

**PENGADAAN TANAH DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR
JALAN TOL OLEH BADAN USAHA MILIK NEGARA (PERSERO)**

Jurnal

Untuk memenuhi Sebagian Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan (M.Kn)



Oleh:

**EVI FAJRIANTINA LOVA
NIM. 126010200111014**

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2016**

**PENGADAAN TANAH DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR
JALAN TOL OLEH BADAN USAHA MILIK NEGARA (PERSERO)**

Evi Fajriantina Lova¹, Moh. Fadli², Hariyanto Susilo³

Program Studi Magister Kenotariatan

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Jl. M.T. Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898 Fax (0341) 566505

Email: evylovahidayat@gmail.com

Abstract

In the construction of highway infrastructure prevailing land acquisition for public use, is based on Article 10 (b) of Law No. 2 of 2012. Looking at the status of State-Owned Enterprises is a Persero, whether the land acquisition is in conformity with the qualification of the public interest. The purpose of this paper is to investigate and analyze whether in the procurement of land for development in the public interest SOE (Persero) meets the principles of public interest. What are the barriers and efforts in the implementation of land acquisition for the construction of highway infrastructure. And how the principle of fairness in compensation in land acquisition for the construction of highway infrastructure. The research method in this study is normative and empirical jurisdiction. The approach used is the approach of legislation, conceptual and qualitative. Based on this research, land acquisition in the construction of highway infrastructure by State Owned Enterprises (Persero) already meets the principles of public interest, namely the construction is actually owned by the government, by the government and non-profit so it can be qualified as land acquisition for public purposes, Bottlenecks in the procurement of land for the construction of highway infrastructure, among others: Judging from the substance of the law, there are many rules are unclear so in practice lead to injustice in society. Judging from the performance of its legal structure of the Land Acquisition Committee is less serious that a lot of dissatisfaction in the society, especially in terms of determining the value of compensation deliberations. Judging from its legal culture, the development of individualistic values in society as a barrier to the determination of compensation. As well as the principle of fairness in compensation on land acquisition in toll road infrastructure development can not be achieved.

Key words: land acquisition, toll roads, state enterprises, state-owned

Abstrak

Dalam pembangunan infrastruktur jalan tol berlaku pengadaan tanah untuk kepentingan umum, ini berdasarkan Pasal 10 (b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun

¹ Mahasiswa, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

² Pembimbing Utama, Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

³ Pembimbing Kedua, Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

2012. Melihat status dari Badan Usaha Milik Negara adalah Persero, apakah pengadaan tanah tersebut sudah sesuai dengan kualifikasi kepentingan umum. Tujuan dari penulisan jurnal ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis apakah dalam melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum BUMN (Persero) sudah memenuhi prinsip-prinsip kepentingan umum. Apa saja hambatan dan upaya dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol. Serta bagaimana prinsip keadilan pada pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol. Metode penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang, konseptual dan kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian, Pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur jalan tol oleh Badan Usaha Milik Negara (Persero) sudah memenuhi prinsip kepentingan umum yaitu pembangunan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah, dilakukan oleh pemerintah dan tidak mencari keuntungan sehingga dapat dikualifikasikan sebagai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol antara lain: Dilihat dari substansi hukumnya, masih banyak aturan yang belum jelas sehingga dalam prakteknya menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat. Dilihat dari struktur hukumnya kinerja Panitia Pengadaan Tanah kurang serius sehingga banyak ketidakpuasan dalam masyarakat, terutama dalam hal musyawarah penentuan nilai ganti rugi. Dilihat dari budaya hukumnya, berkembangnya nilai individualistik dalam masyarakat menjadi penghambat dalam penentuan pemberian ganti rugi. Serta prinsip keadilan dalam pemberian ganti rugi pada pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur jalan tol belum dapat tercapai.

Kata kunci: pengadaan tanah, jalan tol, BUMN, persero

Latar Belakang

Tanah sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat. Tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara untuk mengaturnya. Hal ini sesuai amanat konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi, “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Kebutuhan akan tanah untuk pembangunan memberikan peluang untuk melakukan pengadaan tanah oleh negara guna berbagai proyek baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta/bisnis, baik dalam skala kecil maupun dalam skala besar. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk

kepentingan umum pada dewasa ini semakin meningkat seiring dan sejalan dengan kemajuan dan dinamisasi masyarakat, baik di perkotaan maupun pedesaan.

Kewenangan Pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada asas bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria⁴ (Selanjutnya disebut UUPA) yang menentukan: "*Semua hak atas tanah berfungsi sosial*". Penjelasan Pasal 6 tersebut menentukan:

"Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara, tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya."

Berdasarkan penjelasan Pasal 6 UUPA tersebut dapat disimpulkan bahwa didalam hak milik seseorang itu terkandung hak dari masyarakat.⁵ Apabila Pasal 6 UUPA dicermati, tampak beberapa hal yang dapat dipandang sebagai sifat dari fungsi sosial hak milik atas tanah yang dimaksudkan sebagai penegasan pokok pembatasan kebebasan individu. Sifat fungsi sosial antara lain:⁶

1. "Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan tanahnya, sifat, dan tujuan pemberian haknya sehingga menurut UUPA tanah yang ditelantarkan adalah bertentangan dengan fungsi sosial;
2. penggunaan tanah harus sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah;

⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 2043.

⁵ AP. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Land Reform*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm. 87.

⁶ Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 32.

3. jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepentingan individu sehingga mengalami kerugian maka kepadanya harus diberikan ganti kerugian;
4. tanah bukan barang komoditi perdagangan sehingga tidak dibenarkan menjadikan tanah sebagai objek spekulasi.”

Dalam pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden nomor 71 Tahun 2012⁷ menyebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Sedangkan dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2012⁸ tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (selanjutnya disebut UU pengadaan tanah) disebutkan bahwa yang dimaksud pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Sebagaimana diketahui dalam perkembangannya banyak kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah yang secara jelas termasuk dalam kegiatan untuk kepentingan umum sebagai wujud pelaksanaan pembangunan, tetapi ternyata dalam pelaksanaan dan pengelolaannya juga bertujuan untuk mencari keuntungan dan dikelola bukan oleh pemerintah. Misalnya kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol yang dilakukan oleh BUMN PT Jasa Marga. Pembangunan jalan tol termasuk salah satu kriteria pembangunan untuk kepentingan umum seperti yang tersebut dalam Pasal 10 (b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 .

Kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah yang dilakukan oleh PT Jasa Marga (Persero), yaitu demi untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam melakukan kegiatan perusahaan, PT Jasa Marga melakukan kegiatan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol. Jalan tol adalah bagian dari jaringan jalan umum yang perwujudannya adalah tanggung jawab pemerintah. Perlu diketahui terlebih dahulu, bahwa PT Jasa Marga adalah salah satu

⁷ Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 5280.

⁸ Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 528.

BUMN yang berbentuk Persero yang kepemilikan atas sahamnya terdiri dari 51% (lima puluh satu persen) milik pemerintah dan 49% (empat puluh sembilan persen) milik publik. Pengertian BUMN adalah Badan Usaha yang sebagian atau seluruh kepemilikannya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya, pengadaan tanah yang dilakukan suatu perusahaan negara dalam hal ini BUMN, juga dapat dikatakan bahwa subjek hukum pengadaan tanah tersebut seluruhnya atau sebagian dilakukan oleh Negara atau Pemerintah. Sebelumnya perlu kita ingat bahwa bentuk BUMN dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:⁹

1. “Persero adalah BUMN yang bentuk usahanya adalah perseroan terbatas (PT). Saham kepemilikan Persero sebagian besar atau setara 51% harus dikuasai oleh pemerintah. Bentuk persero semacam itu tentu saja tidak jauh berbeda sifatnya dengan perseroan terbatas atau PT swasta yakni bertujuan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya.
2. perusahaan umum atau disingkat perum, adalah unit bisnis negara yang seluruh modal dan kepemilikan dikuasai oleh pemerintah dengan tujuan untuk memberikan penyediaan barang dan jasa publik yang baik demi melayani masyarakat umum serta mengejar keuntungan.”

PT Jasa Marga termasuk dalam kegiatan pengadaan tanah dikarenakan adanya unsur pemerintah yang melakukan kegiatan pengadaan tanah tersebut. Sejalan dengan hal tersebut dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disebutkan bahwa instansi adalah lembaga negara, kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah. Sedangkan menurut pasal 1 ayat (1a) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2015¹⁰ Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum instansi yang memerlukan tanah adalah lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah

⁹ Jimly Asshiddiqie, “Badan Hukum”, <http://www.jimly.com/pemikiran/view/14>, diakses 13 Desember 2015.

¹⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 55 Tahun 2015.

atau Badan Usaha yang mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum.

Arti dari kepentingan umum, harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat, dan sebetulnya arti sebagian besar masyarakat itu sendiri termasuk kepentingan para korban pembebasan tanah, sehingga 2 (dua) kepentingan yaitu kepentingan antara pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan kepentingan korban pembebasan tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena pembebasan.¹¹

Oleh karena itu, jika pelaksana pembebasan tanah tersebut adalah BUMN yang berbentuk Persero, yang mempunyai campur tangan dan intervensi pemerintah dalam melakukan suatu pembangunan. Adanya dualisme kepentingan subjek hukum dalam hal ini BUMN Persero, yaitu mengakomodir sebagian tujuan kepentingan umum namun, di sisi lain bertujuan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya, hal ini yang dapat menimbulkan gesekan-gesekan yang berakibat sengketa, antara BUMN yang sebagian bertindak atas nama pemerintah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah.

Hal-hal tersebut diatas sangat menimbulkan intepretasi yang berbeda dalam menggolongkan kegiatan tersebut apakah termasuk pemangku kepentingan umum atau selain kepentingan umum. Sehingga hal inilah yang sering menjadi salah satu penyebab terjadinya sengketa tanah di masyarakat, yaitu dengan dalih dasar untuk kepentingan umum, namun dalam pelaksanaan sebenarnya bukan untuk kepentingan umum, lebih-lebih dilakukan untuk kepentingan korporasi atau golongan saja, bukan kepentingan negara atau pembangunan negara.

¹¹ Syah Mudakir Iskandar, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Jala Permata, 2008).

Berdasarkan hasil uraian di atas maka timbul beberapa permasalahan mengenai: a) Apakah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dalam hal ini berupa pembangunan jalan tol yang dilaksanakan oleh PT Jasa Marga (Persero) sudah sesuai dengan kualifikasi kepentingan umum (mengingat status PT Jasa Marga adalah Persero); b). Apa hambatan dan upaya untuk mengatasi permasalahan pada pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol?; dan c). bagaimana prinsip keadilan pada pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol.

Tujuan dari penulisan jurnal ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis apakah dalam melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum BUMN (Persero) sudah memenuhi prinsip-prinsip dalam kepentingan umum. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol dan menganalisis upaya untuk mengatasinya. Serta untuk mengetahui bagaimana prinsip keadilan pada pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kualitatif. Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sedangkan jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

Pembahasan

A. Pengadaan Tanah Dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol Oleh Badan Usaha Milik Negara (Persero)

Ruang lingkup kepentingan umum sebagaimana diatur dalam produk perundang-undangan berbeda satu sama lain. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 memiliki pengertian yang sama tentang arti kepentingan umum, yakni kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang untuk hal ini lebih rinci dalam mengartikan kepentingan umum yaitu kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya suatu kemakmuran rakyat. Dari sini dapat dilihat bahwa kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 lebih rinci mengatur tentang siapa pelaku, untuk apa dan untuk siapa kepentingan umum tersebut dilaksanakan. Berbeda dengan peraturan sebelumnya yang hanya menjelaskan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan sebagian lapisan besar masyarakat, hal ini dirasa kurang jelas dan rinci seta dapat menimbulkan banyak pertanyaan.

Permasalahannya adalah bahwa infrastruktur jalan tol bersifat komersial atau mencari keuntungan. Secara teoritis, suatu kegiatan pembangunan yang bersifat komersial walaupun dilakukan dan dimiliki oleh perusahaan negara, tidak dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum karena tidak adil, dimana masyarakat dipaksa untuk menyerahkan tanah mereka dan kemudian perusahaan negara memperoleh keuntungan dari tanah tersebut.¹²

Namun hal tersebut sudah secara tegas dijelaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012 bahwa pembangunan infrastruktur adalah bukan proyek untung rugi bagi pemerintah, tetapi adalah kewajiban pemerintah untuk mengatasi masalah perekonomian untuk kepentingan bangsa dan negara serta

¹² Akhmad Safik, *Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi FHUI, 2006), hlm. 12.

kepentingan bersama dari seluruh rakyat. Tanah untuk kepentingan umum tersebut jelas untuk pembangunan infrastruktur yang proyeknya bukan untuk kepentingan bisnis untung rugi individu ataupun instansi. Pemerintah juga tidak menghitung untung-rugi dari segi komersil karena jalan tol mutlak perlu untuk memecahkan masalah kelancaran transportasi. Namun tentu saja pihak investor yang membiayai jalan tol menghitung untung rugi bahkan meminta jaminan pemerintah, sebab proyek jalan tol tersebut tidak merugikan mereka. Tidak ada kalangan bisnis yang mau kehilangan uang mereka, ini adalah hukum ekonomi.

Tidak semua fasilitas untuk kepentingan umum dapat dipenuhi oleh negara oleh karena semakin meningkatnya kebutuhan atau permintaan masyarakat. Oleh sebab itu, meskipun negara memberi kesempatan kepada investor untuk dapat ikut serta memenuhi kepentingan umum tersebut, namun negara tetap menentukan kebijakan yang bersangkutan dengan kepentingan umum, misalnya dalam menetapkan tarif jalan tol yang dikelola oleh BUMN (Persero), sehingga investor tidak sepenuhnya dapat menentukan sendiri tarif jalan tol yang merupakan investasi dari yang bersangkutan.

Peranan perusahaan negara atau BUMN adalah untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional khususnya bidang perekonomian, maka kebijaksanaan pemerintah dalam pembinaan BUMN pun disesuaikan dengan kebijakan nasional. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983, peranan BUMN secara umum adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan fungsi komersial, dalam hal ini BUMN sebagai unit ekonomi (*business entity*), harus mampu memupuk dana untuk membiayai aktivitas baik yang bersifat rutin maupun pembangunan. Oleh karena itu, dalam kegiatannya untuk mendapatkan laba sehingga kontinuitas perusahaan dapat terjaga atau dengan kata lain BUMN berperan sebagai pemasok dana melalui pajak dan deviden;

2. Melaksanakan fungsi-fungsi non komersial, dalam hal ini BUMN yang merupakan bagian dari aparatur negara, bertindak sebagai wahana pembangunan (*agent of development*). Berperan sebagai demikian, BUMN melaksanakan program-program pemerintah dan atau yang diembankan oleh pemerintah yang meliputi antara lain tugas-tugas perintis dan mendorong perkembangan usaha swasta dan koperasi.

Jalan tol merupakan kebutuhan yang sangat vital sebagai pendukung utama dinamika dan aktivitas ekonomi baik di pusat maupun daerah dan pengembangan wilayah serta sebagai prasarana penunjang yang utama bagi perekonomian nasional. Sehingga manfaat dari jalan tol tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sebagaimana dinyatakan oleh R. Kranenburg yang merupakan pencetus teori *welfare state* bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan menyejahterakan golongan tertentu, namun seluruh rakyat. Sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi dinafikkan dan pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasikan pada angka persentase belaka. Kesejahteraan rakyat adalah indikator yang sesungguhnya.¹³

Hal tersebut senada dengan pendapat Jeremy Bentham yang merupakan penggagas ide negara kesejahteraan, bahwa pemerintah memiliki tanggungjawab untuk menjamin *the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah *utility* (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.¹⁴

¹³ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hlm. 78.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 77.

Penjabaran pengertian kepentingan umum tersebut menunjukkan suatu interpretasi yang lebih luas dimana kepentingan umum tidak hanya diartikan sebatas kepentingan masyarakat umum atau kepentingan pemerintah tetapi juga kepentingan investor yang dikemas dalam kegiatan pembangunan ekonomi yang akan memberikan manfaat kepada negara dan masyarakat secara umum. Pengertian kepentingan umum mengalami perubahan dan perkembangan lebih lanjut berkaitan dengan perkembangan kemajuan yang dicapai oleh masyarakat. Faktor yang memberikan pengaruh besar adalah pertumbuhan dan perkembangan ekonomi yang dicapai oleh suatu masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karena itu pengertian kepentingan umum bisa juga dikategorikan dalam dua perspektif yang berbeda yaitu pengertian yang bersifat tradisional dan modern.¹⁵

B. Hambatan Dan Upaya Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol

Terdapat beberapa hambatan dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi baik dilihat dari substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Hambatan-hambatan tersebut antara lain:

1) Substansi Hukum

Yang dimaksud substansi hukum adalah aturan, norma, dan perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

a. Ketentuan ganti rugi

Permasalahan dalam proses pemberian ganti rugi yaitu tidak adanya kesepakatan dalam ketentuan kompensasi pemberian ganti rugi, seperti yang terjadi pada sebagian besar warga wilayah Kelurahan Madyopuro yang tanah dan/atau bangunannya menjadi objek pembebasan tanah. Warga menganggap harga yang

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 24.

ditetapkan oleh tim *appraisal* terlalu rendah, sedangkan pihak tim *appraisal* merasa sudah memberikan harga yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dilihat dari regulasi yang mengaturnya mengenai dasar acuan yang digunakan dalam menentukan nilai atau besaran harga tanah, dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2012 maupun dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 kurang jelas mengaturnya. Dalam peraturan presiden ini hanya terdapat pasal-pasal yang penjelasannya mendekati mengenai dasar acuan yang digunakan dalam menentukan nilai atau besaran harga tanah. Pasal-pasal tersebut yaitu Pasal 56 ayat (4) dan Pasal 57 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, pasal 56 (4) yang berbunyi, “Peta bidang tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan dalam proses penentuan nilai gantikerugian dan pendaftaran hak.” Sedangkan bunyi Pasal 57 ayat (3) yaitu, “Daftar nominatif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan dalam proses penentuan nilai ganti kerugian.”

Berbeda dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, dalam ketentuan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang hal yang sama seperti bentuk-bentuk ganti kerugian yang dapat diberikan dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yaitu Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Hal tersebut dapat dilihat dari Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang berbunyi sebagai berikut:

“Bentuk ganti rugi dapat berupa:

- a) uang;
- b) tanah pengganti; dan/atau
- c) pemukiman kembali; dan/atau
- d) gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c;
- e) bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.”

Sementara itu pada Pasal 15 ayat (1) mengatur tentang dasar yang digunakan pemerintah dalam menentukan besaran nilai ganti kerugian, pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

“Dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas:

nilai jual objek pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual objek pajak tahun berjalan berdasarkan penilaian lembaga/tim penilai harga tanah yang ditunjuk oleh panitia;

- a) nilai jual bangunan yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab di bidang bangunan;
- b) nilai jual tanaman yang ditaksir oleh perangkat daerah yang bertanggungjawab di bidang pertanian.”

Hal ini ditegaskan pula dalam Pasal 28 ayat (2) PerKa BPN Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah yang berbunyi sebagai berikut:

“Tim penilai harga tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan penilaian harga tanah berdasarkan pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan dapat berpedoman pada variabel-variabel sebagai berikut:

- a) lokasi dan letak tanah;
- b) status tanah;
- c) peruntukkan tanah;
- d) kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada; dan
- e) faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.”

Jika dilihat dari permasalahan yang ada, terdapat dua pandangan yang berbeda dalam menentukan besaran nilai ganti rugi atau harga tanah yang diinginkan. Di satu sisi, pihak Panitia Pengadaan Tanah menentukan besaran nilai ganti rugi sudah berdasarkan aturan yang berlaku, meskipun jika dilihat dari substansinya tidak diatur secara jelas dan tegas atas dasar apa penentuan besaran nilai ganti rugi tersebut. Namun pada prakteknya Panitia Pengadaan Tanah menggunakan standar Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), harga pasar, serta pertimbangan bangunan dari Kementerian

Pekerjaan Umum dan pertimbangan tanaman oleh Kementerian Pertanian.¹⁶ Masyarakat menganggap pihak Panitia Pengadaan Tanah kurang transparan dalam menentukan besaran nilai ganti rugi. Kurang transparan dalam hal ini bisa disebabkan karena ketidakjelasan peraturan yang mengatur tentang dasar acuan penentuan besaran ganti rugi dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah. Anggapan kurang transparan tersebut didukung juga oleh penentuan harga besaran ganti rugi yang berubah-ubah dari pihak tim *appraisal*, dalam hal ini penilaian ganti rugi dilakukan dengan mekanisme dan pertimbangan-pertimbangan tersendiri sehingga menimbulkan prasangka negatif dari masyarakat bahwa pemerintah kurang transparan dalam menentukan besaran ganti rugi. Belum adanya kecocokan harga dan sikap tim *appraisal* yang kurang transparan inilah yang kemudian dijadikan masyarakat sebagai alasan bahwa ganti kerugian yang diberikan pemerintah dianggap belum adil dan tidak layak.

Jika dilihat dari substansi yang mengaturnya, pada Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang secara tegas menyatakan bahwa dasar acuan yang digunakan untuk menentukan besaran ganti rugi adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Padahal dalam menentukan standar ganti kerugian terhadap pelepasan hak dari tanah untuk kepentingan umum jika berdasarkan pada harga Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Pajak selalu

¹⁶ Untuk diketahui bahwa dalam penentuan besaran ganti rugi tim *appraisal* memberikan harga 3x dari NJOP yang mana untuk NJOP yaitu Rp. 2.000.000/meter jadi maksimal harga yang diberikan Rp. 6.000.000/meter. Namun dari hasil penelitian menunjukkan harga yang diberikan kepada para warga umumnya tidak selalu berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), tidak seperti yang dikemukakan oleh pihak BPN. Hal ini terlihat dari adanya harga yang diterima warga dibawah NJOP, bahkan kebanyakan warga tidak tahu berdasarkan apa penilaian ganti rugi atas tanah mereka, harga yang berbeda-beda antara warga satu dengan yang lain ini lah yang membuat warga merasa tim *appraisal* tidak transparan dalam penentuan nilai ganti rugi, selain itu warga juga merasa harga yang diberikan tersebut masih terlalu rendah, harga yang diberikan tersebut belum adil karena tidak sesuai dengan tuntutan mereka, yang menginginkan penilaian harga ganti rugi sesuai harga pasar.

menetapkan nilai NJOP dibawah harga jual objek yang sesungguhnya sesuai harga pasar ketika pelepasan hak sedang berlangsung, selisih harga ini menjadi persoalan antara pemilik tanah dengan pemerintah. Dengan masalah ini apakah sesuai dengan yang dirasakan adil bagi masyarakat tentu hal tersebut oleh masyarakat akan dijawab bahwa kompensasi tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat. Hal inilah yang sering menjadi permasalahan tidak adanya kesepakatan harga dalam pemberian ganti rugi.

Sedangkan prosedur pemberian ganti rugi menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang mana jika dilihat dari substansinya tidak secara jelas menjelaskan dasar apa yang digunakan dalam menentukan besaran ganti rugi, hanya saja jika dilihat dari prosedurnya penentuan ganti rugi tersebut berpedoman pada hasil penilaian dari tim *appraisal*, yang selanjutnya dituangkan dalam Berita Acara Musyawarah. Dengan dasar Berita Acara Musyawarah dimaksud Panitia Pengadaan Tanah menerbitkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan daftar nominatif pembayaran ganti rugi. Pemberian ganti rugi terhadap pelepasan tanah untuk kepentingan umum standar yang digunakan untuk penilaian harga tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh lembaga Penilai Harga Tanah (*appraisal*) yang telah mendapat lisensi dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dan penilaian bangunan dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang Kota berdasarkan standar harga yang telah ditetapkan dengan SK Walikota, serta untuk penilaian tanaman dilakukan oleh Kementerian Pertanian Kota berdasarkan standar harga tanaman yang telah ditetapkan dengan SK Walikota. Penjelasan secara tegas atas dasar apa penentuan besaran ganti rugi inilah yang masyarakat nilai kurang transparan, dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 lebih pada menjelaskan prosedur dalam penetapan ganti rugi oleh pihak yang berwenang, sedangkan untuk dasar apa yang digunakan hanya pihak yang berwenang tersebut yang mengetahui.

Sedangkan jika dilihat dari permasalahan yang ada mengenai tidak adanya kecocokan harga dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi proyek infrastruktur Malang-Pandaan ini, pihak BPN menyatakan bahwa penilaian ganti rugi berdasarkan

Nilai Jual Objek Pajak, harga pasar, serta pertimbangan dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Kementerian Pertanian. Maka dalam hal ini dasar acuan yang digunakan dalam penentuan besaran ganti rugi adalah sama, masih tetap menggunakan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Upaya untuk mengatasi hambatan tersebut dapat dilakukan dengan adanya peran aktif dari instansi yang memerlukan tanah dengan melakukan pendekatan kepada pemegang hak yang bersikeras tidak mau melepaskan tanahnya. Komunikasi tersebut bertujuan untuk memberikan pemahaman yang utuh bahwa pembangunan jalan tol adalah program pemerintah untuk kesejahteraan rakyat dan tidak semata-mata bermotif bisnis. Diharapkan Panitia Pengadaan Tanah lebih memprioritaskan penyelesaian melalui musyawarah daripada jalur hukum. Pemberian ganti rugi adalah sebagai bentuk pengakuan penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia. Oleh karena itu dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum hendaknya dilakukan dengan hati-hati dan dengan penuh rasa keadilan yang terpenting adalah adanya kesepakatan sehingga tidak ada pemegang hak atas tanah merasa dirugikan dan dipaksakan kehendaknya untuk melepaskan tanahnya.

Maksud dari musyawarah dalam hal ini adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar sukarela dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan. Negosiasi dalam bentuk musyawarah adalah salah satu strategi menyelesaikan sengketa, agar negosiasi bisa berjalan dan mudah mendapatkan kesepakatan maka keterampilan komunikasi dan wawasan para pihak sangat menentukan terutama dalam menyampaikan kepentingan dan keinginan diri atau pihak yang lain.¹⁷

¹⁷ Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Hukum Syari'ah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, (Jakarta: Media Grafika, 2011), hlm. 10.

Dalam musyawarah tersebut juga dapat ditawarkan ganti rugi selain uang dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Malang-Pandaan. Pemberian ganti rugi selain uang bisa menjadi alternatif solusi untuk nilai ganti rugi dibawah NJOP yang selama ini menjadi alasan klasik dalam pemberian ganti rugi. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 74 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 yang berbunyi sebagai berikut:

“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.”

Alternatif lain yang dapat digunakan dalam hal ini yaitu dengan konsolidasi tanah. Konsolidasi tanah sebagai metode pengadaan tanah untuk pembangunan, secara normatif konsolidasi tanah baru diatur pada Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, yaitu: kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Konsolidasi tanah dianggap penting dalam kebijakan pembangunan karena konsolidasi tanah mempunyai ciri-ciri kekhasan sebagai berikut:¹⁸

- 1) “Prosedur pelaksanaannya menghormati hak atas tanah dan menjunjung tinggi aspek keadilan dengan melibatkan partisipasi aktif para pemilik tanah melalui musyawarah dalam setiap pengambilan keputusan, baik dalam tahap perencanaan maupun dalam tahap pelaksanaannya;
- 2) pemilik tanah diupayakan tidak tergusur dari lingkungannya;

¹⁸ Nad Darga Talkurputra, *Kebijaksanaan Pembangunan Pertanahan Dan Peranan Konsolidasi Tanah*, (Bandung: Makalah pada Lokakarya Konsolidasi Tanah Perkotaan, kerjasama BPN dan ITB, 1997), hlm. 12.

- 3) keuntungan yang diperoleh dari hasil peningkatan nilai tambah tanah dan biaya pelaksanaannya didistribusikan secara adil diantara pemilik tanah atau peserta konsolidasi;
- 4) penataan penguasaan tanah dilakukan sekaligus dengan penataan penggunaan tanahnya serta pensertifikatan tanah yang telah dikonsolidasi;
- 5) biaya pelaksanaan diupayakan dari pemilik tanah sehingga tidak hanya mengandalkan biaya dari pemerintah yang sangat terbatas;
- 6) penggunaan tanah ditata secara efisien dan optimal dengan mengacu kepada Rencana Tata Ruang Wilayah/Rencana Pembangunan Wilayah, sekaligus menyediakan tanah untuk sarana dan prasarana yang dibutuhkan sehingga dapat mendukung kebijakan pemerintah daerah.”

Namun jika pada satu titik dimana negosiasi mengenai harga tanah mengalami kebuntuan, Pemerintah dapat melakukan pencabutan tanah. 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:¹⁹

- a) “Pencabutan hak 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;
- b) pencabutan hak harus diikuti dengan pemberian ganti rugi yang layak kepada warga yang dicabut haknya, hal ini tentunya sebagai pengakuan hak atas tanah sebagai hak pribadi dari warga negara;
- c) pencabutan hak harus dilakukan menurut cara yang diatur dengan undang-undang, jadi sekalipun ada keadaan yang mendesak demi kepentingan umum, dalam pelaksanaannya tidak boleh dilakukan sewenang-wenang.”

Namun dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum masih menempuh jalan pintas terhadap penolakan masyarakat. Apapun keberatan masyarakat, semua diselesaikan melalui lembaga peradilan, disertai penitipan ganti kerugian di Pengadilan (Konsinyasi). Sehingga tertutup kemungkinan menempuh acara

¹⁹ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan Dan Pengadaan Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 21-22.

pencabutan hak yang berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 yang sampai sekarang belum dicabut.

Selain itu terkait dengan masalah substansi hukum, pemerintah perlu meninjau kembali aturan-aturan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sehingga menjadi lebih sederhana namun tegas dan jelas, khususnya dalam hal penentuan besaran harga dalam pemberian ganti rugi. Ganti kerugian atas tanah seharusnya lebih tinggi dari harga pasar untuk penghargaan kepada pemilik tanah yang telah bersedia mengorbankan haknya kepada negara mengingat harga tanah cenderung meningkat terus. Ganti rugi sebaiknya bukan berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tetapi ganti kerugian yang adil adalah ganti kerugian yang sesuai dengan harga pasar atau harga kesepakatan.

2) Struktur Hukum

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Sejalan dengan hal tersebut yang dipermasalahkan warga terdampak dalam hal ini yaitu tim *appraisal* tidak transparan dalam menentukan besaran nilai ganti kerugian. Hal ini dirasakan warga dengan adanya penilaian yang tidak sewajarnya dan juga adanya penurunan harga atas tanah dan/atau bangunan mereka setelah penilaian harga ganti rugi tersebut direvisi. Sehingga warga yang merasa keberatan tersebut meminta agar tim *appraisal* mengkaji ulang secara transparan atas dasar apa penilaian yang digunakan tim *appraisal* dalam menentukan besaran nilai ganti kerugian.

Menurut penulis dalam hal ini permasalahan terjadi karena adanya ketidakpastian dalam pengaturan dasar acuan yang dijadikan penilaian dalam pemberian ganti rugi, seperti halnya diatas. Sehingga menimbulkan ketidakpastian juga yang dirasakan oleh warga terdampak. Sehingga warga merasa tim *appraisal* tidak transparan dalam menentukan besaran nilai ganti kerugian.

Selain itu jika dilihat dari permasalahan yang ada, terlihat bahwa struktur hukum dalam hal ini Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah kurang serius dalam melaksanakan tugasnya. Adanya tuntutan dari masyarakat yang menyatakan bahwa dalam pelaksanaan pengadaan tanah banyak terjadi penyimpangan yang dilakukan Panitia Pelaksanaan Pengadaan Tanah, yaitu tidak adanya musyawarah dalam menentukan nilai ganti kerugian atas objek pengadaan tanah, kesalahan pengukuran atas tanah bangunan serta kesalahan dalam penilaian atas tanah dan bangunan.

Penyelesaian hambatan tersebut dilakukan dengan adanya peran aktif dari instansi yang memerlukan tanah dengan melakukan pendekatan kepada pemegang hak yang bersikeras tidak mau melepaskan tanahnya karena tidak setuju dengan hasil musyawarah. Memberikan penjelasan dalam pendekatan mengenai dasar dan pertimbangan-pertimbangan apa yang digunakan dalam menentukan besaran nilai ganti rugi.

3) Budaya Hukum

Dari permasalahan-permasalahan terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan infrastruktur jalan tol Malang-Pandaan bila dikaji dari aspek budaya hukum, maka terdapat beberapa hambatan yaitu:

- a) Dominannya kebijakan pemerintah sebagai pelaksana pembangunan daripada sebagai pelindung warga masyarakat pemilik tanah

Tidak seperti halnya pemikiran welfarstaat dimana negara harus memberikan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat (*the greatest happiness for the greatest number*), tetapi dalam kenyataannya kurang memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Hal ini terbukti bahwa pemerintah terlalu dominan menentukan perihal

ganti rugi yang seharusnya lebih memperhatikan kepentingan masyarakat yang melepaskan tanahnya.

Pemerintah yang berdaulat mempunyai 2 (dua) kedudukan, yaitu sebagai pelaksana kewenangan hak menguasai negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA dan sebagai badan hukum publik adalah pelaksana pembangunan. Dalam melaksanakan kewenangan sesuai amanat Pasal 2 ayat (2) UUPA pemerintah berkewajiban melaksanakan tugasnya untuk mensejahterakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam kedudukan yang demikian, pemerintah direpresentasikan sebagai Badan Pertanahan Nasional, harus mengukur keberhasilan kebijakan dan pelaksanaannya dengan besarnya peningkatan kemakmuran rakyat termasuk keberhasilan untuk menjaga tingkat kemakmuran yang dinikmati oleh pemilik tanah yang terkena pembangunan.

Kedudukan pemerintah sebagai badan hukum publik pelaksana pembangunan melalui Kementerian atau Lembaga Non Kementerian harus melaksanakan pembangunan di sektor yang menjadi kewenangannya. Dalam proses pengadaan tanah yang diperlukan bagi pelaksana pembangunan dalam hal ini pemerintah hanya berkonsentrasi pada ketersediaan tanah.

Dalam kebijakan pengadaan tanah selama ini pemerintah terfokus pada kedudukannya sebagai pelaksana pembangunan. Pemerintah lebih fokus pada keberhasilan penyediaan tanah yang diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Konsekuensinya pemerintah kurang memberikan perhatian kepada kepentingan individu pemilik tanah yang terkena pengadaan tanah. hal ini dapat menimbulkan ketidak simpatikan masyarakat terhadap pemerintah.

b) Berkembangnya nilai individualistik dan melemahnya nilai kolektivistik.

Fenomena ini dapat dicermati dari adanya sikap berani masyarakat untuk menyatakan penolakan menyerahkan tanahnya sekalipun untuk kepentingan umum. Walaupun masyarakat bersedia menyerahkan tanahnya biasanya menuntut harga yang tinggi, bahkan kadang-kadang tidak masuk akal. Artinya sikap ini menunjukkan bahwa masyarakat pemilik tanah tidak ingin mengorbankan kepentingan dirinya. Kepentingan individunya tidak ingin dikorbankan hanya untuk sebuah kepentingan

kolektif. Masyarakat bersedia menyerahkan tanahnya untuk kepentingan umum jika ganti ruginya sesuai dengan tuntutan mereka.

Upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasi hambatan yang berhubungan dengan budaya hukum ini antara lain dengan membuat komitmen bersama antara pemerintah dengan pemilik tanah mengenai rencana pembangunan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum. Komitmen tersebut dapat diupayakan melalui penyusunan rencana tata ruang wilayah dengan melibatkan masyarakat di masing-masing wilayah tentunya dengan transparan dan partisipatif. Dengan upaya ini diharapkan terdapat suatu komitmen mengenai penetapan ruang-ruang atas tanah yang diperuntukkan bagi pembangunan yang berkategori kepentingan umum. Sehingga dari sini masyarakat pemilik tanah dapat menyadari sejak semula mengenai penggunaan tanahnya dimasa depan, sehingga sejak awal mereka telah mempersiapkan kemungkinan alih profesi.

C. Prinsip Keadilan Pada Pemberian Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Jalan Tol

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan.²⁰ Ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Pengadaan tanah harus memperhatikan kata layak dan adil seperti yang dimaksud dalam pengertian ganti rugi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Apabila diperhitungkan dengan harga perolehan tanahnya, maka nilainya relatif dapat diperoleh dengan angka tertentu, namun tidak memperhatikan dampak yang akan diakibatkan dalam kegiatan pengadaan tanah. Untuk itu, perlu

²⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 14.

dirumuskan pengertian dari kata layak dan adil tersebut. Secara umum dalam kegiatan pengadaan tanah kata “*layak*” yang dimaksud adalah memberikan harga yang wajar kepada pihak yang berhak. Selanjutnya kata “*adil*” yang dimaksud adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.²¹ Konsep keadilan dalam pemberian ganti rugi menurut AP. Parlindungan yaitu²²

“Orang yang dicabut haknya itu tidak berada dalam keadaan lebih miskin ataupun akan menjadi miskin kelak karena uang ganti pembayaran ganti rugi itu telah habis dikonsumsi, minimal dia harus dapat dalam situasi ekonomi yang sekurang-kurangnya sama seperti sebelum dicabut haknya, syukur kalau bertambah lebih baik, atau minimal harus dapatlah dia pengganti yang wajar. Misalnya dengan pemberian ganti rugi tersebut yang bersangkutan dapat membeli tanah di tempat lain yang memungkinkan dia membangun rumah kembali dan melanjutkan kehidupannya ditempat yang baru.”

Rifyal Ka’bah membagi keadilan menjadi tiga, yaitu *legal justice*, *moral justice*, dan *social justice*.²³ *Legal justice* (keadilan hukum) adalah keadilan berdasarkan undang-undang yang dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dari putusan hakim pengadilan yang mencerminkan keadilan hukum negara dalam bentuk formal, dalam hal ini adil atau tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan atau putusan hakim sangat ditentukan oleh representasi *moral justice* didalamnya. *Moral justice* (keadilan moral) adalah tidak lain dari keadilan berdasarkan moralitas. Moralitas adalah standar baik dan buruk. Moralitas berasal dari berbagai sumber, yang terpenting adalah agama. *Social justice* (keadilan sosial) adalah sebagai salah satu dasar negara (sila kelima Pancasila) digambarkan dalam

²¹ Hery Zarkasih, “Pelaksanaan Prinsip Keadilan dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Jurnal Hukum IUS Vol. 3, No. 2*, (Januari, 2015): 9.

²² AP. Parlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, (Bandung: Mandar Maju, 1993), hlm. 5.

²³ Rifyal Ka’bah dalam Akhmad Kholil Irfan, *Keadilan Bagi Semua Orang Dan Pelaksanaannya Di Pengadilan*, (Kompasiana: 2014): 2.

(tiga) bentuk keadilan sosial yang meliputi keadilan ekonomi, kesejahteraan rakyat dan keadilan yang diinsafi (disadari) oleh mayoritas rakyat yang dapat berkembang.²⁴

Legal justice (keadilan hukum) sangat ditentukan oleh representasi *moral justice*, dalam hal ini suatu aturan hukum akan adil apabila dibuat dengan kesadaran hukum dan memberi sebesar-besarnya manfaat bagi masyarakat banyak pada umumnya. Suatu aturan hukum akan tidak benar dan tidak adil apabila hanya dibuat untuk kepentingan kekuasaan belaka dan mengandung kesewenang-wenangan. Tetapi perlu juga mendapat perhatian, bahwa suatu hukum dapat menjadi tidak benar dan tidak adil, apabila mempunyai jarak begitu jauh dengan kesadaran dan kenyataan sosial yang berlaku sehingga rakyat merasa asing atau terasing dari aturan hukum tersebut. Hal ini dapat terjadi karena hukum yang ada sudah sangat ketinggalan, atau karena terlalu jauh berada didepan sehingga tidak dapat terjangkau oleh realitas sosial yang ada. Selanjutnya hukum dapat pula tidak benar dan tidak adil apabila pembuatannya tidak mengindahkan tata cara pembuatan peraturan yang baik, karena akan menimbulkan keadaan seperti kerancuan dalam penerapan atau ketidakpastian hukum.

Suatu yang sangat menentukan juga dalam hal ini adalah kualitas individu yang dipilih sebagai pembuat undang-undang dan penegak hukum dan keadilan dalam negara yang dapat menggambarkan citra hukum dan keadilan masyarakat dan kualitas anggota masyarakat yang mereka wakili. Lemah atau kuatnya penegakan hukum dan keadilan adalah cerminan dari pemahaman hukum dan rasa keadilan masyarakat secara umum.

Jika dalam pemberian ganti rugi pada pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur jalan tol Malang-Pandaan ini dikaji berdasarkan keadilan menurut pandangan Rifyal Ka'bah, maka dalam hal ini bisa dikatakan keadilan belum terwujud, karena:

²⁴ Rifyal Ka'bah dalam Achmad Cholil, *Menyoal Legal Justice, Moral Justice Dan Social Justice Dalam Perkara Perdata*, (Maninjau: Artikel Hukum, 2009), hlm. 2.

1. Tidak adanya ketidakpastian dalam substansi hukum yang mengatur tentang ganti rugi, yaitu tidak adanya pernyataan jelas mengenai dasar yang digunakan dalam perhitungan pemberian ganti rugi.²⁵ Sehingga ketidakjelasan ini dapat menimbulkan kecurigaan dari masyarakat yang mengakibatkan ketidakpuasan/ketidaksepakatan masyarakat dalam menerima ganti rugi.
2. Dalam hal permasalahan pada substansi hukum maka pasti dipengaruhi oleh pembuat hukum tersebut (dalam hal ini badan legislatif). Menurut pendapat Rifyal Ka'bah dalam membuat suatu produk hukum juga dipengaruhi oleh moralitas para pembuat produk hukumnya, jadi dapat dilihat bagaimana *legal moral* berlaku efektif dari kebahagiaan masyarakatnya atas penerapan peraturan perundang-undangan tersebut. Selain itu peraturan-peraturan hukum di Indonesia kebanyakan masih merupakan warisan dari Belanda hal ini belum mencerminkan cita dan budaya Indonesia.
Kebahagiaan masyarakat mencerminkan adil tidaknya suatu tatanan masyarakat. Dapat dilihat disini masih ada pihak-pihak yang merasa belum puas atas pemberian ganti rugi. Hal ini menunjukkan kebahagiaan masyarakat belum tercapai.

Menurut Maria SW Soemardjono memang tidak mudah menentukan pilihan antara memutuskan sesuatu yang secara formal memenuhi syarat, namun tidak memenuhi syarat keadilan secara substansial, atau mengutamakan terpenuhinya keadilan secara substansial, namun secara formal tidak memenuhi syarat. Barangkali yang dapat dijadikan pedoman adalah suara hati nurani disertai empati. Kiranya justru pada saat terjadi sesuatu yang dirasakan kurang adil orang akan berpikir mengenai apa yang disebut keadilan tersebut.²⁶

²⁵ Seperti yang dijelaskan diatas hambatan yang terletak pada substansi hukumnya, yaitu dasar yang digunakan pada Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang secara tegas menyatakan yaitu berdasarkan NJOP, sedangkan pada Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 hanya menyebutkan prosesnya tanpa menyatakan dengan tegas atas dasar apa pemberian ganti rugi tersebut.

²⁶ *Ibid.*, Maria SW Soemardjono, hlm. 69.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, maka kriteria peraturan mengenai ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat dikatakan memenuhi keadilan apabila adanya persamaan hak dan kewajiban, adanya kesesuaian antara keadilan prosedural dan keadilan substantif artinya keadilan yang diperoleh sejak dimulai proses pengadaan tanah sampai dengan berakhirnya, adanya kesesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan penerapan di lapangan, serta para pihak dapat menuntut apa yang menjadi haknya sekaligus harus dapat menjalankan kewajibannya. Ganti rugi sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum dapat dikatakan adil apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, tidak membuat seseorang menjadi lebih miskin daripada keadaan semula.²⁷

Kriteria untuk menentukan besarnya nilai ganti rugi atas tanah harus diterapkan secara objektif dengan standar yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Penentuan akhir besarnya harga/nilai ganti rugi atas tanah harus dicapai secara musyawarah antara pemegang hak dengan pihak/pemerintah yang memerlukan tanah tersebut.

Simpulan

Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur jalan tol oleh Badan Usaha Milik Negara (Persero) sudah memenuhi prinsip kepentingan umum yaitu pembangunan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah, pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah dan tidak mencari keuntungan sehingga dapat dikualifikasikan sebagai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. BUMN (Persero) harus semaksimal mungkin memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi nasional pada

²⁷ *Ibid.*, hlm. 95.

umumnya dan penerimaan negara pada khususnya mengejar keuntungan. Disisi lain BUMN juga mempunyai peranan penting di dalam mendukung ekonomi, sosial budaya, lingkungan melalui jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional.

2. Hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan tol antara lain: Dilihat dari substansi hukumnya yang mengatur tentang pemberian ganti rugi, masih banyak aturan yang belum jelas sehingga dalam prakteknya menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat. Dilihat dari struktur hukumnya kinerja Panitia Pengadaan Tanah kurang serius dalam menjalankan tugasnya, banyak ketidakpuasan dalam masyarakat, terutama dalam hal musyawarah penentuan nilai ganti rugi. Dilihat dari budaya hukumnya, berkembangnya nilai individualistik dalam masyarakat menjadi penghambat dalam penentuan pemberian ganti rugi.
3. Prinsip keadilan dalam pemberian ganti rugi pada pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur jalan tol belum dapat tercapai. Keadilan merupakan adanya kesesuaian antara keadilan prosedural dan keadilan substantif artinya keadilan yang diperoleh sejak dimulai proses pengadaan tanah sampai dengan berakhirnya, adanya kesesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan penerapan di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fuady, Munir. *Dinamika Teori Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- Iskandar Syah, Mudakir. *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Jala Permata, 2007.
- Khairandy, Riwan dan Malik, Camelia. *Good Corporate Governance, Perkembangan dan Implementasinya di Indonesia Dalam Perspektif Hukum*. Yogyakarta: Total Media, 2007.
- Limbong, Bernhard. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011.
- Manurung, Nurdin. *Pengaturan/Pengelolaan Program Jalan Tol Di Indonesia*. Jakarta: Badan Pengatur Jalan Tol Departemen Pekerjaan Umum, 2009.
- Parlindungan, AP. *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Land Reform*. Bandung: Mandar Maju, 1994.
- Ramelan, Eman. *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press, 2014.
- Rubaie, Achmad. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayu Media Publishing, 2007.
- Salindeho, John. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Salle, Aminuddin. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Soemardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2006.
- Sutedi, Adrian. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Widjaya, IG Rai. *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, Khusus Pemahaman Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995*. Bekasi: Mega Poin, 2006.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

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

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang *Badan Usaha Milik Negara*.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang *Perseroan Terbatas*.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang *Jalan*.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang *Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.