

**HASIL PENELITIAN**  
**ESENSI GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH**  
**UNTUK MEWUJUDKAN KEADILAN**

*(The Essence is to compensate for losses in the land  
supply to bring about justice)*



Oleh:

**MUHAMMAD YOGI PRATAMA**

NIM, B012192017

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2022**

**ESENSI GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH  
UNTUK MEWUJUDKAN KEADILAN**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Megister  
Pada Program Studi Megister Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

**MUHAMMAD YOGI PRATAMA**

NIM, B012192017

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**TESIS**

**ESENSI GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH  
UNTUK MEWUJUDKAN Keadilan**

Disusun dan diajukan oleh:

**MUHAMMAD YOGI PRATAMA**

Nomor Pokok.**B012192017**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 15 Desember 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

**Menyetujui**

**Komisi Penasehat**

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Pendamping**



**Dr. Kahar Lahae, SH., M.Hum**  
NIP. 19661231 199002 1 001

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum**



**Dr. Sri Susyanti Nur, SH., M.H**  
NIP. 19641123 199002 2 001

**Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin**



**Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH**  
NIP. 19700708 199412 1 001



**Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P**  
NIP. 19731231 199903 1 003

**LEMBAR PERSETUJUAN (THESIS)**

**ESENSI GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH  
UNTUK MEWUJUDKAN Keadilan**

**Diajukan dan disusun oleh :**

**MUHAMMAD YOGI PRATAMA**

**NIM, B012192017**

Untuk tahap UJIAN AKHIR MAGISTER

Pada tanggal, 15 Desember 2022

**Menyetujui :**

Pembimbing Utama



**Dr. Kahar Lahae, SH, M.Hum**

NIP. 19661231 199002 1 001

Pembimbing Pendamping



**Dr. Sri Susyanti Nur, SH, MH**

NIP. 19641123 199002 2 001

**Mengetahui:**

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum



**Dr. Hasbir Paserangi, SH, MH**

NIP. 19700708 199412 1 001

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Yogi Pratama

NIM : B012192017

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya penulisan saya yang berjudul

### **ESENSI GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK MEWUJUDKAN KEADILAN**

adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi thesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, Senin, 6 Juli 2022

Yang membuat pernyataan,



**Muhammad Yogi Pratama**

NIM, B012192017

## *Motto dan Persembahan*

- *Resopa temmangingi na mallomo na letei ripammasena Puang Allah Ta'ala*
- *Perjuangan yang sungguh-sungguh akan senantiasa di ridhoi oleh Allah SWT*

*Thesis ini kupersembahkan untuk mereka yang tercinta yaitu kedua orang tua saya (Ayah dan Bunda) serta adik saya Muhammad Wawan Kurniawan dan tidak lupa pula seorang Istriku tercinta ialah Andi Ceceski Linda.*

*Terima kasihku untuk mereka*

## UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah segala puji dan syukur saya atas kehadiran Allah SWT, karena atas karunianya dan limpahan rahmatnyalah sehingga penyusunan tesis ini dapat saya selesaikan dengan baik, Dan tidak lupa pula saya panjatkan Shalawat serta salam kepada Baginda Rasullullah Nabi Muhammad SAW karena beliau telah membawa Ummatnya dari miskin Ilmu Pengetahuan(Zaman Jahiliah) menuju ke zaman sampai saat ini, sebagai tugas akhir untuk menyelesaikan studi Strata 2(S2) dengan bergelar Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tesis ini juga sebagai salah satu persyaratan guna menempuh ujian akhir yang bertujuan untuk memberikan solusi dan ilmu pengetahuan akan sejarah ganti rugi pengadaan hak atas tanah pada masa reformasi.

Sang penulis telah menyusun tesis dengan judul : ESENSI GANTI RUGI DAN PENGADAAN HAK ATAS TANAH UNTUK MEWUJUDKAN KEADILAN. Dalam rangka penyusunan dan penyelesaian tesis ini penulis sangat berharap bantuan dan motivasi yang diberikan, untuk itu penulis menyampaikan rasa hormat dan mengucapkan banyak terima kasih, kepada Yth :

1. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan para Wakil Rektor beserta staf.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, SH ,MH, MAP. ,selaku Dekan Fakultas Hukum dan para Wakil Dekan beserta staf.
3. Dr. Hasbir Paserangi, SH, MH , selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
4. Dr. Kahar Lahae, SH, M.Hum ,sebagai Pembimbing I.
5. Dr. Sri Suryanti, SH, MH ,sebagai Pembimbing II

6. Prof. Dr. Farida Patittingi, SH ,M, Hum. ,selaku Penguji
7. Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH., MH.,selaku Penguji
8. Prof. Dr. Andi Suryaman Mustari Pide, SH., M.Hum.,selaku Penguji
9. Bapak/Ibu Dosen serta segenap karyawan/karyawati Universitas Hasanuddin
10. Rekan-rekan Mahasiswa dan Mahasiswi S2 Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
11. Serta orang-orang yang kucintai :
  - Ayah : H. Abdul Hayat Patihong ,SE
  - Ibu : Hj. Nurlela Gazali ,SH
  - Adik : Muhammad Wawan Kurniawan ,SM
  - Istri : Andi Ceceski Linda ,SE

yang telah banyak memberikan support sejak awal penyusunan hingga penyelesaian tesis ini.

Akhirnya penulis mengharapkan kritikan dan masukan yang membangun dari para pembacanya guna menuju kesempurnaan di masa mendatang, dimana penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam penyusunan tesis ini.

Makassar, Rabu, 15 Desember 2022

Penulis,

**MUHAMMAD YOGI PRATAMA**

NIM : B012192017

## ABSTRAK

Muhammad Yogi Pratama. B012192017. Esensi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Mewujudkan Keadilan dibimbing oleh Kahar Lahae dan Sri Susyanti.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis, 1) esensi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk mewujudkan keadilan 2) arah kebijakan hukum pertanahan dalam pengadaan tanah untuk mewujudkan keadilan.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian *Yuridis-Normative* dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan tersebut kemudian dikelompokkan dan juga dikaji berdasarkan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, 1) Esensi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk mewujudkan keadilan tersebut bila dalam pemberlakuan ganti kerugiannya tidak layak dan adil, dapat diajukan keberatan melalui pengadilan secara tertulis oleh pihak yang berhak terhadap segala bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. 2) Arah kebijakan hukum dimulai dari masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) hingga masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo (JKW) dilihat dari sisi perbedaan prinsip hukum baik dalam bentuk peraturan presiden (Perpres) maupun Undang-undang yang diterbitkan melalui Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menegaskan bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat adil, makmur dan sejahtera.

Kata kunci: pengadaan tanah, ganti kerugian, kebijakan

## **ABSTRACT**

*Muhammad Yogi Pratama. B012192017. The Essence of Compensation in Land Procurement to Achieve Justice was supervised by Kahar Lahae and Sri Susyanti.*

*This study aims to analyze, 1) the essence of compensation in land acquisition to achieve justice 2) the direction of land law policies in land acquisition to realize justice.*

*This research was conducted using a juridical-normative research method with a statutory approach and a conceptual approach. The primary legal materials and secondary legal materials that have been collected are then grouped and analyzed based on the statutory and conceptual approach.*

*The results of this study indicate that, 1) The essence of compensation in land acquisition to realize justice if the application of compensation is not feasible and fair, an objection can be filed through the court in writing by the party entitled to any form and/or amount of compensation. 2) The direction of legal policy starts from the administration of President Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) to the reign of President Joko Widodo (JKW) in terms of differences in legal principles, both in the form of presidential regulations (Perpres) and laws issued through the House of Representatives. In Law No. 2 of 2012 concerning Land Procurement for Development in the Public Interest, it is emphasized that in the context of realizing a just, prosperous and prosperous society.*

*Keywords: land acquisition, compensation, policy*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>I</b>
<b>PENGESAHAN PEMBIMBING .....</b>	<b>II</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>III</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>IV</b>
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>V</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH.....</b>	<b>VI</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>VIII</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>IX</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>X</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	15
C. Tujuan Penelitian .....	16
D. Manfaat Penelitian .....	16
E. Orisinalitas Penelitian .....	17
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Tentang Ganti Rugi	
1. Pengertian Ganti Rugi .....	19
2. Esensi Bentuk Ganti Kerugian Dalam Memenuhi Besarnya Bentuk Ganti Rugi .....	25
a. Bentuk Ganti Kerugian di Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono .....	35
b. Bentuk Ganti Kerugian di Masa Pemerintahan Jokowi Dodo (JKW) .....	38
B. Tinjauan Tentang Pengadaan Tanah	
1. Definisi Pengadaan Tanah .....	43

2. Kelemahan dan Kelebihan Kebijakan Hukum Pengadaan Tanah di era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) .....	44
3. Kelemahan dan Kelebihan Kebijakan Hukum Pengadaan Tanah di era Pemerintahan Jokowi Dodo (JKW) .....	47
C. Landasan Teori	
1. Teori Tujuan Hukum .....	49
2. Teori Kemanfaatan .....	50
3. Teori Keadilan .....	53
D. Kerangka Pikir .....	54

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Tipe Penelitian .....	57
B. Pendekatan Penelitian .....	57
C. Bahan Penelitian .....	58
D. Analisis Data .....	59

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Esensi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Mewujudkan Keadilan .....	60
1. Aspek Keadilan .....	61
2. Aspek Kemanfaatan .....	73
B. Arah Kebijakan Hukum Pertanahan Dalam Pengadaan Tanah Untuk Mewujudkan Keadilan .....	86
1. Arah Kebijakan Hukum Pertanahan Pada Kegiatan Pengadaan Tanah di Masa Kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) .....	96

2. Arah Kebijakan Hukum Pertanahan Pada Kegiatan Pengadaan Tanah di Masa Kepemimpinan Joko Widodo (JKW).....	107
--	-----

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	124
B. Saran .....	126

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>128</b>
-----------------------------	------------

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah.**

Tanah merupakan faktor yang paling utama dalam menentukan produksi dan perkembangan di setiap fase peradaban. Tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomis tinggi, tetapi juga memiliki nilai filosofis, politik, sosial, kultur, dan keagamaan. Maka tak heran jika tanah menjadi harta istimewa yang tidak akan berhenti dalam memicu konflik dan masalah-masalah sosial yang kompleks dan rumit.

Adapun pengertian dari tanah menurut Sri Susyanti Nur yang dikutip pada bukunya yang berjudul Bank Tanah terbagi dalam 2 konsep yakni;<sup>1</sup>

##### a) Tanah dalam konsep Hukum Adat

tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan meskipun mengalami keadaan bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula, malah terkadang tidak menguntungkan bila dipandang dari segi ekonomis kecuali itu, adalah suatu kenyataan, bahwa tanah merupakan tempat tinggal keluarga dan masyarakat, tempat penguburan, bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan.

##### b) Tanah dalam konsep hukum barat

---

<sup>1</sup> Sri Susyanti Nur, Bank Tanah, Makassar: As Publishing, 2010, Hlm. 52-57

Tanah-tanah dengan hak barat yang lazim disebut tanah-tanah barat atau tanah-tanah eropa, adalah tanah hak *eigendom*, tanah hak *erfpacht*, tanah hak Opstal, tanah hak sewa, hak pakai, dan hak pinjam.

Sedangkan maksud dari esensi adalah adanya kenyataan, yaitu hakikatnya. Pengertian mengenai esensi mengalami perubahan sesuai dengan konsep penggunaannya, sehingga esensi ialah pada konsepnya sendiri.<sup>2</sup> Menurut Thomas Aquinas, esensi adalah adanya sesuatu yang terlepas dari persoalan apakah sesuatu itu ada atau tidak.<sup>3</sup>

Kemudian dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi.<sup>4</sup> Sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), mengatakan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.”

Seiring dengan berkembangnya peradaban dan kebutuhan akan tanah dari masa-kemasa akibat kemajuan baik dibidang, pembangunan, teknologi, kegiatan-kegiatan sektor perekonomian yang makin pesat dan lain-lain sehingga hampir tidak lagi memenuhi

---

<sup>2</sup> Hadi, Protasius (1994). *Epistemologi Filsafat Pengetahuan*. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 121.

<sup>3</sup> Mage, Bryan (2001). *The Story of Philosophy*. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 60.

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta 2009, hal. 10

sumber daya alam yang tidak tergarap oleh para agen ekonomi, baik itu perusahaan nasional maupun internasional. Dinamika pembangunan telah menempatkan penguasaan tanah dan sumber daya alam menjadi semakin penting dan strategis. Bila kebutuhan tanah semakin meningkat ditambah lagi dengan ledakan populasi penduduk di setiap negara, bahkan ketersediaan tanah pun terbatas, maka timbullah benih-benih konflik yang mewarnai perjalanan pembangunan itu sendiri.

Di era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) penyelesaian pengadaan tanah dalam rangka percepatan pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum, yaitu Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang perubahan atas Perpres No 36 Tahun 2005, hingga Undang-undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan tanah demi kepentingan umum. Ada pun proyek-proyek infrastruktur yang sudah mencapai 75% dari total luas kebutuhan tanah tersebut akan ditetapkan oleh kepala instansi yang memerlukan tanah sebelum 31 Desember 2014. Untuk Perpres ini dapat diimplementasikan secara penuh, bahkan diatur pula bahwa izin lokasi yang telah diterbitkan oleh Gubernur dalam rangka pengadaan tanah. Proyek-proyek Infrastruktur dalam pengadaan tanah yang pencapaiannya telah mencapai 75% tersebut akan diperpanjang sampai dengan 31 Desember 2015.<sup>5</sup>

Namun apabila sampai dengan tanggal 31 Desember 2015, pengadaan tanah yang telah diperpanjang tersebut belum dapat

---

<sup>5</sup><https://nasional.kompas.com/read/2014/09/22/22174931/Presiden.SBY.Revisi.Perpres.Pengadaan.Tanah>.

diselesaikan pelaksanaannya, maka sisa-sisa tanah yang belum terselesaikan pengadaannya dapat diselesaikan melalui tahapan-tahapan sebagaimana yang telah diatur dalam Perpres No. 17 Tahun 2012. Perubahan ketentuan mengenai tahapan pembebasan tanah untuk kepentingan umum ini diperlukan sehubungan dengan adanya beberapa proyek infrastruktur yang strategis pada pembebasan lahannya telah tercapai atau hampir mencapai 75% dari luas kebutuhan akan lahan, namun diakhiri 2014 yang diperkirakan tidak mencapai 100% (Misalnya Pembangunan jalan tol trans Jawa dan jalan tol non trans Jawa).

Pada Peraturan Presiden (Perpres) No. 99 Tahun 2014, diharapkan pembangunan-pembangunan infrastruktur strategis yang telah menjadi prioritas pembangunan dapat tetap dilanjutkan pelaksanaannya, “bunyi Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 itu”.

Artinya masalah pertanahan muncul bila kewenangan dalam penguasaan tanah negara dihadapkan dengan hak asasi warga negara, khususnya hak milik individu dan hak komunal (Tanah Ulayat).

Sedangkan di masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo (JKW), berencana menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum sekaligus untuk mendukung kemudahan pembebasan lahan. Presiden ingin persoalan pembebasan tidak lagi menjadi hambatan utama bagi pembangunan infrastruktur yang mendukung kepentingan umum.

Seperti diketahui, salah satu kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) 2015-2019, yakni melakukan akselerasi peningkatan daya

saing dan pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam menghadapi era pasar bebas. Akselerasi tersebut, antara lain mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional seperti sektor infrastruktur. Kenyataannya, pembebasan lahan untuk proyek infrastruktur menjadi salah satu masalah krusial yang sangat menentukan realisasi proyek.

Namun seiring dengan berkembangnya zaman Reformasi hingga saat ini keinginan-keinginan rakyat yang secara nyata ingin memperoleh kedaulatannya dan menegakkan keadilan termasuk di dalamnya reformasi pada bidang pertanahan. Pada masa reformasi inilah bidang pertanahan akan menjawab Perkembangan yang berhubungan dengan tanah hingga saat ini yang terdapat pada ketentuan Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), di mana pengadaan tanah secara spesifik diatur dalam Bab VIII. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 122 UU Cipta Kerja “Dalam rangka memberikan kemudahan dan kelancaran dalam pengadaan tanah untuk kepentingan penciptaan kerja, Undang-Undang ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam: a). Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280); dan b). Undang-Undang No 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068)”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Pasal 122, a). Dan b).

Secara umum pengadaan tanah diartikan sebagai suatu perbuatan hukum untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah. Bicara tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum memang selalu menjadi pembahasan yang seolah tak pernah ada habisnya. Pengaturan sebagai landasan pengadaan tanah juga selalu berkembang seiring dengan kompleksitas yang muncul di dalamnya.

Pembangunan dibidang pertanahan di Indonesia sejak di undangkannya UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) mengalami perkembangan yang beriringan dengan perkembangan dinamika kehdupan masyarakat Indonesia. Misalnya perkembangannya yang dapat mewujudkan pembangunan bidang pertanahan diharuskan mampu tercapai fungsi bumi, air, dan ruang angkasa secara optimal yang diperuntukkan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat seperti diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Usaha reformasi dalam bidang pertanahan haruslah tetap berpedoman pada UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) yang diperuntukkan kepada:

1. Melanjutkan perencanaan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana UUPA.
2. Merancang perubahan peraturan pelaksanaan UUPA yang tidak sesuai lagi dengan kondisi dewasa ini.
3. Merancang peraturan operasional yang bersifat deregulatif.

Salah satu guna mendukung pembangunan bidang pertanahan, kebijakan dan strategi pertanahan nasional yang konseptual, terpadu dan dapat dipahami serta memperhatikan semua kepentingan pihak-pihak terutama kepentingan masyarakat dari golongan yang ekonominya lemah, oleh karena itu pada era reformasi hingga sekarang ini setiap kebijakan pemerintah termasuk kebijakan pada bidang

pertanahan haruslah yang menguntungkan rakyat banyak (golongan ekonomi lemah) secara langsung.

Masalah kegiatan pengadaan tanah terutama menyangkut proses ganti kerugiannya amatlah sensitif dalam penanganannya, dikarenakan bahwa hal tersebut menyangkut hajat hidup orang banyak. Bila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapat dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangat terbatas. Oleh karena itu, satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang sebelumnya telah dikuasai dengan hak berdasarkan hukum adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.<sup>7</sup> Masyarakat saat ini sudah sangat jauh berbeda di masa sebelumnya, saat ini masyarakat sudah berfikir kritis dan dinamis, bahkan dapat menjurus kepada hal yang anarkis apabila permasalahan kegiatan pengadaan tanah tidak dapat terselesaikan.<sup>8</sup>

Masalah yang paling krusial pada proses dari kegiatan pengadaan tanah itu ialah penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugiannya.<sup>9</sup> Konsep layak dan adil dalam ketentuan perundang-undangan pada Pasal 1 Undang-Undang No 2 Tahun 2012 secara tersirat ditemukan penilaian ganti kerugian oleh penilai dari pihak pemerintah sebagaimana diuraikan dalam Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34 Undang-Undang No 2 Tahun 2012.

---

<sup>7</sup>Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, Hlm. 45.

<sup>8</sup>Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta, Permata Aksara, 2015, Hlm. 72.

<sup>9</sup>Aminuddin Salle, dkk, *Bahan Ajar Hukum Agraria*, Cetakan Kedua, Makassar, ASPublishing, 2011, Hlm. 272.

Dari berbagai kasus pengadaan tanah yang selalu menjadi persoalan adalah ganti kerugian itu sendiri baik dalam penerapannya maupun penyerahannya sehingga penulis tertarik meneliti kasus pengadaan tanah tersebut tapi penulis berfokus terhadap ganti kerugiannya karena ganti kerugian secara filosofis pula dapat menghilangkan hak seseorang atas tanah yang ia miliki, setelah menerima ganti kerugian maka hubungan hukumnya telah berakhir dengan pemberian hak atas yang lama hingga beralihlah kepada pemegang hak atas tanah yang baru.

Dalam perlindungan hukumnya pun bukan hanya penerima hak yang baru tapi juga yang kehilangan hak pun harus dilindungi oleh karena itu dalam pemberlakuan ganti kerugian harus ada musyawarah dan pihak dari pemilik tanah yang lama harus ada keikhlasan dalam artian adanya kata sepakat seperti yang dikemukakan Pasal 1313 KUHPerduta.<sup>10</sup> "Suatu persetujuan adalah suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih." Tidak hanya itu Pasal 1338 KUH Perdata menyebutkan bahwa "Semua persetujuan yang dibuat sesuai dengan undang-undang berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh undang-undang. Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik."<sup>11</sup> Dalam pemberlakuan ganti kerugian dalam pengadaan tanah demi kepentingan umum pun harus ada pendekatan dan Itikad yang baik

---

<sup>10</sup> Pasal 1313 KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PERDATA

<sup>11</sup> Pasal 1338 KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PERDATA

dengan cara musyawarah antara pemilik tanah yang lama dan yang baru yang didampingi oleh tim penilai/apresial.

Sebagai contoh harga standar Rp 50.000 akan tetapi bila pemilik tanah menginginkan harga Rp 100.000 yaitu keikhlasannya, atau sebaliknya kalau harga tanah 50.000 tapi pemilik tanah hanya ingin di ganti seharga 20.000 bahkan bisa saja di beri Cuma-Cuma atau gratis itu urusan mereka karena hal tersebut menyangkut hak keperdataan seseorang maka demikian ganti kerugian hak atas tanah harus ada urgensi.

Guna terwujudnya rasa keadilan perlu adanya kata sepakat di kedua belah pihak, baik Pemerintah, Tim penilai/Apresial, dan juga pemilik tanah agar tak terjadi konflik dikemudian hari, mengapa terjadi konflik.? Karena persoalan ganti kerugian dalam pengadaan tanah kadang tidak sesuai dengan apa yang disepakati antara tim penilai/apresial dengan pemilik tanah yang lama apalagi dalam hal musyawarah terkesan pemaksaan, penekanan dan intimidasi.

Meskipun demi kepentingan umum hak keperdataan seseorang tersebut tidak boleh diabaikan. Terjadinya pemaksaan karena adanya konsinyasi jika pemilik tanah sebelumnya tidak menerima hasil kesepakatan yang memaksa tersebut ganti kerugian untuk pemilik tanah yang haknya di cabut demi kepentingan umum dititipkan di pengadilan artinya telah terjadi kesepakatan tetapi kenyataannya belum terciptanya kesepakatan antara pemilik tanah dengan tim penilai/apresial, meskipun lembaga konsinyasi tersebut bukan lembaga pengadaan tanah karena itu pranata hukum di zaman penjajahan

belanda waktu itu yang berkaitan dengan hutang piutang seperti contoh si A berhutang kepada si B maka hutang si A di titipkan di pengadilan, artinya konsinyasi tersebut musti tercipta kesepakatan dari awal antara kedua belah pihak antara Pemerintah yang membutuhkan tanah, Tim Penilai/Apresial dan Pemilik tanah yang haknya di cabut. Maka dari itu perlu adanya pendekatan dan pertimbangan dalam melaksanakan upaya ganti kerugian agar terwujudnya rasa kepuasan dan terpenuhinya keadilan sehingga konflik antara pemerintah yang memerlukan tanah, tim penilai/apresial, dan masyarakat pemilik tanah yang haknya dicabut terhindarkan.

Persoalan ganti rugi tersebut haruslah konkrit, didalam Pasal 122 Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta kerja mengatakan bahwa “Dalam rangka memberikan kemudahan dan kelancaran dalam pengadaan tanah untuk kepentingan penciptaan kerja, Undang-Undang ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam:

- a). Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No 5280); dan
- b). Undang-Undang No 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No 5068)“.

Di dalam Pasal 122 Undang-undang No.11 Tahun 2020 tentang Cipta kerja terdapat unsur pemaksaan bahwa investasi harus dikedepankan, bila pemilik tanah tidak sepakat dengan ganti kerugian

dari kegiatan pengadaan tanah demi kepentingan umum tersebut dianggap menghalangi pembangunan lantas bagaimana nasib undang-undang cipta kerja dengan keputusan Mahkamah Konstitusi yang baru.? Bahkan pada Undang-undang tersebut tidak terdapat ketentuan yang dimana pihak yang menolak ganti kerugian tidak mendapat perlindungan hukum dikarenakan Pasal 34 Ayat (3) Undang-undang No. 11 Tahun 2020 dimana ganti kerugian yang sudah ditentukan oleh tim penilai(Appresial) bersifat final dan mengikat, artinya nilai ganti kerugian yang di dasarkan atas perhitungan tim apresial tidak dapat diganggu gugat ataupun penolakan atas ganti kerugiannya sedangkan Undang-undang No 2 Tahun 2012 Pasal 34 dari Ayat (1 sampai 3) nilai ganti kerugian setelah di umumkan di jadikan dasar untuk musyawarah akan di terima ataupun ditolaknya perhitungan nilai ataupun harga ganti kerugian tersebut. Belum lagi pada ketentuan Pasal 46 Ayat (1) Undang-undang No. 11 Tahun 2020 mengatakan bahwa Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, atau putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Ganti Kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat artinya ketentuan tersebut pun juga terkesan pemaksaan.

Pada Pasal 46 Ayat (1) Undang-undang No. 11 Tahun 2020 juga terkesan tidak adil bahwasanya Pelepasan Objek Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:

- a. Objek Pengadaan Tanah yang dipergunakan sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintahan;
- b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau
- c. Objek Pengadaan Tanah kas desa;

Artinya bila terdapat tanah sisa yang tidak difungsikan sebagaimana mestinya tidak diberikan ganti kerugian, berbeda dengan Pasal 35 Undang-undang No 2 Tahun 2012 menyatakan bahwa: Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukkan dan penggunaannya, pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Maka dari itu ketentuan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan konsep keadilan pada pemberian ganti kerugian itu dianggap cacat prosedural jika dalam bahasa hukum barang yang cacat prosedural tidak boleh dijadikan sumber hukum sehingga Mahkamah Konstitusi memberikan kesempatan kepada Pemerintah dan DPR untuk memperbaiki atau merevisi undang-undang yang cacat proseduralnya selama 2 tahun, setelah perbaikan selama 2 tahun maka undang-undang tersebut dihapus dan dianggap tidak mengikat dalam artian inkonstitusional bila di amati undang-undang tersebut secara filosofis dianggap cacat prosedural sampai sekarang.

Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai apa yang menjadi permasalahan pada norma dari UUCK dengan Undang-undang No 2 Tahun 2012 sehingga perlu adanya perbaikan atas norma tersebut sesuai asas yang unggul dikesampingkan yang umum (*Lex Spesialis Derogate Lex Generalis*) terdapat pada tabel sebagai berikut ;

<p>Undang-undang No 11 Tahun 2020 Tentang Undang-undang Cipta Kerja (<i>Generalis</i>)</p>	<p>Undang-undang No 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (<i>Spesialis</i>)</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penilai tanah UUCK Pasal 34 (3) bersifat final dan mengikat</li> <li>2. Objek UUCK Pasal 46 memiliki 3 point dalam memberikan ganti rugi : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objeknya dapat difungsikan ataupun dipergunakan sesuai tugas dan fungsinya.</li> <li>• objek dari BUMN dan BUMD</li> <li>• Tanah kas desa</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pasal 34 Ayat (1 sampai 3) Putusan atas hasil dari penilai tanah dapat dimusyawarahkan</li> <li>2. Pasal 35 UU 2/2012 terdapat tanah sisa yang tidak layak digunakan sehingga pemilik tanah meminta ganti rugi secara keseluruhan dari tanah itu</li> </ol>
<p>Dari hasil analisis yang mana yang harus diperbaiki atas norma yang dirasa kurang memberi spesifik sehingga diperlukan asas <i>Lex specialis derogate lex generalis</i> (spesifik) mengalahkan Atau mengesampingkan yang umum) <i>spesialis</i> Undang-undang N0 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sedangkan yang <i>generalis</i> Undang-undang No 11 Tahun 2020 Tentang UUCK maka dari itu dalam kegiatan pengadaan tanah alangkah baiknya kita kembalikan ketentuan pada peraturan yang lama yaitu UU 2/2012 karena konsep adil yang ada pada ketentuan UU 2/2012 lebih</p>	

jelas dibandingkan UUCK serta di utamakan musyawah dalam mewujudkan keadilan serta terperolehnya kesepakatan antara panitia pelaksanaan pengadaan tanah dengan pemilik tanah yang lama.

Maka dari itu prinsip pemberian ganti kerugian dari kegiatan pengadaan tanah dapat dibedakan dengan tindakan perampasan tanah secara paksa oleh pemerintah. Pemberian ganti kerugian ini dapat menunjukkan bahwa pemerintah melakukan perlindungan dan penghormatan terhadap hak milik atas tanah masyarakat.<sup>12</sup> Maka dari itu persoalan ganti kerugiannya adalah yang sebenarnya menjadi topik muara dari konflik pengadaan tanah. Ganti kerugian itu disebut adil apabila ganti rugi yang diberikan tidak membuat pemiliknya menjadi sengsara daripada sebelumnya, demikian juga sebaliknya tidak kaya raya.<sup>13</sup>

Dengan kata lain perlunya ada keseimbangan antara pemilik hak atas tanah dengan pemerintah yang membutuhkan tanah yang mana bertujuan untuk mensejahterahkan rakyat tanpa harus merugikan salah satu pihak. Masalah ganti kerugian ini dapat menjadi komponen yang sangat sensitif dan amat rumit dalam proses pengadaan tanah. Negosiasi mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian pun sering kali menjadi proses yang paling panjang dan berlarut-larut akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh para pihak-pihak yang bersangkutan.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>Ali Sofwan Husein, *Konflik Pertanahan*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1997, Hlm. 65.

<sup>13</sup>Ibid, Hlm. 64-65.

<sup>14</sup>Adrian Sutedi, Op.Cit, Hlm.45.

Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis tertarik untuk mengangkat judul penelitian yaitu ***“Esensi Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Mewujudkan Keadilan”***, disini yang akan penulis fokuskan bukan hanya mengenai proses dan bentuk ganti kerugian pada pengadaan tanah, melainkan bentuk sosiologis dan filosofis ganti kerugian terhadap pengadaan tanah serta membandingkan nilai keadilan ganti kerugian dari kegiatan pengadaan tanah itu sendiri baik di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dengan Joko Widodo. Dengan harapan agar di tahun 2020 sampai 2021 penelitian proposal yang penulis buat ini dapat terwujudnya kesejahteraan rakyat, sesuai dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea IV mengatur tujuan negara, antara lain memajukan kesejahteraan umum; dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945<sup>15</sup> menyatakan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dalam rangka meningkatkan kualitas hidup manusia yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka dilaksanakanlah pembangunan. Pancasila sebagai dasar, ideologi dan pedoman dalam kehidupan kenegaraan, termasuk dalam pelaksanaan pembangunan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan atas apa yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah, maka permasalahan hukum yang akan dibahas adalah sebagai berikut :

---

<sup>15</sup> Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

1. Apakah esensi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk mewujudkan keadilan.?
2. Apakah arah kebijakan hukum pertanahan dalam pengadaan tanah untuk mewujudkan keadilan.?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah tersebut maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui esensi ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk mewujudkan keadilan.
2. Untuk mengetahui mekanisme arah kebijakan hukum pertanahan dalam pengadaan tanah untuk mewujudkan keadilan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah tersebut maka penelitian ini memiliki manfaat yaitu:

1. Secara Teoritis

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan acuan dalam pengembangan ilmu hukum khususnya dalam hukum agraria yang berkaitan dengan perkembangan sejarah pengadaan tanah untuk mewujudkan keadilan

2. Secara Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi instansi-instansi pemerintah dan badan-badan hukum agar lebih mengedepankan musyawarah melalui pendekatan dan pertimbangan kepada masyarakat dalam

mengambil kebijakan dan keputusan yang berhubungan pengadaan hak atas tanah demi kepentingan umum, agar terwujudnya keadilan si empunya(Pemilik tanah).

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

1. Tesis “Efektivitas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Terhadap Pembangunan Jalan Lingkar Luar Gorontalo”, oleh Samsidar Nganro Magister Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin, 2016. Hasil penelitian menunjukkan bahwa prinsip layak dan adil yang disertai dengan musyawarah mufakat belum sepenuhnya dirasakan masyarakat dalam pembangunan Jalan Lingkar Luar Gorontalo terutama oleh masyarakat di Kecamatan Telaga, Desa Pilohayanga Barat. Hal tersebut dipengaruhi oleh pandangan faktor historis, sosial, dan agama dalam satu masyarakat. Kebijakan pemerintah dalam hal ganti kerugian terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Jalan Lingkar Gorontalo adalah menerapkan ganti rugi sebesar 2 kali dari nilai NJOP dengan secara tidak langsung sudah memperhitungkan aspek-aspek kerugian non fisik.
2. Tesis “Penetapan Lokasi Dalam Pengadaan Tanah Skala Kecil Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum” oleh Andi Besse Tenri Adjeng, Magister Kenotariatan, Universitas Negeri Makassar 2017. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah skala kecil dengan menggunakan penetapan lokasi dilaksanakan melalui 4 (empat) tahapan yaitu; perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil sesuai dengan ketentuan

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 121 Ayat (3) Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 148 Tahun 2015. Selain itu juga kelebihan pengadaan tanah skala kecil dengan menggunakan tahapan penetapan lokasi adalah aspek perizinan pengadaan tanahnya jelas dan kepastian hukumnya terjamin. Kelemahan pengadaan tanah skala kecil tanpa menggunakan tahapan lokasi adalah proses pengadaan tanahnya berlangsung lama dan membutuhkan biaya yang banyak dan proses apabila terjadi sengketa dengan konsiliasi belum berlangsung secara efektif. Sedangkan pengadaan tanah skala kecil secara langsung atau tanpa menggunakan tahapan lokasi kelebihan adalah prosesnya cepat dan tidak memerlukan biaya yang banyak, tetapi memiliki kelemahan yaitu izin pengadaan tanahnya tidak jelas dan tidak menjamin kepastian hukum.

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi instansi-instansi, badan-badan maupun masyarakat dalam mengambil kebijakan maupun keputusan yang berhubungan dengan judul "Esensi Ganti Rugi dan Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Mewujudkan Keadilan". Penulis tidak menemukan Tesis maupun karya tulis manapun terkait judul di atas.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Tentang Ganti Kerugian

##### 1. Pengertian Ganti Kerugian

Pengertian ganti kerugian menurut Keputusan Presiden (KepPres) No. 55 Tahun 1993 Pasal 1 Ayat (7) mengatakan bahwa; Ganti kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Ganti kerugian menurut Undang-undang No. 2 Tahun 2012 Pasal 1 Ayat (10) Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.<sup>16</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (11) Perpres. No. 36 Tahun 2005 ditentukan bahwa pengertian ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai kaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena dampak kegiatan pengadaan tanah. Selanjutnya Pasal 12 Perpres No. 36 Tahun 2005 mengatakan ganti kerugian hanya diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda yang berkaitan dengan tanah. Sedangkan mengenai bentuk ganti kerugian tersebut diatur pada Pasal 3 yang telah mengalami perubahan dengan Perpres No 65 Tahun 2006

---

<sup>16</sup>Undang-undang No. 2 Tahun 2012 PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM, Tim Galang Pustaka, S. Uji Pratyta, Teguh Prabowo, Galang Pustaka, Hal 3

yang mengatakan bahwa ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf A, huruf B, huruf c, atau bentuk lain yang disetujui pihak bersangkutan.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah (PP No. 19 Tahun 2021) tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum Pasal 1 Ayat (12) mengatakan bahwa. Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang Berhak, pengelola dan/ataupengguna barang dalam proses Pengadaan Tanah.<sup>17</sup>

Menyimak pada pengertian ganti rugi tersebut, maka ada beberapa unsur yang harus diperhatikan, yaitu;

- a. Objek yang diganti rugikan berupa, tanah, bangunan, tanaman atau benda-benda yang lain.
- b. Ganti kerugiannya bersifat fisik maupun non fisik.
- c. Dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Dalam persoalan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, prosedur pelepasan hak dan pemberian ganti kerugian atas tanah tersebut dalam prakteknya ternyata tidak semudah seperti apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan. Hal itu dapat dilihat dari munculnya banyak kasus dan malah menjadi sengketa berkepanjangan. Contoh; kasus besar yang pernah terjadi adalah dalam rangka pembebasan tanah yang dilakukan di seputar Waduk Kedungombo Jawa Tengah serta kasus-kasus baru pasca berlakunya Perpres No 36 tahun 2005 dan Perpres No 65 tahun 2006, yang

---

<sup>17</sup>Pasal 1 Ayat (12) Tentang PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 19 TAHUN 2021 TENTANG PENYELENGGARAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

mengatur tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kepastian hukum dalam lingkup materil adalah adanya kelemahan dalam rumusan norma-norma mengenai dasar penghitungan nilai ganti kerugian, sedangkan secara formil adalah berkenaan dengan prosedur penyelesaiannya.<sup>18</sup>

Unsur–unsur ganti rugi tersebut dapat di uraikan dalam penjelasan sebagai berikut:

1) Objek yang diganti rugi

Objek ganti rugi dalam rangka pengadaan tanah sesuai ketentuan

Pasal 12 Perpres No. 36 Tahun 2005 diberikan untuk:

1. Hak atas tanah.
2. Bangunan.
3. Tanaman.
4. Benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.

2) Bentuk ganti rugi

Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum memiliki dua aspek yaitu aspek fisik maupun non fisik. Aspek fisik cenderung bermakna ganti rugi yang bersifat ekonomis, terutama yang berkaitan dengan tanah dan benda-benda yang ada di atasnya, seperti rumah/bangunan, dan tanaman. Sedangkan aspek non-fisik mencakup hal-hal yang bersifat sosiologis dan filosofis.<sup>19</sup>

Selanjutnya di dalam Pasal 74 ayat (1) Perpres No 71 Tahun 2012 ditentukan bahwa “Bentuk ganti kerugian sebagaimana yang dimaksud

---

<sup>18</sup> Suparjo, *Perihal Pengaturan Ganti Kerugian Tanah untuk Pembangunan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Edisi Khusus Dies Natalis 85 Tahun FHUI, Hlm. 70

<sup>19</sup> Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta Selatan 2015, Hlm. 289

pada ayat (1), baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama yang ditetapkan oleh penilai." Kemudian ditentukan di dalam Pasal 76 ayat (1) Perpres No 148 Tahun 2015 ditentukan bahwa "Ganti kerugian dalam bentuk uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1), diberikan dalam bentuk mata uang rupiah".

Adapun bentuk ganti kerugian khususnya yang bersifat fisik menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku di masa reformasi sebagai berikut ;

- a) Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bentuk ganti kerugiannya berupa;
  - 1) Uang;
  - 2) Tanah pengganti;
  - 3) Pemukiman Kembali;
  - 4) Dalam hal pemegang hak atas tanah tidak menghendaki bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud di atas, maka dapat diberikan kompensasi berupa pernyataan modal (saham) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b) Peraturan Presiden (Perpres) No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, bentuk ganti kerugiannya berupa:
  - 1) Uang;
  - 2) Tanah pengganti;
  - 3) Pemukiman Kembali;
  - 4) Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi di atas dan;

- 5) Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.
- 3) Syarat yang layak.

Pada Pasal 34 Ayat (3) Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang cipta kerja (*Omnibus Law*), ungapnya melalui penjelasan tertulis, menyatakan bahwa nilai ganti kerugian bersifat final dan mengikat dan tim penilai mendampingi saat musyawarah. Dalam Undang-undang tersebut ada sejumlah pasal yang diubah pada peraturan Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang di antaranya ialah; Pasal 34, Pasal 36, hingga Pasal 42.

Menurut ketentuan Pasal 34 Ayat (1 sampai 5) Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang cipta kerja (*Omnibus Law*) yang telah diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

- 1) Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26;
- 2) Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai sebagaimana dimaksud ayat (1) disampaikan kepada Lembaga Pertanahan disertai dengan berita acara;
- 3) Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat;
- 4) Besarnya nilai ganti kerugian sebagaimana dimaksud ayat (2), dijadikan dasar untuk menetapkan ganti kerugian;
- 5) Musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah bersama dengan penilai dan para pihak yang berhak;

Pada Pasal 36 Ayat (1) Undang-undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta kerja memberikan pernyataan bentuk ganti rugi sebagai berikut:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Pemukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham;
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak;

Apabila pihak yang menjadi korban pengadaan tanah menolak untuk menerima ganti kerugian yang telah disepakati melalui musyawarah ataupun pemilik tanah tersebut tidak sedang berada di tempat maka ganti kerugian tersebut dititipkan di Pengadilan Negeri setempat, itu sudah menjadi ketentuan Pasal 42 Ayat (1). Pada Ayat (2) penitipan ganti kerugian yang dimaksud Ayat (1) dilakukan juga terhadap:

- a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian;
  - 1) Sedang menjadi objek perkara pengadilan;
  - 2) Masih dipersengketakan kepemilikannya;
  - 3) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
  - 4) Menjadi jaminan bank;

Untuk jangka waktu dalam menerima penitipan ganti kerugian terkurung hanya 14 (empat belas) hari sebagaimana yang disebutkan ketentuannya pada Ayat (3)

Terakhir syarat ganti rugi yang layak maksudnya dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum menjadi korban pengadaan tanah.<sup>20</sup>

## 2) Esensi Bentuk Ganti Kerugian Dalam Memenuhi Besarnya Bentuk Ganti Kerugian

Di masa reformasi hingga kini, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), merupakan kementerian yang dibentuk dan diamanatkan untuk menyelesaikan dan menata permasalahan pertanahan yang ada di Indonesia. Melalui Keppres No 34 Tahun 2003, BPN memberikan kewenangan kepada lembaga ini untuk:

- a. Pemberian izin lokasi;
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan;
- c. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- d. Penyelesaian ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- e. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah, kelebihan maksimum dan tanah absentee;
- f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan tahapan-tahapan yang diatur dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya. Sesuai dengan Undang-undang No. 2 Tahun 2012, tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan berikut:

### 1. Perencanaan;

Perencanaan dari kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan atas rencana tata ruang wilayah dan diprioritaskan

---

<sup>20</sup>AP.Parlindungan IV, *Berakhirnya Hak atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung 1990, Hlm.50.

untuk pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.<sup>21</sup>

Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum ini disusun dalam bentuk dokumen perencanaan kegiatan pengadaan tanah yang disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dokumen perencanaan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah dan diserahkan kepada Pemerintah Provinsi.<sup>22</sup> paling sedikit memuat:

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

## 2. Persiapan;

Instansi-instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen dari perencanaan Pengadaan Tanah dilaksanakan melalui.<sup>23</sup>

- a. Pemberitahuan rencana pembangunan;

---

<sup>21</sup> Pasal 14 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2012

<sup>22</sup> Pasal 15 UU Nomor 2 Tahun 2012

<sup>23</sup> Pasal 16 – Pasal 19 UU Nomor 2 Tahun 2012

Pemberitahuan rencana pembangunan kegiatan pengadaan tanah tersebut disampaikan kepada masyarakat dalam merencanakan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, baik langsung maupun tidak langsung.

b. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan;

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan juga Objek Pengadaan Tanah yang dilaksanakan dalam kurun waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan itu digunakan sebagai data untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan.

c. Konsultasi Publik rencana pembangunan.

Konsultasi Publik rencana pembangunan tersebut dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak dari kegiatan pengadaan tanah serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan untuk Kepentingan Umum atau di tempat yang telah disepakati. Kesepakatan itu dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Atas dasar kesepakatan tersebut, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Konsultasi publik dari rencana pembangunan tersebut dilaksanakan dalam kurun waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja, dan apabila sudah sampai jangka waktu kerja pelaksanaan

Konsultasi Publik dari rencana pembangunan itu terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

### 3. Pelaksanaan

Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi:

- a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang meliputi:<sup>24</sup>
  - 1). Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
  - 2). Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian.

- b. Penilaian Ganti Kerugian;

Lembaga Pertanahan juga menetapkan dan mengumumkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah.

Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi<sup>25</sup>:

- 1) tanah;
- 2) ruang atas tanah dan bawah tanah;
- 3) bangunan;
- 4) tanaman;
- 5) benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau

---

<sup>24</sup>Pasal 28 UU Nomor 2 Tahun 2012

<sup>25</sup>Pasal 33 UU Nomor 2 Tahun 2012

6) kerugian lain yang dapat dinilai.

c. Musyawarah penetapan bentuk Ganti Kerugian;

Lembaga Instansi Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai telah disampaikan kepada Lembaga Pertanahan agar dapat menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat melalui berita acara.<sup>26</sup>

d. Pemberian Ganti Kerugian

Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak dan dapat diberikan dalam bentuk:<sup>27</sup>

- 1) uang;
- 2) tanah pengganti;
- 3) permukiman kembali;
- 4) kepemilikan saham; atau
- 5) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

e. Pelepasan tanah Instansi.

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah.<sup>28</sup>

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha

---

<sup>26</sup>Pasal 37 UU Nomor 2 Tahun 2012

<sup>27</sup>Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012

<sup>28</sup>Pasal 45 UU Nomor 2 Tahun 2012

Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang No 2 Tahun 2012.

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah Instansi tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali.<sup>29</sup>

- a. Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan. Ganti Kerugian diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.
- b. Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah. Ganti kerugian diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.
- c. Objek Pengadaan Tanah kas desa. Ganti Kerugian diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.

#### 4. Penyerahan hasil.

Lembaga-lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah<sup>30</sup>:

- a. Pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan; dan/atau
- b. Pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri.

Sebelum diberikan ganti kerugian ada baiknya ganti kerugian posisinya yang sebelumnya di pelaksanaan, seharusnya berada di persiapan sehingga pada saat pelaksanaan pengadaan tanah yang perlu disiapkan adalah ganti kerugiannya baik dalam bentuk uang, maupun tanah yang disiapkan sehingga tanah yang telah dipersiapkan menjadi status tanah negara. Contohnya : dalam proses Akad nikah sebelum pelaksanaan ada baiknya yg perlu dipersiapkan mendaftarkan diri dulu di KUA setempat, setelah itu Mahar yang diminta calon

---

<sup>29</sup>Pasal 46 UU Nomor 2 Tahun 2012

<sup>30</sup>Pasal 48 UU Nomor 2 Tahun 2012

mempelai wanita, undangan pernikahan, catering, tenda, dan macam-macam persiapan lainnya, begitupun Proses pengadaan tanah dalam hal musyawarah sudah ada persiapan bentuk besarnya ganti rugi agar tak ada lagi konflik pada pengadaan tanah. Tahap persiapan dan pelaksanaan terkait pemberian ganti rugi dan status tanah yang telah dibebaskan menjadi tanah negara pengadaan tanah.

Dalam pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah demi kepentingan umum melibatkan peran lembaga/tim penilai yang professional dan independen dalam pelaksanaan pembebasan hak, merupakan langkah yang baik, karena dapat menjembatani kepentingan kedua belah pihak yang terkait yakni pihak yang memerlukan tanah dan pihak pemilik tanah. Kehadiran lembaga/penilai yang independen juga diharapkan dapat meminimalisir perbedaan pendapat mengenai besarnya nilai/harga ganti rugi dalam pelaksanaan pembebasan hak. Lembaga/tim penilai ini ditunjuk oleh Panitia Pengadaan Tanah yang bertugas menetapkan nilai/harga tanah yang akan digunakan sebagai dasar untuk mencapai kesepakatan atas jumlah/besarnya ganti rugi.

Lantas siapakah yang terlibat pada pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah demi kepentingan umum tersebut.? Sebelum pembahasan lebih lanjut alangkah baiknya kita perlu melihat pada ketentuan Undang-undang No 2 Tahun 2012 Pasal 11 Ayat (1 dan 2) antara lain;

- 1) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
- 2) Dalam hal Instansi yang memerlukan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 adalah Badan Usaha Milik Negara, tanahnya menjadi milik Badan Usaha Milik Negara.

Dan juga pada Pasal 12 Ayat (1) mengatakan bahwa Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b sampai dengan huruf r wajib diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta.

Kesimpulannya Panitia Pengadaan Tanah adalah panitia yang dibentuk oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota serta instansi Pemerintahan yang membutuhkan tanah seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) bahkan Badan Usaha Swasta sesuai dengan kewenangannya serta Lembaga/tim penilai ganti kerugian pengadaan tanah yang bersifat independen dalam menentukan nilai ganti kerugian dalam kegiatan pengadaan tanah kepada pemilik tanah yang tanahnya dibebaskan. Dalam pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum Panitia pun berada ditempat kejadian bilamana pengadaan tanah tersebut berskala besar namun bila skalanya kecil panitia pengadaan tanah tidak sedang berada di tempat.

Lembaga/tim Penilai Independen yang dimaksud adalah perseorangan yang memiliki keahlian di bidang penilaian dan telah memiliki ijin/lisensi dari Menteri Keuangan untuk menjalankan kegiatan penilaian (Penilai Publik). Adapun pengakuan terhadap Profesi Penilai berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No.57/KMK.017/1996 tanggal 6 Februari 1996 tentang Jasa Penilai.

Mengingat peran dan keahlian yang dimiliki oleh Penilai Tanah dan Bangunan ini, seyogyanya penetapan nilai/harga ganti rugi terhadap tanah bangunan serta tanaman atau benda lain yang ada

diatas tanah dilakukan juga oleh lembaga/tim Penilai ini. Dengan menggunakan metode dan pendekatan penilaian yang lazim dilakukan oleh Profesi Penilai serta berdasarkan kepada Standar Penilaian Indonesia (SPI) dan Kode Etik Penilai Indonesia (KEPI), seorang Penilai dapat melakukan penilaian terhadap berbagai jenis asset yang ada. Dengan demikian nilai ganti rugi yang ditetapkan oleh lembaga/tim Penilai ini meliputi seluruh nilai objek ganti rugi, terdiri dari nilai tanah berikut benda-benda yang ada diatasnya (bangunan, tanaman atau benda lainnya), sehingga nilai ini dapat langsung dijadikan sebagai dasar penetapan harga ganti rugi oleh Panitia Pengadaan Tanah.

Bilamana penunjukan lembaga/tim Panitia Tanah dan Bangunan ini merupakan suatu keharusan, maka menurut teorinya harga ganti rugi yang ditetapkan adalah berdasarkan atas Nilai Pasar (Market Value). Jika demikian betul adanya maka substansi yang termuat pada pasal 1 angka 11 Perpres No. 36 tahun 2005 akan tercapai, yakni pemilik tanah mendapatkan harga ganti rugi yang selayaknya dan yang bersangkutan dapat melangsungkan kehidupan sosial dan ekonominya lebih baik lagi.

Tim Penilai Harga Tanah melakukan penilaian harga tanah berdasarkan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan, dan berpedoman pada variable sebagai berikut :

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

Nilai Pasar (Market Value) adalah perkiraan jumlah uang yang dapat diperoleh dari transaksi jual beli atau hasil penukaran suatu properti pada tanggal penilaian antara pembeli yang berminat menjual dalam suatu transaksi bebas ikatan yang penawarannya dilakukan secara layak dimana kedua pihak masing-masing mengetahui dan bertindak hati-hati tanpa paksaan. Setelah disepakati besarnya harga ganti rugi yang didasarkan atas Nilai Pasar sebagaimana dijelaskan diatas, selanjutnya besaran harga ganti rugi dapat dikompensasikan dalam bentuk ganti rugi sebagaimana disebutkan dalam pasal 13 Perpres No. 36 tahun 2005, yakni dapat berupa :

- a. Uang dan/atau
- b. Tanah pengganti dan/atau
- c. Permukiman kembali atau
- d. Penyertaan model (saham) dalam perusahaan.<sup>31</sup>

Dari segi konstitusional, hak menguasai negara di Indonesia berdasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (3) yang berbunyi: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, begitu pun Ayat (4) mengatakan bahwa; Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.<sup>32</sup>

Maka dari itu kedudukan Undang-undang Dasar 1945 (setelah amandemen IV) dan mahkamah konstitusi mempunyai fungsi sebagai alat pengontrol atau penguji terhadap undang-undang yang lebih

---

<sup>31</sup>[https://www.bphn.go.id/data/documents/penetapan\\_njop\\_tanah\\_dan\\_ganti\\_kerugian\\_pembebasan\\_tanah\\_\(uu\\_no\\_12\\_th\\_1994\).pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/penetapan_njop_tanah_dan_ganti_kerugian_pembebasan_tanah_(uu_no_12_th_1994).pdf)

<sup>32</sup>Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (3 dan 4)

rendah, apakah norma hukum dalam undang-undang itu bertentangan atau tidak dengan norma hukum dalam UUD 1945. Justru pada Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 mengatur dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan-kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Republik Indonesia. Perekonomian negara disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.<sup>33</sup>

a. Bentuk Ganti Kerugian di Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono

Pada masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), di munculkanlah Perpres no. 36 tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan kepentingan umum. Melalui produk hukum ini, dengan pertimbangan kepentingan umum, kebutuhan pemerintah atas pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah hingga pencabutan hak atas tanah.

Adapun yang dimaksud pemerintah dengan pembangunan untuk kepentingan umum dijelaskan dalam ketentuan pasal 5 perpres ini ialah; Pembangunan tersebut meliputi jalan umum, jalan tol, rel kereta api, saluran air, bangunan-bangunan perairan, rumah sakit umum dan puskesmas, pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal, tempat ibadah, sekolah, pasar umum, pemakaman umum, pos dan telekomunikasi, sarana olahraga, stasiun penyiaran, dan kantor-kantor pemerintahan.

---

<sup>33</sup>Umar Said Sugiharto, Suratman, Nurhudha Muchsin, *Hukum Pengadaan Tanah*, Malang, Setara Press, 2015, Hlm. 11

Namun dilain pihak, penetapan perpres ini disusul atas penolakan oleh beberapa organisasi non pemerintahan yang tergabung dalam koalisi Ornop Penolak Perpres no. 36 Tahun 2005. Alasannya, Perpres tersebut tidak sesuai dengan semangat Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 yang lebih memperjuangkan dan melindungi hak petani atas tanah. Kebijakan ini dinilai represif dan berpotensi menghidupkan otoritarianisme dalam soal agraria.<sup>34</sup>

Untuk menanggapi penolakan atas perpres tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) akhirnya merevisi perpres diatas pada tanggal 5 Juni 2006 dengan dikeluarkannya Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres No. 36 Tahun 2005. Perpres revisi tersebut mengatur secara lebih rinci mengenai sistem ganti kerugian.

Selain itu, jenis kepentingan umum yang dimaksud pemerintah juga dipangkas hanya menjadi 7 (tujuh) bidang saja yaitu: pembangunan jalan dan saluran air, bangunan pengairan, stasiun transportasi umum, penanggulangan bencana, tempat pembuangan sampah, cagar alam dan budaya, serta pembangkit listrik.

Kebijakan yang telah diambil oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dikala itu belum dapat memberikan solusi yang konkret untuk nasib para petani. Pada peringatan Hari Tani tanggal 24 September 2010, masih muncul unjuk rasa dalam memperjuangkan hak atas lahan persawahan yang dilakukan oleh organisasi-organisasi kemasyarakatan dan mahasiswaan contoh: Serikat Petani Karawang,

---

<sup>34</sup><https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/sejarah-hari-tani-dan-perjalanan-undang-undang-pokok-agraria>

Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia, dan lain-lain.

Berdasarkan pertimbangan permasalahan tersebut DPR RI bersama Pemerintah pada tanggal 14 Januari 2012 dibentuklah Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah). Diharapkan melalui Undang-undang tersebut, keadilan dan kepastian hukum dapat terwujud baik bagi masyarakat yang tanahnya diambil alih, Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan, maupun investor yang terlibat dalam proyek pembangunan tersebut.

Pengaturan pengadaan tanah pada ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menyatakan bahwa “Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”<sup>35</sup>.

Tujuan dibentuknya Undang-undang No 2 Tahun 2012 oleh Oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) beserta para Kabinet RI (Para Anggota DPR RI) terdapat pada Pasal 3 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa “Penyediaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

---

<sup>35</sup>Pasal 1 angka 2 UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2012, TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

b. Bentuk Ganti Kerugian di Masa Pemerintahan Jokowi Dodo (JKW)

Pada masa kepemimpinan Presiden Jokowi Dodo, Agenda pokok pemerintahannya dikenal sebagai Nawacita. Istilah Nawacita diambil dari bahasa Sanskerta yang berarti sembilan (9) cita/harapan/keinginan. Rumusan Nawacita memiliki tiga ciri utama, yakni Negara Hadir, Membangun dari Pinggiran, dan Revolusi Mental. Tujuannya untuk melanjutkan semangat perjuangan dan cita-cita Presiden RI yang pertama Soekarno yang dikenal dengan istilah Trisakti, yakni berdaulat secara politik, mandiri dalam ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan. Nawacita adalah konsep besar untuk memajukan Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian. Untuk mewujudkan sembilan cita/harapan/keinginan dimaksud, diperlukan kerja nyata, dimulai dari pembangunan fondasi dan dilanjutkan dengan upaya akselerasi di berbagai bidang. Nawacita telah dijabarkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Penjabaran lebih detil atas RPJMN berupa program dan proyek yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga.

Dalam implementasinya, Pemerintah telah menetapkan proyek-proyek yang masuk kategori proyek strategis nasional, yang tujuannya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka pelaksanaan proyek strategis, diperlukan upaya percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Terkait hal ini Presiden Joko Widodo pada tanggal 8 Januari 2016 telah

menandatangani Perpres No 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Dalam Perpres ini disebutkan, bahwa Proyek Strategis Nasional adalah proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. Adapun proyek-proyek yang masuk dalam proyek strategis nasional itu antara lain, proyek pembangunan infrastruktur jalan tol; proyek jalan nasional atau strategis nasional non-tol; proyek sarana dan prasarana kereta api antarkota; proyek kereta api dalam kota; proyek revitalisasi bandara; pembangunan bandara baru; proyek pembangunan bandara strategis lain; pembangunan pelabuhan baru dan pengembangan kapasitas; program satu juta rumah; pembangunan kilang minyak; proyek pipa gas atau terminal LPG; proyek energi asal sampah; proyek penyediaan infrastruktur air minum; proyek penyediaan sistem air limbah komunal; pembangunan tanggul penahan banjir; proyek pembangunan pos lintas batas negara (PLBN) dan sarana penunjang; proyek bendungan; program peningkatan jangkauan broadband; proyek infrastruktur IPTEK strategis lainnya; pembangunan kawasan industri prioritas atau kawasan ekonomi khusus; proyek pariwisata; proyek pembangunan smelter; dan proyek pertanian dan kelautan.

Dalam rangka percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional untuk kepentingan umum dan kemanfaatan umum, pemerintah juga

menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, yang ditujukan kepada para Menteri Kabinet Kerja; Jaksa Agung Republik Indonesia; Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia; Sekretaris Kabinet; Kepala Staf Kepresidenan; Para Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian; Para Gubernur; dan para Bupati/Walikota. Adapun hal-hal yang harus dilaksanakan bagi pejabat yang bersangkutan, yaitu tindakan-tindakan yang terkait dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing, menyelesaikan masalah dan hambatan, mengambil kebijakan-kebijakan dalam percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Melalui Inpres No. 1 tahun 2016, Presiden menugaskan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk:

- a. Meningkatkan pengawasan atas tata kelola (governance) percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
- b. Melakukan audit investigatif/audit tujuan tertentu terhadap kasus-kasus penyalahgunaan wewenang (pelanggaran administrasi) dalam percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
- c. Menghitung jumlah (besaran) kerugian keuangan negara dalam hal ditemukan adanya kerugian negara dalam pelaksanaan audit investigatif/audit tujuan tertentu terhadap penyalahgunaan wewenang (pelanggaran administrasi) dalam percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
- d. Melakukan pengawasan terhadap tindak lanjut atas hasil audit yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pada kementerian/lembaga dalam hal ditemukan adanya kerugian keuangan negara;
- e. Melakukan pendampingan dalam rangka pengadaan barang/jasa tertentu dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional berdasarkan permintaan menteri/kepala lembaga

atau Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP).<sup>36</sup>

Pada tahun 2018, Presiden Indonesia, Ir. Joko Widodo, mengeluarkan Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Keputusan Presiden ini dikeluarkan dalam rangka mengkomodifikasi reformasi dibidang agraria, termasuk didalam Keputusan Presiden ini adalah program Tanah Objek Reforma Agraria. Selama ini, dalam penanganan dan pengurusan masalah pertanahan, baik itu sengketa maupun konflik pertanahan di daerah, peran pemerintah daerah sangat minim, bisa dibilang hampir tidak ada. Selama ini pemerintah daerah hanya fokus dalam pemberian izin kepada perusahaan –perusahaan perkebunan yang tergolong besar. Disisi lain, dalam penanganan sengketa maupun konflik pertanahan, pemerintah daerah justru terkesan setengah hati dalam menyelesaikannya.

Dalam hal pengadaan tanah, pemerintah daerah, terutama pemerintah daerah propinsi (Gubernur) mempunyai urusan wajib dalam pelayanan pertanahan. Pada Pasal 13 ayat (1) Undang–undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan: “Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;

---

<sup>36</sup><http://www.bpkp.go.id/jateng/konten/2688/proyek-strategis-nasional-psn>

- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;"

Sesuai dengan bunyi pasal diatas, terutama pada huruf (k), seharusnya pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan sengketa atau konflik pertanahan. Tidak mesti selalu sengketa pertanahan itu harus diselesaikan oleh pemerintah pusat, karena seyogyanya, yang seharusnya pemerintah daerah justru harus lebih mengetahui permasalahan dan pemecahan masalah terkait sengketa atau konflik pertanahan yang ada didaerahnya.

Dalam hal masalah pertanahan terutama kegiatan pengadaan tanah didaerahnya, seharusnya pemerintah daerah, baik itu pemerintah propinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota bisa menanganinya. Karena sudah diberi mandat oleh Undang-undang, harusnya pemerintah daerah dapat membentuk tim dalam mengatasi berbagai permasalahan didalam bidang pertanahan yang terjadi diwilayah administrasinya, tidak harus menunggu keputusan atau kebijakan dari pemerintah pusat. Namun demikian, kewenangan yang demikian terhambat oleh berbagai keputusan pemerintah lainnya yang seakan-akan enggan melepaskan seluruhnya urusan pertanahan kepada pemerintah daerah, baik itu tingkat propinsi maupun tingkat kabupaten/kota.

## **B. Tinjauan Tentang Pengadaan Tanah**

### **1. Definisi Pengadaan Tanah**

Pengadaan Tanah menurut Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum terdapat pada Pasal 1 angka 3 yang mengatakan bahwa Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pihak yang melepaskan atau yang menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.

Kemudian pada tahun 2006 peraturan tersebut telah diubah dalam bentuk Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 3 mengatakan bahwa Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang pihak melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Pengertian Pengadaan Tanah menurut Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 2 menentukan Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengadaan Tanah menurut Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara

memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.<sup>37</sup>

Pengadaan Tanah menurut Boedi Harsono adalah perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan dengan pemberian imbalan dengan bentuk uang, fasilitas atau bentuk lainnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara yang punya tanah dengan yang memerlukan.<sup>38</sup>

Sarjita mengatakan bahwa, pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.<sup>39</sup>

Maria SW. Soemardjono mengatakan bahwa, pengadaan tanah bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Diluar itu pengadaan tanah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar atau dengan cara lain yang disepakati.<sup>40</sup>

## 2. Kelemahan dan Kelebihan Kebijakan Hukum Pengadaan Tanah di era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), konflik agraria terus mengalami peningkatan. KPA mencatat telah terjadi 1.391 konflik agraria di seluruh wilayah Indonesia dengan areal konflik seluas 5.711.396 hektare. Dari jumlah tersebut, sebanyak

---

<sup>37</sup>H. M. Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Editor Tarmizi, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2019, hlm. 14.

<sup>38</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, 2009, hlm.7.

<sup>39</sup>Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja, Yogyakarta, 2005, hlm.43.

<sup>40</sup>Maria SW. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas, 2001, hlm.74.

926.700 kepala keluarga harus menghadapi ketidakadilan agraria dan konflik yang berkepanjangan. Berdasarkan pembagian sektor maka di sektor perkebunan, KPA mencatat ada sebanyak 536 konflik. Untuk sektor pertambangan ditemukan 90 konflik, kehutanan 140 konflik, dan sektor pertanian sebanyak 23 konflik<sup>41</sup>.

Salah satu akar penyebab dari seluruh konflik agraria yang terjadi sepanjang pemerintahan Orde Baru hingga Orde Reformasi adalah terletak pada pilihan paradigma dan strategi pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Paradigma ini tidak hanya menciptakan konflik agraria tapi lebih dari itu menciptakan kemiskinan dan kesenjangan sosial di pedesaan. Secara jujur dapat dikatakan bahwa krisis multidimensional (ekonomi, sosial dan politik) merupakan buah dari paradigma pertumbuhan yang sebelumnya diyakini sebagai obat mujarab untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Dari Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA), data terakhir pada tanggal 17 Oktober 2014 menyebutkan konflik lahan mencapai 5.686.322,15 hektare, dengan melibatkan lebih dari 922.781 kepala keluarga. Tidak kurang dari 1.180 petani dikriminalisasi, 556 luka-luka dan 65 orang tewas.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Sekretaris Jendral Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Iwan Nurdin, dalam majalah Tempo edisi September 2014. Kategori konflik yang dipakai KPA merujuk dan senada dengan definisi konflik pertanahan yang dipakai oleh BPN dalam Peraturan Kepala BPN-RI No.3/2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Namun, KPA memperluas definisi dengan menggunakan agraria untuk mengganti pertanahan. Pengertian agraria yang dipakai disini merujuk definisi agraria di dalam UUPA 1960 yang mendefinisikan agraria sebagai Bumi, Air dan Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam di dalamnya.

<sup>42</sup> Konflik terakhir adalah bentrok yang terjadi antara Petani di Takalar dengan aparat terkait lahan yang diklaim milik PTPN XIV tanggal 14 Oktober 2014 (Koran Kompas, 15 Oktober 2014)

Adapun daerah provinsi dengan wilayah yang mengalami konflik agraria di Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) adalah: Sumatera Utara (10,84 %), Jawa Timur (10,57 %), Jawa Barat (8,94 %), Riau (8,67 %), Sumatera Selatan (26 kasus), Jambi (5,96 %), DKI Jakarta (5,69 %), Jawa Tengah (4,61 %), Sulawesi Tengah (3,52 %) dan Lampung (2,98 %)<sup>43</sup>

Selanjutnya, provinsi yang dimana ekspansi perkebunan dan kehutanan seperti di daerah; Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Sulawesi Tengah, dan Lampung juga mengalami konflik agraria yang frekuensinya terus meningkat. Ini juga menunjukkan, bahwa ekspansi perkebunan, pertambangan dan kehutanan sesungguhnya selalu bersamaan dengan peristiwa perampasan tanah dan air yang selama ini dikelola oleh masyarakat.

Sementara itu, DKI Jakarta dan provinsi di Jawa serta Sumatera banyak mengalami konflik karena proyek pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur dengan dalih kepentingan umum. Jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, terjadi kenaikan 175 % konflik di bidang pembangunan infrastruktur.

Konflik agraria struktural ini dimulai ketika keputusan-keputusan kepala lembaga-lembaga negara itu memasukkan tanah, SDA dan wilayah-wilayah milik rakyat ke dalam konsesi-konsesi agraria yang bergerak dalam bidang ekstraksi, produksi maupun konversi berbasis SDA yang mengeksklusikan kelompok masyarakat dari tanah, SDA dan wilayah kelolanya. Sehingga akses masyarakat setempat menjadi terbatas atau bahkan dihilangkan. Contoh konkretnya

---

<sup>43</sup> Data dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

adalah konflik agraria yang timbul akibat ekspansi besar-besaran perkebunan kelapa sawit.

Dapat disimpulkan bahwa masalah-masalah tersebut di antaranya berupa ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah; tumbuhnya monopoli penguasaan sumber daya agraria; konflik-konflik atas penguasaan tanah adat yang berkepanjangan, konflik-konflik yang berkaitan dengan pengadaan tanah skala besar, dan lain-lain dengan dukungan kekuasaan yang terstruktur. Kesemua masalah tersebut sangat merugikan rakyat yang kehidupannya sangat tergantung pada sumber daya agraria.

### 3. Kelemahan dan Kelebihan Kebijakan Hukum Pengadaan Tanah di era Pemerintahan Jokowi Dodo (JKW)

Masa kepemimpinan Presiden Jokowi Dodo (JKW) sebelum dilantik sebagai pemimpin negara Joko Widodo (JKW) pernah menyatakan tidak akan ada terjadi konflik agraria yang berarti di masa kepemimpinannya sejak 2014. Kemudian untuk ganti kerugian, mungkin bisa dilihat, 4,5 tahun ini hampir tidak ada terjadi konflik pembebasan lahan," ujarnya dalam debat kedua pilpres 2019, Minggu tepatnya tanggal 18, februari, 2019.

Menurut Presiden Joko Widodo (JKW), konflik agraria tidak terjadi karena selama ini pemerintah selalu menerapkan ganti untung, bukan ganti kerugian. Karena porsi dari *cost of land acquisition* kecil sekali, 2,3%. Kenapa tidak ditingkatkan 4%. Itu saya sampaikan ke kontraktor sehingga tidak terjadi konflik di masyarakat," ujarnya.

Namun, pernyataan Joko Widodo (JKW) tersebut bertentangan dengan Laporan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang menyatakan terjadi 1.769 letusan konflik agraria selama Jokowi-JK berkuasa. Sepanjang tahun 2018, KPA mencatat sedikitnya telah terjadi 410 kejadian konflik agraria dengan luas wilayah konflik mencapai 807.177,613 hektar dan melibatkan 87.568 KK di berbagai provinsi di Indonesia.

KPA menyatakan banyak 41 orang tewas dan 546 orang dianiaya dalam konflik agraria di era Jokowi. KPA juga mencatat konflik itu menghasilkan 51 orang tertembak dan sedikitnya 940 petani dan aktivis dikriminalisasi. Laporan itu juga menyebutkan dugaan kekerasan itu dilakukan polisi, jasa keamanan swasta hingga militer.

Pada tahun 2018, perkebunan kembali menempati posisi tertinggi sebagai sektor penyumbang konflik agraria dengan 144 (35%) letusan konflik, sektor properti 137 (33%), sektor pertanian 53 (13%), pertambangan 29 (7%), sektor kehutanan 19 (5%) konflik, sektor infrastruktur 16 (4%) dan terakhir sektor pesisir/kelautan dengan 12 (3%). Dari 144 ledakan konflik agraria yang terjadi di sektor perkebunan sepanjang tahun ini, sebanyak 83 kasus atau 60 % terjadi di perkebunan komoditas kelapa sawit.

Masih tingginya letusan konflik agraria yang terjadi di sektor perkebunan menandakan bahwa belum ada upaya yang serius dan bersungguh-sungguh dari pemerintah untuk menyelesaikan konflik agraria yang diakibatkan oleh kebijakan dan praktek-praktek pembangunan serta perluasan perkebunan di Indonesia. "Ketimbang

menyelesaikannya, dalam banyak kesempatan Presiden Jokowi selalu menekankan bahwa izin-izin di sektor perkebunan atau pun kehutanan, bukanlah lahir di era pemerintahannya," tulis laporan KPA.<sup>44</sup>

### **C. Landasan Teori**

Adapun teori yang saya kemukakan di atas adalah teori tujuan hukum, teori kemanfaatan, dan teori keadilan. Maka dari itu penulis menjelaskan beberapa teori yang digunakan penulis dalam penelitian proposal thesis.

#### **1. Teori tujuan hukum**

Dalam mewujudkan tujuan hukum Gustav Radbruch menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya. Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang dikorbankan. Untuk itu, asas prioritas yang digunakan oleh Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut :

1. Kepastian Hukum.
2. Keadilan Hukum;
3. Kemanfaatan Hukum;

Dengan urutan prioritas sebagaimana dikemukakan tersebut diatas, maka sistem hukum dapat terhindar dari konflik internal. Secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch tujuan kepastian menempati peringkat yang paling atas di antara tujuan yang lain.

---

<sup>44</sup><https://www.cnbcindonesia.com/news/20190218154814-4-56191/maaf-pak-jokowi-ada-1769-konflik-agraria-dan-41-orang-tewas>

Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktek-praktek kekejaman perang pada masa itu, Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut di atas dengan menempatkan tujuan keadilan di atas tujuan hukum yang lain.<sup>45</sup>

Bagi Radbruch ketiga aspek ini sifatnya relatif, bisa berubah-ubah. Satu waktu bisa menonjolkan keadilan dan mendesak kegunaan dan kepastian hukum ke wilayah tepi. Diwaktu lain bisa ditonjolkan kepastian atau kemanfaatan. Hubungan yang sifatnya relatif dan berubah-ubah ini tidak memuaskan. Meuwissen memilih kebebasan sebagai landasan dan cita hukum. Kebebasan yang dimaksud bukan kesewenangan karena kebebasan tidak berkaitan dengan apa yang kita inginkan. Tetapi berkenaan dengan hal menginginkan apa yang kita ingini. Dengan kebebasan kita dapat menghubungkan kepastian, keadilan, persamaan dan sebagainya ketimbang mengikuti Radbruch.<sup>46</sup>

## **2. Teori kemanfaatan**

Aliran Utilitarianisme mempunyai pandangan bahwa tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan kepada sebanyak-banyaknya orang. Kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (*happines*), sehingga penilaian terhadap baik-buruk atau adil-tidakny suatu hukum bergantung kepada apakah hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Dengan demikian berarti bahwa setiap

---

<sup>45</sup> Ahmad Zaenal Fanani, Berpikir Falsafati Dalam Putusan Hakim, Artikel ini pernah dimuat di Varia Peradilan No. 304 Maret 2011. Hal 3.

<sup>46</sup> Sidharta Arief, Meuwissen. 2007. Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, Bandung; PT Refika Aditama. Hal. 20

penyusunan produk hukum (peraturan perundang-undangan) seharusnya senantiasa memperhatikan tujuan hukum yaitu untuk memberikan kebahagiaan sebanyak-banyaknya bagi masyarakat. Menurut para ahli Hukum :

A. Jeremy Bentham (1748-1832)

Jeremy Bentham membangun sebuah teori hukum komprehensif di atas landasan yang sudah diletakkan, tentang asas manfaat. Bentham merupakan tokoh radikal dan pejuang yang gigih untuk hukum yang dikodifikasikan, dan untuk merombak hukum yang baginya merupakan sesuatu yang kacau. Ia merupakan pencetus sekaligus pemimpin aliran kemanfaatan. Menurutny hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Bentham menyebutkan bahwa "*The aim of law is The Greatest Happiness for the greatest number*" Dengan kata-kata Bentham sendiri, inti filsafat disimpulkan sebagai berikut:

Alam telah menempatkan manusia di bawah kekuasaan, kesenangan dan kesusahan. Karena kesenangan dan kesusahan itu kita mempunyai gagasan-gagasan, semua pendapat dan semua ketentuan dalam hidup kita dipengaruhi. Siapa yang berniat untuk membebaskan diri dari kekuasaan ini, tidak mengetahui apa yang ia katakan. Tujuannya hanya untuk mencari kesenangan dan menghindari kesusahan perasaan-perasaan yang selalu ada dan tak tertahankan ini seharusnya menjadi pokok studi para moralis dan pembuat undang-

undang. Prinsip kegunaan menempatkan tiap sesuatu di bawah kekuasaan dua hal ini.<sup>47</sup>

#### B. John Stuar Mill (1806-1873)

Penganut aliran Utilitarianisme selanjutnya adalah John Stuar Mill. Sejalan dengan pemikiran Bentham, Mill memiliki pendapat bahwa suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan. Menurut Mill, keadilan 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 keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki untuk kesejahteraan umat manusia. Mill setuju dengan Bentham bahwa suatu tindakan hendaklah ditujukan kepada pencapaian kebahagiaan, namun sebaliknya suatu tindakan adalah salah apabila menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan. Lebih lanjut, Mill menyatakan bahwa standar keadilan hendaknya didasarkan pada penggunaannya, akan tetapi bahwa asal-usul kesadaran akan keadilan itu tidak ditemukan pada kegunaan, melainkan pada dua hal yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan simpati. Menurut Mill keadilan itu bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapat simpati dari kita. Perasaan keadilan akan memberontak terhadap kerusakan, penderitaan, tidak hanya atas dasar kepentingan individual, melainkan lebih luas dari itu sampai kepada orang lain yang kita samakan dengan

---

<sup>47</sup><https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=20&cad=rja&uact=8&ve>

diri kita sendiri, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang sangat hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.<sup>48</sup>

### 3. Teori keadilan

Dalam kerangka teori hukum, teori keadilan merupakan jenis teori hukum dari tataran filsafat hukum terkait dengan “tujuan hukum” yang mencakup kepastian, kemanfaatan dan keadilan.<sup>49</sup> Karena itu, sebelum pemaparan jenis teori keadilan, dianalisis konsep hukum, kemanfaatan dan keadilan. Konsep kepastian hukum menarik mengikuti pandangan para yuris di antaranya yaitu:

- a. L. J. Van Apeldoorn, berpendapat, kepastian hukum mempunyai dua sisi. *Pertama*, sisi dapat ditentukannya hukum dalam hal-hal konkret. Artinya pihak-pihak pencari keadilan (*Justitiabellen*) ingin mengetahui apa yang menjadi hukumnya (*inonkreto*) dalam hal khusus sebelum mereka berperkara. *Kedua*, sisi keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kewenangan hakim.<sup>50</sup> Jadi “kepastian hukum” berarti aturan hukum harus jelas dan memberikan perlindungan pada pihak-pihak berperkara.
- b. John Rawls ; Menurut John Rawls, keadilan adalah *fairness (justice as fairness)*. Pendapat John Rawls ini berakar pada teori kontrak sosial Locke dan Rousseau serta ajaran deontologi dari Imanuel

---

<sup>48</sup> [http://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/789/5/138400033\\_file5.pdf](http://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/789/5/138400033_file5.pdf)

<sup>49</sup> Dewa Gede Atmadja, dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-teori Hukum*, Setara Press, Malang 2018, Hal. 205

<sup>50</sup> L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, terjemahan Oetrid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta 1986, Ha. 129

Kant. Beberapa pendapatnya mengenai keadilan adalah sebagai berikut:<sup>51</sup>

- 1) Keadilan ini juga merupakan suatu hasil dari pilihan yang adil. Ini berasal dari anggapan Rawls bahwa sebenarnya manusia dalam masyarakat itu tidak tahu posisinya yang asli, tidak tahu tujuan dan rencana hidup mereka, dan mereka juga tidak tahu mereka milik dari masyarakat apa dan dari generasi mana (*veil of ignorance*). Dengan kata lain, individu dalam masyarakat itu adalah entitas yang tidak jelas. Karena itu orang lalu memilih prinsip keadilan.
- 2) Keadilan sebagai *fairness* menghasilkan keadilan prosedural murni. Dalam keadilan prosedural murni tidak ada standar untuk menentukan apa yang disebut “adil” terpisah dari semua prosedur itu sendiri. Keadilan tidak dilihat dari hasilnya, tetapi melainkan dari sistem (atau juga proses) itu sendiri.

Menurut penulis, dari dimensi yuridis, konsep, kepastian hukum mengandung arti rumusan norma hukum itu jelas dan tidak multitafsir, diterapkan sesuai dengan asas *similia-similibus* (aturan hukum yang sama diterapkan pada perkara yang sama).

#### **D. Kerangka Pikir**

1. Ganti kerugian adalah menggantikan suatu benda ataupun material atas tanah yang telah diambil dari pemegang hak atas tanah hingga beralihnya hak atas tanah maupun benda yang ada di atas tanah tersebut. Pasal 1 UU Nomor 2 tahun 2012 menyatakan ganti

---

<sup>51</sup> Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015, hlm. 242

kerugian merupakan penggantian yang layak dan adil kepada Pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Penetapan besarnya nilai ganti kerugian perbidang tanah ini dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.

2. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pihak yang Berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.
3. Pelaksanaan adalah suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan.
4. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma oleh lembaga negara atau pejabat (Badan Legislatif) melalui proses yang ditetapkan dalam perundang-undangan.
5. Kebijakan pemerintah adalah keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah terkait dengan maksud dan tujuan tertentu yang menyangkut akan kepentingan umum.
6. Kelemahan adalah sesuatu yang kurang dari yang lain.
7. Kelebihan adalah sesuatu yang unggul dari yang lain.
8. Kepastian Hukum adalah suatu ketentuan peraturan yang dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis sehingga tidak timbul keraguan (multitafsir), dalam artian dapat dijadikan sistem norma dengan norma lain agar tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

**Gambar 1.1**

**Bagan Kerangka Pikir**

