaturan tersebut kembali diperkuat dengan adanya petunjuk teknis yang ada dalam Surat Menteri Agraria dan tata

Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 738/29.1-600/III/2018 tanggal 07 Maret 2018 perihal Permohonan Petunjuk Penyelesaian Tanah Sisa dan Tanah Terdampak yang pada angka 3 alinea kedua disebutkan bahwa :

Atas dasar permintaan Pihak Yang Berhak, dilakukan verifikasi oleh Pelaksana Pengadaan Tanah dan dalam hal hasil verifikasi menunjukkan bahwa sisa tanah tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Instansi yang memerlukan tanah memberikan ganti kerugian.

Berdasarkan segala aturan yang telah disebutkan tersebut, dapat disimpulkan adanya beban berat pada Pelaksana Pengadaan Tanah untuk melakukan verifikasi dan memutuskan bahwa Tanah Sisa yang diajukan Pihak Yang Berhak tersebut dapat dibayarkan. Dengan kata lain, Pelaksana Pengadaan Tanah seperti berperan sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), karena keputusan Pelaksana Pengadaan Tanah dapat berakibat pengeluaran keuangan negara. Meskipun yang membayarkan tetapi Instansi Yang Memerlukan Tanah. Sudut pandang inilah yang dianggap sangat berat bagi Pelaksana Pengadaan Tanah dimanapun, terutama karena penilaian tersebut belum memiliki standar yang jelas. Apakah yang dimaksud dengan tidak dapat dimanfaatkan kembali seperti keadaan semula, apa saja tolak ukurnya, dengan tidak adanya tolak ukur dalam suatu aturan teknis, sangat sangat mungkin Pelaksana Pengadaan Tanah akan menolak melakukan verifikasi atas Tanah sisa yang diajukan warga.

Terkait dengan sisa tanah milik PT Karawang Cipta Persada yang tidak diperhitungkan dalam pemberian ganti rugi maka PT Karawang Cipta Persada mengajukan gugatan atas penetapan ganti rugi sehubungan dengan pembebasan tanah untuk pembangunan kereta cepat Jakarta Bandung kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Karawang, PT Kereta Cepat Indonesia China, PT Pilar Sinergi BUMN Indonesia, Menteri Perhubungan Republik Indonesia, Gubernur Provinsi Jawa Barat dan Kantor Jasa Penilai Publik Mutt Aqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun Dan Rekan (KJPP MBPRU), sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Negeri Karawang Nomor 37/Pdt.G/2018/PNKwg, tertanggal 26 Juni 2018.

Maksud dan tujuan keberatan PT Karawang Cipta Persada adalah mengenai Nilai Ganti Kerugian yang Layak dan Adil sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum serta ketentuan yang diatur dalam kode etik penilai (SPI 306), yaitu penggantian kerugian secara utuh termasuk seluruh sisa tanah dan/atau tanah terdampak akibat terkena dampak dari adanya pembangunan trase dan stasiun kereta cepat Jakarta-Bandung yang menjadi hilang manfaatnya dan/atau tidak dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya, ditolak oleh Pengadilan Negeri Karawang.

Pertimbangan Pengadilan Negeri adalah bahwa terhadap tanah sisa berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 2012 antara lain dinyatakan dalam pasal 35 beserta penjelasannya :

Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Yang dimaksud dengan "tidak lagi dapat difungsikan" adalah bidang tanah yang tidak lagi dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula.

Artinya bahwa sebelum terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tanah tersebut sudah memiliki fungsi yang memiliki peruntukan dan penggunaan, misalnya rumah hunian yang terbagi sehingga sebagian lagi tidak dapat digunakan sebagai rumah hunian. Sehubungan dengan hal tersebut, pihak yang menguasai/memiliki tanah dapat meminta Ganti Kerugian atas seluruh tanahnya.

Sesuai dengan ketentuan pasal 67 Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012, menyebutkan bahwa :

- (1) *Dalam hal terdapat sisa dari bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.*
- (2) *Sisa tanah yang tidak lagi dapat difungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bidang tanah yang tidak lagi dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula.*

Permintaan ganti kerugian atas seluruh tanah milik PT Karawang Cipta Persada tersebut haruslah memperhatikan azas kemanfaatan bagi Negara. Dalam permohonannya tanah sisa yang

tidak dihitung sebagai Objek Pengadaan Tanah (OPT) adalah seluas 16.455 m² dan yang terkena atau menjadi OPT seluas 9.966 m².

Bahwa yang dapat dipertimbangkan untuk diberi ganti kerugian adalah tanah sisa yang memenuhi beberapa kriteria diantaranya :

- Luasnya kecil;
- Bentuknya tidak beraturan;
- Menjadi terisolasi atau tidak memiliki akses keluar dan masuk.

Pengadilan Negeri Karawang memutuskan keberatan mengenai permohonan pembayaran atas tanah sisa milik PT Karawang Cipta Persada ditolak . Atas putusan yang ditetapkan oleh Pengadilan Negeri tersebut, Maka PT Karawang Cipta Persada mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung dalam Putusannya Nomor 473.K/Pdt/2019, tanggal 21 Februari 2019, memutuskan menolak permohonan kasasi oleh PT Karawang Cipta Persada. Putusan Mahkamah Agung merupakan putusan yang terakhir (final), sehingga tidak ada upaya Peninjauan Kembali (PK). Putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian oleh instansi yang memerlukan tanah kepada pihak yang berhak.

D. Pembebasan Lahan Milik PT Gajah Tunggal, Tbk, Yang Terkena Dampak Jalur Kereta Cepat Jakarta Bandung.

Sehubungan dengan pembangunan jalur kereta cepat Jakarta Bandung salah satu perusahaan yang terkena dampak pembebasan lahan untuk kepentingan umum adalah PT Gajah Tunggal, Tbk, Terkait dengan pembebasan lahan untuk kepentingan umum PT Gajah Tunggal, Tbk, mengajukan gugatan atas penetapan ganti rugi sehubungan dengan pembebasan tanah untuk pembangunan kereta cepat Jakarta Bandung kepada Pemerintah Republik Indonesia cq. Gubernur Jawa Barat cq. Bupati Karawang, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Karawang, PT Kereta Cepat Indonesia China, PT Pilar Sinergi BUMN Indonesia, dan Kantor Jasa Penilai Publik Mutt Aqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun Dan Rekan (KJPP MBPRU), sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Negeri Karawang Nomor 33/Pdt.G/2018/PNKwg, tertanggal 25 April 2018.

Tuntutan PT Gajah Tunggal, Tbk adalah mengenai Nilai Ganti Kerugian yang Layak dan Adil sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum serta ketentuan yang diatur dalam kode etik penilai (SPI 306), yaitu penggantian kerugian secara utuh termasuk seluruh sisa tanah dan/atau tanah terdampak akibat terkena dampak dari adanya pembangunan trase dan stasiun kereta cepat Jakarta-Bandung yang menjadi hilang manfaatnya dan/atau tidak dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya,

Dengan adanya pembangunan kereta cepat Jakarta Bandung PT Gajah Tunggal, Tbk meminta kepada pemerintah untuk membayar ganti rugi tanah atas 2 bidang tanah milik PT Gajah Tunggal, Tbk untuk Sertipikat Hak Guna Bangunan (SHGB) Nomor 8 yang terkena dampak langsung seluas 16.648 m², yang terkena dampak tidak langsung seluas 4.939 m², dan SHGB Nomor 9 yang terkena dampak langsung seluas 6.912 m², yang terkena dampak tidak langsung seluas 18.064 m²

Pengajuan gugatan juga terhadap penilaian harga tanah yang dibebaskan untuk pembangunan kereta cepat Jakarta Bandung dimana tanah yang dibeli oleh PT Gajah Tunggal, Tbk pada tahun 2014 untuk SHGB No 8 adalah sebesar Rp.1.744.166,- per M² sebagaimana dibuktikan dengan Akta Jual Beli No 13, dibuat di hadapan Selina Fahniza, SH, Notaris/PPAT di Karawang, dan SHGB No 9 adalah sebesar Rp.1.719.900,- per M² sebagaimana dibuktikan dengan Akta Pengikatan Jual Beli No 63, dibuat di hadapan Hilda Yulistiawati, SH, Notaris di Jakarta, tetapi oleh Pemerintah diberikan ganti rugi sebesar Rp.960.000,- per m²

Gugatan PT Gajah Tunggal, Tbk berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 2012 antara lain dinyatakan dalam pasal 35 :

Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai

dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

dan ketentuan pasal 3 UU No 12 Tahun 2012, menyebutkan bahwa :

Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, Negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Pengadilan Negeri Karawang memutuskan bahwa gugatan oleh PT Gajah Tunggal, Tbk ditolak, pertimbangannya adalah penilaian yang dilakukan oleh Kantor Jasa Penilai Publik Mutaqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun dan Rekan KJPP MBPRU sudah layak dalam arti sudah dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku dan berusaha untuk mengakomodasi kepentingan pihak yang tanahnya terkena pembangunan dan juga kepentingan Negara.

Menimbang, bahwa selain pertimbangan diatas, patut untuk disadari oleh seluruh warga Negara Republik Indonesia bahwa pada dasarnya Negara mempunyai hak untuk mengatur dan menguasai tanah sebagaimana diamanatkan oleh :

1. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
2. Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa terhadap semua hak atas tanah selain mempunyai nilai

ekonomis juga mempunyai nilai sosial. Artinya bahwa hak atas tanah tidak mutlak artinya warga Negara diberi kemungkinan untuk mendapatkan hak namun tidak dibenarkan bahwa tanahnya akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya terlebih apabila kepentingan umum menghendaki maka warga Negara itu harus memperhatikan dan mengalah pada kepentingan umum;

3. Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1960: untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dan rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur oleh Undang-Undang;

Menimbang, bahwa dalam perkara ini terhadap tanah milik PT Gajah Tunggal, Tbk yang tanahnya dilewati oleh lintasan kereta api cepat Jakarta Bandung telah diberi ganti kerugian dan nilai ganti kerugian yang dihitung telah dinilai oleh Majelis Hakim sebagai ganti kerugian yang layak adil sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Atas putusan yang ditetapkan oleh Pengadilan Negeri tersebut, Maka PT Gajah Tunggal, Tbk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung dalam Putusannya Nomor 2941.K/Pdt/2018, tanggal 30 Oktober 2018,

memutuskan menolak permohonan kasasi oleh PT Gajah Tunggal, Tbk. Putusan Mahkamah Agung merupakan putusan yang terakhir (final), sehingga tidak ada upaya Peninjauan Kembali (PK). Putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian oleh instansi yang memerlukan tanah kepada pihak yang berhak.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Cara penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu mengajukan keberatan melalui Pengadilan Negeri. Dalam hal pihak yang berhak tidak sepakat mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, maka sesuai Pasal 38 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 mengatur penyelesaian sengketanya, yaitu:
 - a. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).
 - b. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.
 - c. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling

lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

- d. Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.
- e. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung Republik Indonesia memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

PT Karawang Cipta Persada (dahulu PT Canggih Bersaudara Muliajaya) mengajukan gugatan atas penetapan ganti rugi sehubungan dengan pembebasan tanah untuk pembangunan kereta cepat Jakarta Bandung kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Karawang, PT Kereta Cepat Indonesia China, PT Pilar Sinergi BUMN Indonesia, Menteri Perhubungan Republik Indonesia, Gubernur Provinsi Jawa Barat dan Kantor Jasa Penilai Publik Mutt Aqin Bambang Purwanto Rozak Uswatun Dan Rekan (KJPP MBPRU), sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Negeri Karawang Nomor 37/Pdt.G/2018/PNKwg, tertanggal 26 Juni 2018.

Pengadilan Negeri Karawang memutus keberatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang diajukan oleh PT

Karawang Cipta Persada, ditolak. Pertimbangannya bahwa mengenai musyawarah pada tanggal 11 April 2018 antara PT Karawang Cipta Persada dengan Pihak Pemerintah beserta dengan Perusahaan Konsorsium lainnya hanya membahas mengenai bentuk ganti kerugian tanpa adanya ketetapan mengenai besaran dan/atau nilai ganti kerugian, adalah sesuai dengan pasal 68 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yaitu Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian yang dilakukan oleh Penilai dan dalam dalam musyawarah tersebut, pelaksana pengadaan tanah menyampaikan besarnya ganti kerugian hasil penilaian Ganti Kerugian, selanjutnya sebagaimana pasal 72 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan dituangkan dalam berita acara kesepakatan yang memuat :

- a. Pihak yang Behak yang hadir atau kuasanya, yang setuju beserta bentuk Ganti Kerugian yang disepakati;
- b. Pihak yang Behak yang hadir atau kuasanya, yang tidak setuju;
- c. Pihak yang Berhak yang tidak hadir dan tidak memberikan kuasa;

Sehingga ganti kerugian yang diberikan terhadap bidang tanah yang dikuasai oleh PT Karawang Cipta Persada yang terkena jalur/rel kereta Proyek Pembangunan Trase dan Stasiun Kereta Cepat Jakarta-Bandung adalah telah memenuhi kelayakan dan keadilan sebagaimana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang tetap harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat sesuai pasal 9 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, serta memperhatikan kemampuan keuangan Negara karena sebagaimana diatur dalam pasal 52 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, pendanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan dalam hal instansi yang memerlukan tanah Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapatkan penugasan khusus, pendanaanya bersumber dari internal perusahaan atau sumber lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dimana dalam perkara ini PT Pilar Sinergi BUMN Indonesia, adalah Perseroan Terbatas yang merupakan konsorsium 4 (empat) BUMN yang mendapat penugasan khusus dari Presiden sebagaimana ternyata dalam Peraturan Presiden Nomor 107 tahun 2015

tentang Percepatan Penyelenggaraan prasarana dan sarana kereta cepat Jakarta Bandung.

PT Karawang Cipta Persada mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung dalam Putusannya Nomor 473.K/Pdt/2019, tanggal 21 Februari 2019, memutuskan menolak permohonan kasasi oleh PT Karawang Cipta Persada. Putusan Mahkamah Agung merupakan putusan yang terakhir (final), sehingga tidak ada upaya Peninjauan Kembali (PK). Putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian oleh instansi yang memerlukan tanah kepada pihak yang berhak.

2. Tanah sisa berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 2012 dijelaskan dalam pasal 35 beserta penjelasannya adalah sebagai berikut :

Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Yang dimaksud dengan "tidak lagi dapat difungsikan" adalah bidang tanah yang tidak lagi dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula.

Artinya bahwa sebelum terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tanah tersebut sudah memiliki fungsi yang memiliki peruntukan dan penggunaan, misalnya rumah hunian yang terbagi sehingga sebagian lagi tidak dapat digunakan sebagai rumah hunian. Sehubungan dengan hal tersebut, pihak yang menguasai/memiliki tanah dapat meminta Ganti Kerugian atas seluruh tanahnya.

Sesuai dengan ketentuan pasal 67 Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012, menyebutkan bahwa :

- (1) Dalam hal terdapat sisa dari bidang tanah tertentu yang terkena Pengadaan Tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.
- (2) Sisa tanah yang tidak lagi dapat difungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bidang tanah yang tidak lagi dapat digunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula.

Permintaan ganti kerugian atas seluruh tanah milik PT Karawang Cipta Persada tersebut haruslah memperhatikan azas kemanfaatan bagi Negara. Dalam permohonannya tanah sisa yang tidak dihitung sebagai Objek Pengadaan Tanah (OPT) adalah

seluas 16.455 m² dan yang terkena atau menjadi OPT seluas 9.966 m².

Bahwa yang dapat dipertimbangkan untuk diberi ganti kerugian adalah tanah sisa yang memenuhi beberapa kriteria diantaranya :

- Luasnya kecil;
- Bentuknya tidak beraturan;
- Menjadi terisolasi atau tidak memiliki akses keluar dan masuk.

Atas dasar pertimbangan diatas Pengadilan Negeri Karawang memutus keberatan mengenai permohonan pembayaran atas tanah sisa milik PT Karawang Cipta Persada ditolak. Atas putusan yang ditetapkan oleh Pengadilan Negeri tersebut, Maka PT Karawang Cipta Persada mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung dalam Putusannya Nomor 473.K/Pdt/2019, tanggal 21 Februari 2019, memutuskan menolak permohonan kasasi oleh PT Karawang Cipta Persada. Putusan Mahkamah Agung merupakan putusan yang terakhir (final), sehingga tidak ada upaya Peninjauan Kembali (PK). Putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar

pembayaran ganti kerugian oleh instansi yang memerlukan tanah kepada pihak yang berhak.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang diperoleh maka saran yang dapat diberikan adalah;

1. Bahwa diperlukan pembaruan/revisi atau Peraturan Pemerintah terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menjelaskan tentang kriteria ganti kerugian yang layak dan adil sehingga korban yang terdampak pembangunan secara ekonomi harus hidup lebih sejahtera, meningkatkan taraf dan kelayakan hidup dan terjaminnya masa depan pihak terdampak dan mengenai ;
2. Perlu dijelaskan/ditafsirkan lebih terperinci dalam suatu Peraturan Pemerintah mengenai “tanah sisa” yang diatur pada pasal 35, Undang-undang No 2 tahun 2012, yang berbunyi : *Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, Pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.*
3. Pemerintah dan instansi yang memerlukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ganti kerugian yang

diberikan kepada pemegang hak atas tanah hendaknya tidak bersifat memaksa dengan mengabaikan rasa keadilan, tetapi diupayakan secara maksimal agar terjadi kesepakatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

4. Pemerintah hendaknya dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak merugikan masyarakat secara sepihak tetapi menghormati pemegang hak atas tanah dengan memberikan ganti rugi yang tidak merugikan pemegang hak dan tidak melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan swasta tetapi membungkus dengan alasan kepentingan umum.