

Dr. IGA Gangga Santi Dewi, S.H., M.Kn.

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN GANTI KERUGIAN NON FISIK

Pada Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan
Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia



Yoga Pratama

ISBN 978-602-0896-91-5



9 786020 896915



Yoga Pratama

BUKU AJAR

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN GANTI KERUGIAN NON FISIK

**PADA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI INDONESIA**

Dr. IGA Gangga Santi Dewi, S.H., M.Kn.

Dr. IGA Gangga Santi Dewi, S.H., M.Kn.

BUKU AJAR

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN GANTI KERUGIAN NON FISIK

PADA PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM DI INDONESIA

ISBN : 978-602-0896-91-5

Penerbit Yoga Pratama

Jl. Puspowarno Selatan No. 53 Semarang 50143 Telp. 024-7625016, 7615670

Fax. 024-7625016

e-mail : yogapratama_014@yahoo.co.id

vi, 156 hal, 155 X 230 mm

Lay-out / Setting : Apriya Heri Setiyawan

Desain Cover : Apriya Heri Setiyawan

Image Source : unsplash.com

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Dilarang mengutip, memperbanyak, dan mengedarkan sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Undang undang Nomor 28 Tahun 2014

Pasal 112

Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan perbuatan pasal 7 ayat (3) dan atau pasal 52 untuk penggunaan secara komersial, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Pasal 113

- (1). Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2). Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan atau huruf h, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
- (3). Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan atau huruf g, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)
- (4). Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)

Pasal 114

Setiap orang yang mengelola tempat perdagangan dalam segala bentuknya yang dengan sengaja dan mengetahui membiarkan penjualan dan atau penggandaan barang hasil pelanggaran hak cipta dan atau hak terkait ditempat perdagangan yang dikelolanya sebagaimana dimaksud dalam pasal 10, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah)

Kata Pengantar

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan hidayat-Nya, penulis dapat menyelesaikan buku dengan judul Rekonstruksi Kebijakan Ganti Kerugian Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia dengan lancar. Materi buku ini merupakan salah satu tema dalam Disertasi penulis di tahun 2016. Penyusunan materi buku ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai hukum kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia.

Ucapan terima kasih penulis tujukan kepada Prof. I Gusti Ngurah Sugangga, SH (almarhum), ayahanda tercinta yang memberi teladan untuk menjadi manusia yang baik dan berguna pada semua manusia dan ibunda RA. Suhartati (almarhum) yang senantiasa selalu berdoa untuk kemudahan hidup penulis. Teruntuk Ir. Adrianto Baskoro, suami tercinta dan ketiga anakku terkasih Muhammad Zaky Adriansa, Muhammad Jaya Adriansa dan Dewi Gangga Putri Adriansa, yang senantiasa berdoa, memberi kesejukan, kedamaian di saat suka dan duka, dan selalu memberikan dorongan serta motivasi dalam mengerjakan buku ini. Para pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu karenanya penulis sangat merasakan bantuan dan dukungan mereka dalam penyelesaian buku ini.

Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam penyajian buku ini. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun dari para pihak yang berkepentingan akan kami terima dengan senang hati demi penyempurnaan buku ini selanjutnya.

Semarang, 1 Juli 2023

Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Bab 1 Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	1
A. Konsep Kebijakan	1
B. Hukum dan Kebijakan Publik	4
C. Implementasi Kebijakan Publik	6
Bab 2 Tahapan Dalam Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia..	9
A. Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk ... Kepentingan Umum	9
B. Pengertian Pengadaan Tanah.....	12
C. Kriteria Tanah Untuk Kepentingan Umum	14
D. Asas-asas Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	17
E. Tujuan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	20
F. Tahapan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	20
Bab 3 Kebijakan Ganti Kerugian Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	29
A. Konsep Ganti Rugi	29
B. Ganti Kerugian Fisik Dalam Pengadaan Tanah	34
C. Ganti Kerugian Non Fisik Dalam Pengadaan Tanah	34
D. Kriteria Ganti Rugi Non Fisik Menurut UU No. 2 Tahun 2012	36
E. Parameter (Ukuran) Dalam Penilaian Ganti Rugi Non Fisik..	43

Bab 4	Kebijakan Ganti Kerugian Non Fisik Menurut Undang - Undang No. 2 Tahun 2012.....	49
A.	Realitas Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Menurut UU No. 2 Tahun 2012	49
B.	Realitas Ganti Kerugian Non Fisik Dalam Pengadaan Tanah	54
C.	Penerapan Kebijakan Ganti Kerugian Non Fisik Pengadaan Tanah.....	72
Bab 5	Berlakunya Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus di Desa Lemah Ireng Kabupaten Semarang)	87
A.	Social Setting Masyarakat Desa Lemah Ireng	87
B.	Proses Ganti Kerugian di Desa Lemah Ireng	89
C.	Konflik Kebijakan Ganti Kerugian di Desa Lemah Ireng..	93
Bab 6	Rekonstruksi Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	111
A.	Kondisi Existing Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	111
B.	Konstruksi Baru Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	116
	Daftar Pustaka.....	143
	Biografi Penulis.....	155

1

Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

A. Konsep Kebijakan

Pada ilmu hukum istilah kebijakan adalah dasar atau garis sikap atau pedoman untuk pelaksanaan dan pengambilan keputusan¹. Asas kebijakan merupakan dasar dari *Freies Ermessen* (*discretionary power*). *Freies Ermessen* adalah kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Tercakup dalam arti *freies ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan.

Meskipun sebagai konsekuensi logis dari *freies ermessen* pemerintah diberi kewenangan atas inisiatif, delegasi dan *droit function* dalam perundang-undangan namun bukan berarti Pemerintah boleh berbuat sewenang-wenang. Pemerintah dilarang melakukan tindakan-tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu di luar tujuan kewenangan yang diberikan) atau *onrechtmatige overheidsdaad* dapat dituntut di muka hakim baik melalui peradilan administrasi negara maupun melalui peradilan umum².

Kebijakan dalam arti *policy* tidak bersangkut paut dengan suatu

1 Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 82.

2 S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 46-47.

kewenangan bebas-tidaknya perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, atau tidak diaturnya perbuatan-pejabat pemerintah dalam undang-undang, melainkan bersangkut paut dengan sikap dan perbuatan pemerintah demi kepentingan umum. Oleh karena itu berdasarkan Hukum Administrasi Negara kebijakan dalam arti *policy* tidak boleh dirancukan dengan kebijakan sebagai asas pijakan *Freies Ermessen*.³

Harold D. Lasswel dan **Abraham Kaplan** memberi arti kebijakan sebagai “*a projected program of goals, values and practices*”⁴ yang artinya suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek- praktek yang terarah. **Carl J. Friedrick** mendefinisikan kebijakan sebagai berikut :

*“... a proposed course of a action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.”*⁵

Artinya serangkaian tindakan pemerintah yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap usulan pelaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Thomas R. Dye⁶ menjelaskan, bahwa kebijakan negara (publik) itu adalah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Dari definisi ini dapat diinterpretasikan bahwa kebijakan negara (publik) bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah meliputi keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Senada dengan pengertian yang dikemukakan oleh Dye, **Edwards-Sharkansky** dalam Sunggono mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah: apa yang dikatakan dan dilakukan oleh pemerintah, atau

3 Istislam, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum No. 10 Tahun 4, Maret 2002, hlm. 73.

4 *Ibid*, hlm. 15

5 *Ibid*, hlm. 17.

6 Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hlm. 3.

yang tidak dilakukannya. Ia adalah tujuan-tujuan atau maksud-maksud dari program-program pemerintah, bahan-bahan penting dari program program pelaksanaan dan peraturan-peraturan.⁷

Chief J.O. Udoji⁸ mendefinisikan kebijakan negara (publik) sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar masyarakat. Dari definisi ini bermakna bahwa kebijakan negara (publik) merupakan tindakan untuk mengatasi masalah-masalah yang timbul di dalam masyarakat.

James E. Anderson menyatakan, *Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials,*” artinya kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau pejabat-pejabat. Menurut Anderson dari pengertian tersebut, kebijakan negara mempunyai implikasi sebagai berikut :

- 1) Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- 2) Bahwa kebijakan negara itu berisikan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
- 3) Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
- 4) Bahwa kebijakan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- 5) Bahwa kebijakan pemerintah, setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa⁹.

7 Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik* , Jakarta, 1994, hlm. 22

8 *Ibid*, hlm.4.

9 M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hlm. 19.

Berdasarkan pengertian tersebut berarti kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah, mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat.

Dalam konteks mengenai makna kebijakan, uraian di atas memberi gambaran kepada kita bahwa, tidak ada definisi kebijakan yang sama. Namun, beberapa definisi yang diajukan tersebut menunjukkan adanya beberapa unsur yang harus ada yaitu *nilai*, *tujuan* dan *sarana*. Secara ideal, suatu keadaan yang diinginkan akan tampak pada tujuan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Namun demikian, penjabaran lebih konkrit dan jelas sangat diperlukan. "Sarana" dalam konteks ini diartikan sebagai sesuatu yang dapat dipakai untuk mencapai sasaran/tujuan, termasuk juga sesuatu yang dapat dipakai untuk jangka pendek.¹⁰

B. Hukum dan Kebijakan Publik

Dalam konteks keterkaitan antara kebijakan publik dengan hukum, maka perlu diketahui posisi hukum di dalam masyarakat. Berdasarkan pendekatan sosiologis, hukum bukan semata sebagai suatu lembaga yang otonom atau sebagai variabel yang independen, melainkan sebagai lembaga yang bekerja untuk dan di dalam masyarakat. Pemahaman yang demikian memberikan suatu penjelasan bahwa hukum di samping dapat memberikan pengaruh juga sangat dipengaruhi oleh unsur-unsur yang lain yang ada di dalam masyarakat.¹¹

Berbicara mengenai hukum sebagai suatu sistem yang bekerja dalam masyarakat, **Lawrence M. Friedman**¹² mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum, yakni :

- 1) Komponen yang disebut dengan struktur. Hal ini menyangkut kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen

10 Esmi Warassih., *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 132.

11 Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, *Ibid*, hlm. 133.

12 Esmi, 2005, *Ibid*, hlm. 81-82.

struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.

- 2) Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.

Komponen hukum yang bersifat kultural, terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture*, yakni kultur hukumnya *judged's*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Ketiga komponen tersebut saling menentukan satu sama lainnya, demikian juga saling berpengaruh satu sama lainnya. Analisis melalui pendekatan sistem mengkaji bahwa meskipun komponen substansi hukum sudah baik outputnya, akan tetapi tidak akan berjalan baik jika tidak didukung oleh komponen atau subsistem lainnya, dalam hal ini ialah komponen struktural dan budaya atau kultur hukum. Oleh karena itu dalam membuat suatu kebijakan harus sejalan dengan tujuan hukum yang dapat memberikan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat.

Apabila kebijakan publik itu telah memasuki bidang kehidupan hukum, maka perumusannya pun harus tunduk pada teknik pembuatan perundang-undangan. Demikian pula, setiap kebijakan publik yang akan dituangkan atau dinyatakan dalam bentuk peraturan harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu sebagaimana ditegaskan oleh Sigler: *Public Policy should be written into simple, precise legal language, using as few ambiguous phrases as possible.*¹³

Pada umumnya isi kebijakan yang dituangkan dalam sistem hukum diletakkan di bagian "menimbang", sedangkan konkretisasinya dituangkan dalam ketentuan pasal-pasal, terutama tampak dalam tujuan yang ditetapkan. Untuk memenuhi persyaratan di atas tampaknya tidak mudah, mengingat peraturan perundang-undangan mengandung "cacat logis", seperti *ambiguity* baik secara semantik maupun sintatik.¹⁴

13 Yay A. Sigler, Benyamin R Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, D. Heath and Co, 1977, hlm. 145, dalam Esmi Warassih, 2005, hlm.134.

14 Reed Dickerson, *The Fundamentals of Legal Drafting*, Little Brown and Co Boston, Toronto,

Kemenduan ini,,bisa terjadi karena maksud yang ingin dinyatakan melalui pembuatan kebijakan itu tidak dimengerti oleh pembuat undang-undang, karena ia sendiri belum memahami ataupun memiliki konsep yang jelas mengenai hal yang hendak diatur. Di samping itu, cara perumusan yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan adalah dengan membuat rumusan-rumusan hipotesis¹⁵, yakni hanya merumuskan kerangka umum suatu perbuatan atau peristiwa yang terjadi dalam kenyataan hidup sehari-hari. Akibatnya, terkadang hukum banyak berbicara tentang konsep-konsep yang sulit diketahui oleh mereka yang tidak mempelajarinya. Konsep merupakan alat yang dipakai untuk mengidentifikasikan dan mengklasifikasikan fenomena-fenomena yang merupakan karakteristik dari kenyataan sosial.¹⁶

Suatu konsep juga dituntut untuk mengandung arti (*meaningful*), karena ia bertujuan untuk memberikan informasi. Sebagai contoh misalnya konsep hak, kewajiban, kesalahan dan seterusnya merupakan sesuatu yang abstrak, sehingga menyebabkan orang sulit memahaminya, dan bahkan dapat memberikan penafsiran yang berbeda pula. Harus disadari bahwa perumusan hukum bukanlah fakta empiris. Itulah sebabnya, perumusan secara umum tentang sesuatu hal dapat menimbulkan perbedaan dalam penerapannya, dan oleh karena itu penjabaran secara lebih konkrit sangat perlu dilakukan.¹⁷

C. Implementasi Kebijakan Publik

Proses implementasi kebijakan selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda di setiap tempat, karena memiliki ciri-ciri struktur sosial yang tidak sama. Dalam hal ini, keterlibatan lembaga di dalam proses implementasi selalu akan bekerja di dalam konteks sosial tertentu sehingga terjadi hubungan timbal-balik yang dapat saling mempengaruhi.

Proses implementasi kebanyakan diserahkan kepada lembaga pemerintah dalam berbagai jenjang/tingkat, baik - propinsi maupun tingkat kabupaten. Setiap jenjang pelaksanaan pun masih membutuhkan

1965, hlm. 26-27 dalam Esmi Warassih, 2005, hlm. 135.

15 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 71.

16 Esmi Warassih, 2005, *op.cit*.

17 *Ibid*.

pembentukan kebijakan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan untuk memberikan penjabaran lebih lanjut. Oleh karena itu, untuk dapat merespon suatu kebijakan secara lebih efektif, perlu adanya tahapan-tahapan yang harus dilalui, baik mengenai tahapan perencanaan maupun pelaksanaannya. Selain itu, dalam rangka mewujudkan rencana dari suatu program, maka peranan sumber daya merupakan unsur utama yang sangat menentukan.¹⁸

Para pejabat pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya mempunyai “kebebasan” untuk menjabarkan kebijakan tertentu yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatannya. Langkah yang demikian itu, oleh Rauke, disebut *freies ermessen*¹⁹ atau *pouvoir discretionnaire*. **Rauke** menjelaskan lebih jauh, bahwa:²⁰ *Discretion refers to the ability of an administrator to choose among alternative to decide in effect law the , policies of the government should be implemented in spesific case.*

Hal ini berarti, diskresi merupakan fenomena yang sangat penting di dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Dengan adanya diskresi ini diharapkan agar dengan kondisi yang ada dapat dicapai tujuan yang diharapkan.

Meskipun sebagai konsekuensi logis dari *freies ermessen* pemerintah diberi kewenangan atas inisiatif, delegasi dan *droit function* dalam perundang-undangan namun bukan berarti Pemerintah boleh berbuat sewenang-wenang. Pemerintah dilarang melakukan tindakan- tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu di luar tujuan kewenangan yang diberikan) atau *onrechtmatige overheidsdaad* dapat dituntut di muka hakim baik melalui peradilan administrasi negara mupun melalui peradilan umum²¹.

18 Esmi Warassih, *Ibid*, hlm. 136.

19 Pada ilmu hukum istilah kebijakan adalah dasar atau garis sikap atau pedoman untuk pelaksanaan dan pengambilan keputusan. Asas kebijakan merupakan dasar dari *Freies Ermessen* (*discretionary power*). *Freies Ermessen* adalah kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Tercakup dalam arti *freies ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Lihat Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 82.

20 Francis E. Rauke, *Bareaneracy, Pilities and Public Policy*, Little - Brown and Co. Toronta, 1976, hlm. 32 dalam Esmi Warassih, 2005, hlm. 138.

21 S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty,

Kebijakan dalam arti *policy* tidak bersangkut paut dengan suatu kewenangan bebas-tidaknya perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, atau tidak diaturnya perbuatan-pejabat pemerintah dalam undang-undang, melainkan bersangkut paut dengan sikap dan perbuatan pemerintah demi kepentingan umum. Oleh karena itu berdasarkan Hukum Administrasi Negara kebijakan dalam arti *policy* tidak boleh dirancukan dengan kebijakan sebagai asas pijakan *Freies Ermessen*.²²

Hukum tidak cukup dipahami dalam bentuk rumusan pasal-pasal saja. Hukum itu dibuat oleh manusia dan untuk mengatur hidup manusia dalam bermasyarakat. Hukum tidak pernah bergerak di ruang hampa, hukum selalu bergerak dipengaruhi oleh berbagai faktor di lingkungan masyarakat, baik itu faktor sosial, ekonomi, budaya maupun politik. Kebijakan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sejatinya harus untuk kesejahteraan rakyat yaitu pihak yang berhak atas ganti kerugian pengadaan tanah tersebut.

Yogyakarta, 2000, hlm. 46-47.

22 Istislam, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum No. 10 Tahun 4, Maret 2002, hlm. 73.

2 Tahapan Dalam Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia

A. Kebijakan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Landasan hukum (kebijakan) pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum secara implisit diatur dalam Pasal 18 UUPA yang menyatakan bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”. Pengoperasionalan pasal ini, sudah diterbitkan pula peraturan pelaksanaannya, yakni Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak atas tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. Undang-Undang ini kemudian dilengkapi lagi dengan dua aturan pelaksanaan, yakni Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dan Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-hak atas tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. Peraturan operasional yang mengatur mengenai pengadaan tanah adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 Tahun 1975 tentang Kebijakan mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, yang telah dicabut dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden (Keppres) No. 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk

Kepentingan Umum. Kemudian dicabut dan oleh pemerintah diterbitkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang direvisi dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Implementasi dari kedua Perpres tersebut penuh dengan penyimpangan terhadap asas-asas dalam pengadaan tanah dan prinsip penghormatan terhadap pemegang hak atas tanah berkaitan dengan pemberian ganti rugi yang dirasakan tidak layak bagi kehidupan pemilik tanah yang terkena dampak pengadaan tanah tersebut untuk kehidupan selanjutnya.

Berbagai kebijakan pengadaan tanah tersebut telah melanggar kebijakan proses legislasi, karena diatur bahwa kebijakan dengan materi muatan mengenai pengaturan lebih lanjut dari kebijakan UUD NRI dan kebijakan dibuat karena perintah undang-undang harus diatur dalam undang-undang, maka kebijakan tersebut seharusnya berbentuk undang-undang. Dalam hal ini maka kompleksitas masalah penentuan ganti rugi dalam kebijakan-kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut, bersumber dari aspek hukum yakni hukum yang tidak memadai dan terjadinya konflik hukum (*conflict of law*). Padahal yang diatur sangat sentral-substansial karena terkait kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

Pada akhirnya dikeluarkanlah kebijakan baru yaitu Undang – Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UUPT tahun 2012), yang disahkan 14 Januari 2012, sehingga tidak melanggar legislasi sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tujuan dikeluarkannya UUPT tahun 2012 ini adalah untuk mengatasi kendala dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang tidak dapat ditanggulangi melalui Perpres No 36 Tahun 2005 jo Perpres No 65 Tahun 2006. UUPT tahun 2012 ini dikeluarkan sebagai pemecahan masalah atas berbagai proyek infrastruktur yang tersendat-sendat karena banyaknya konflik yang terjadi antara pemerintah dan warga pemilik lahan.mengenai penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi dalam

pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Konflik antara pemerintah dan warga berkaitan dengan ganti rugi tersebut, antara lain misalnya proyek pembangunan infrastruktur pada proses pengadaan tanah untuk banjir kanal timur di Jakarta Utara dan Jakarta Timur, pengadaan tanah untuk bandara di Nusa Tenggara Barat, pengadaan tanah untuk jalan tol Jombang, pengadaan tanah untuk tempat pengolahan sampah terpadu bojong di Kabupaten Bogor dan pengadaan tanah untuk *double double track* kereta api di Jawa Timur²³.

Meskipun sudah dikeluarkan UUPT tahun 2012 ini, berdasarkan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria, jumlah konflik di sektor infrastruktur dengan jumlah 215 konflik atau 45,55% yakni antara warga dengan pemerintah, yakni 115 kasus dan konflik antara warga dan perusahaan negara, yakni sebanyak 46 kasus. Hal ini menunjukkan bahwa hukum tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dipandang sebagai bagian dari kebijakan publik²⁴ yang seharusnya berdasarkan Pancasila. Hal ini sesuai tujuan negara kita yang telah dijelaskan dalam konstitusi.

Pancasila merupakan pedoman yang diyakini sebagai pandangan dan falsafah hidup bangsa Indonesia serta sebagai dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pancasila sebagai dasar negara adalah mengikat seluruh tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pancasila menjadi sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai yang terkandung dalam setiap sila Pancasila itu memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mencapai cita-cita dan tujuan nasional.

Pancasila juga merupakan instrumen penyaring nilai, norma, dan keyakinan yang lain yang hendak dijadikan peraturan perundang-undangan nasional. Misalnya sebagian orang hendak menyusun peraturan perundang-undangan berdasarkan nilai tertentu, yang bersumber dari

23 Bernhard Limbong, *Hasil Penelitian Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Universitas Padjajaran, Bandung, 2011.

24 James Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Lihat James Anderson, *Public Policy Making*, Second Edition, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1975, hlm.4.

agama dan keyakinan tertentu, di sini tugas Pancasila adalah menilai apakah sesuai dengan sila-sila Pancasila atau tidak. Pancasila melekat dalam UUD NRI 1945 yang menempati hirarkhi teratas peraturan perundang-undangan, maka sesungguhnya Pancasila tetap merupakan dasar dan inspirasi pembangunan hukum nasional.²⁵

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) sebagai landasan konstitusional merupakan norma dasar yang harus dipedomani dalam merumuskan berbagai peraturan perundang-undangan. UUD NRI 1945 menempati urutan pertama dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan. Karakter konstitusi di manapun, ia merupakan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara yang menuntut penjabaran lebih lanjut dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang di bawahnya. Dengan demikian kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus berlandaskan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan tidak bertentangan dengan konstitusi UUD NRI 1945.

B. Pengertian Pengadaan Tanah

Pada praktiknya, terdapat 2 (dua) jenis pengadaan tanah yakni pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum dan pengadaan tanah bagi kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial.

Menurut Imam Koeswahyono, pada dasarnya pengadaan tanah merupakan ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah dalam memperoleh tanah sebagai bentuk perbuatan hukum kepada pihak yang tanahnya terkena dampak dari pengadaan tanah tersebut berdasarkan prosedur dan besaran nominal tertentu.²⁶

Gunanegara menyatakan bahwa pengadaan tanah merupakan proses melepaskan hak atas tanah milik orang atau tanah dan/atau benda-benda yang ada di atasnya dengan dilakukan secara sukarela untuk kepentingan umum.²⁷

25 Amiroeddin Syarief, *Op. Cit.*, hlm. 91-94

26 Imam Koeswahyono, 2008. *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Artikel, hlm.1.

27 Gunanegara, *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta, Tata Nusa, 2008, hlm. 11.

Definisi dari pengadaan tanah, apabila melihat pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum maka diartikan sebagai suatu perbuatan yang mana bertujuan untuk menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak yang berhak atas tanah tersebut.

Menurut Boedi Harsono, pengadaan tanah adalah suatu perbuatan hukum dengan cara melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak dan tanahnya diperlukan dengan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat antara pemegang hak atas tanah dan pihak yang membutuhkan.²⁸

Menurut Iskandar, Pengadaan tanah memiliki 3 (tiga) unsur yakni:²⁹

1. Suatu perbuatan untuk mendapatkan tanah, dalam rangka Sebagai pemenuhan lahan pembangunan untuk kepentingan umum;
2. Pemberian ganti rugi kepada pihak yang berhak atas tanah tersebut akibat dampak dari pengadaan tanah
3. Adanya Pelepasan hubungan hukum dari pemilik hak atas tanah kepada pihak lain.

Dengan demikian, jika dilihat dari beberapa definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah merupakan cara memperoleh tanah dengan memberikan ganti rugi, melepaskan hak atas tanah dan dengan melakukan pencabutan hak atas tanah tersebut. Pengadaan tanah dalam pelaksanaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan hak yang sah atas tanah.

- 1) Harus adanya kata sepakat antar pihak yang bersangkutan dalam hal memperoleh tanah yang telah adanya hak atas tanah tersebut oleh seseorang atau badan hukum.
- 2) Dalam kondisi memaksa atau cara yang ditempuh mengalami kegagalan maka presiden memiliki kewenangan dalam melakukan pencabutan hak tanpa adanya persetujuan subjek hak berdasarkan Undang – Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.

28 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, 2005, hlm. 7.

29 Mudakir Iskandar, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. ,Jakarta, Jala Permata Aksara, 2010, hlm. 2.

C. Kriteria Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pembangunan pertanahan tidak terlepas dari pemahaman tentang kepentingan umum, berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa “untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang”. Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya dan operasionalnya berdasarkan pada Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Dalam tataran undang-undang, kriteria-kriteria tanah yang digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum meliputi :

- 1) Pertahanan dan keamanan nasional;
- 2) Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- 3) Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- 4) Pelabuhan, Bandar udara, dan terminal;
- 5) Infrastruktur minyak, gas dan panas bumi;
- 6) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- 7) Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- 8) Tempat pembuangan, dan pengolahan sampah;
- 9) Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 10) Fasilitas keselamatan umum;
- 11) Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 12) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- 13) Cagar alam dan cagar budaya;
- 14) Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/Desa;
- 15) Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa ;

- 16) Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- 17) Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- 18) Pasar umum dan lapangan parkir umum

Adapun kriteria kepentingan umum dalam Undang-Undang tersebut adalah diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan dalam penyelenggaraannya Pemerintah dapat bekerja sama dengan BUMN, BUMD, atau Badan Usaha Swasta. Berdasarkan pengertian kepentingan umum diatas, kegiatan yang dikategorikan kepentingan umum ada 5 (lima) unsur, yakni

- 1) Adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat;
- 2) Dilakukan dan dimiliki oleh Pemerintah;
- 3) Tidak digunakan untuk mencari keuntungan;
- 4) Masuk dalam daftar kegiatan yang telah ditentukan;
- 5) Perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan RT/RW dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah.

Apabila dicermati rumusan batasan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam produk peraturan perundang-undangan, dapat dikatakan bahwa tidak ada rumusan yang baku mengenai batasan kepentingan umum. Rumusan batasan kepentingan umum berbeda satu sama lain. Sementara itu, bidang-bidang atau lingkup kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum memiliki kemiripan meskipun dalam perincian jumlah kegiatannya berbeda. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian kepentingan umum menjadi isu sentral dalam pengadaan tanah. Namun, pada dasarnya kepentingan umum merupakan hasil menimbang-nimbang sekian banyak kepentingan di dalam masyarakat dengan menerapkan kepentingan yang utama menjadi kepentingan umum. Secara praktis dan konkret, yang akhirnya diserahkan kepada Hakim untuk menimbang-nimbang kepentingan mana yang lebih utama dari kepentingan lain secara proporsional atau seimbang dengan tetap menghormati kepentingan-kepentingan yang lain.

Pada pengadaan tanah, maka sebidang tanah tersebut harus digunakan sesuai dengan sifat hak dan juga keadaan tanahnya, penggunaan tanah tidak diperbolehkan hingga merugikan maupun bertentangan dengan kepentingan umum. Kriteria atas kepentingan umum harus jelas sehingga

tidak digunakan sewenang-wenang yang tentunya akan melanggar keadilan dan HAM. Apabila kriteria yang digunakan guna kepentingan umum berupa manfaat sosial, maka sudah seharusnya pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat memberikan kontribusi nyata terhadap kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan, istilah dari kepentingan umum sendiri menjadi topik utama. Menurut Maria S.W. Sumardjono dan merujuk pada Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang menjelaskan bahwasannya kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan pembangunan untuk kepentingan umum ditujukan bagi kegiatan pembangunan yang dimiliki dan dilakukan oleh pemerintah tanpa digunakan sebagai media untuk mencari keuntungan.

Selain itu, berdasarkan Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012, pada Pasal 1 angka 6 mengartikan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, negara, dan juga masyarakat yang wajib diimplementasikan oleh pihak pemerintah dan ditujukan untuk kemakmuran rakyat.

Secara umum, penyelenggaraan pembangunan untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah sebagai suatu bentuk upaya pembangunan nasional. Dalam hal ini telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang mana menjelaskan bahwasannya guna mewujudkan masyarakat yang adil, Makmur dan juga sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, maka guna terlaksananya pembangunan untuk kepentingan umum, hal ini tidak terlepas dari perlunya pengadaan tanah dengan prinsip-prinsip yang terkandung didalam Undang–Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain yaitu prinsip kemanusiaan, keadilan, kepastian, keterbukaan, kemanfaatan, keikutsertaan, kesepakatan, keberlanjutan, kesejahteraan, serta keselarasan yang disesuaikan dengan nilai – nilai dalam berbangsa dan bernegara.³⁰

Definisi dari kepentingan umum, harus mencakupi adanya kepentingan dari sebagian besar masyarakat yakni menyangkut antara kepentingan

30 Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 22.

para korban atas pembebasan tanah atau pemilik tanah yang terkena dampak dari pembebasan tersebut, serta kepentingan pengguna lahan tanah yang mana dalam hal ini pemerintah.³¹ Dalam hal ini, kepentingan umum yang ditujukan guna kemakmuran masyarakat ialah bentuk fasilitas dari pemerintah yang digunakan untuk kebutuhan masyarakat dari semua lapisan masyarakat tanpa membedakan SARA.

Dengan demikian, maka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pihak pemerintah dilakukan melalui pelepasan hak atau pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya yang setelah itu akan diberikan ganti rugi yang adil sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pengadaan Tanah Skala Kecil

Pasal 126 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dimana dijelaskan bahwa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar, dapat dilaksanakan dengan 2 (dua) cara yaitu:

- a) *Secara langsung oleh Instansi yang Memerlukan Tanah dengan Pihak yang Berhak, dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati.*
- b) *Menggunakan tahapan pelaksanaan pengadaan tanah.*

Pengadaan tanah dilakukan dengan tahapan dalam pengadaan tanah apabila diperkirakan mendapat penolakan dari masyarakat dan lokasi pengadaan tanah memungkinkan untuk dipindah.

D. Asas-asas Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan yang memiliki pengaruh yang luas. Sehingga dalam pelaksanaannya perlu didasarkan pada asas – asas yang digunakan sebagai pedoman. Hal tersebut sesuai dengan yang tercantum dalam penjelasan Pasal 2 Undang–Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang

31 Mudakir Iskandar, *Dasar – Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata, Jakarta, 2007, hlm.17.

memberikan penjelasan mengenai asas – asas tersebut sebagai berikut:

a. Asas Kemanusiaan

Pengadaan tanah harus dilaksanakan dengan memberikan suatu perlindungan dan penghormatan yang proporsional terhadap hak asasi manusia, harkat dan juga martabat bagi setiap warga negara dan penduduk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b. Asas Keadilan

Pengadaan tanah harus memberikan jaminan penggantian yang layak terhadap pihak yang mempunyai hak dalam pelaksanaan pengadaan tanah tersebut, sehingga dapat menjalankan hidup yang lebih baik.

c. Asas Kemanfaatan

Keberhasilan dari pengadaan tanah tersebut diharapkan dapat memberikan suatu kemanfaatan secara luas untuk kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

d. Asas Kepastian

Pengadaan tanah untuk pembangunan dalam pelaksanaannya harus dapat memberikan kepastian hukum atas tersedianya tanah dan memberikan suatu jaminan ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

e. Asas Keterbukaan

Dalam pelaksanaannya, pengadaan tanah dilaksanakan dengan memberikan kemudahan untuk masyarakat guna memperoleh informasi perihal penagadaan tanah.

f. Asas Kesepakatan

Pengadaan tanah dilaksanakan melalui musyawarah antar para pihak dengan tidak adanya unsur paksaan dalam memperoleh kesepakatan bersama.

g. Asas Keikutsertaan

Sejak awal perencanaan hingga pembangunan, dalam penyelenggaraan pengadaan tanah terdapat keikutsertaan serta dukungan dari masyarakat melalui partisipasi baik itu secara langsung ataupun tidak langsung.

h. Asas Kesejahteraan

Pengadaan tanah untuk pembangunan diharapkan dapat memberikan suatu nilai tambah guna keberlangsungan hidup bagi pihak yang mempunyai hak serta masyarakat secara luas.

i. Asas Keberlanjutan

Kegiatan pembangunan dalam hal ini dimaksudkan untuk dapat berlangsung secara terus– menerus, berkesinambungan, serta dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

j. Asas Keselarasan

Pada penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan, dapat dilakukan secara seimbang dan sejalan dengan kepentingan umum.

Pada pelaksanaan pengadaan tanah, harus dilaksanakan berdasarkan asas-asas tersebut agar mempunyai kemanfaatan yang dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat terutama bagi pihak – pihak terkena dampak dari adanya proses pengadaan tanah tersebut. Dengan demikian, asas – asas yang telah dijabarkan diatas merupakan suatu nilai – nilai dasar yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam hal penerapan pengadaan tanah maka perlu untuk memperhatikan beberapa prinsip (asas) yang mana tersirat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun prinsip-prinsip pengadaan tanah adalah sebagai berikut:³²

- 1) Terkait penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapa pun dan untuk keperluan apapun harus berdasarkan haknya.
- 2) Secara langsung maupun tidak langsung semua hak atas tanah berasal dari hak bangsa.
- 3) Harus adanya kata sepakat antar pihak yang bersangkutan dalam hal memperoleh tanah yang telah adanya hak atas tanah tersebut oleh seseorang atau badan hukum.
- 4) Dalam kondisi memaksa atau cara yang ditempuh mengalami kegagalan maka presiden memiliki kewenangan dalam melakukan pencabutan hak tanpa adanya persetujuan subjek hak berdasarkan

32 Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi Penegakan Hukum*, Rafi Maju Mandiri, Jakarta, 2011, hlm. 134.

Undang – Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya.

E. Tujuan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh pemerintah yang mana merupakan bentuk upaya dalam melaksanakan tanggung jawabnya sesuai dengan tujuan pengadaan tanah menurut Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 3 Tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Pengadaan tanah untuk kepentingan umum memiliki tujuan yakni menyediakan tanah untuk keberlangsungan pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kehidupan yang sejahtera dan makmur bagi bangsa, negara, dan masyarakat secara luas, dan dengan tetap memberikan jaminan akan kepentingan hukum pihak yang bethak. Artinya maka teruntut pihak yang membutuhkan tanah harus mampu memberikan kesejahteraan bagi pemilik tanah yang tanahnya akan dibebaskan. Mengingat bahwasannya pada saat ini, nilai ekonomi terlihat mengalami peningkatan, hal ini dikarenakan luas akan tanahnya masih tetap namun kebutuhan atas tanah baik untuk pembangunan kepentingan umum maupun swasta semakin bertambah atau meningkat.

F. Tahapan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Tahapan pengadaan tanah disebutkan dengan tegas dalam UndangUndang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya sebagai penjabaran lebih lanjut dan rinci dari Undang-undang tersebut adalah Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pada tahapan dalam pengadaan tanah dimulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil yang dijabarkan sebagai berikut:³³

33 Edi Rohaedi, dkk, *Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Pakuan

a. Tahapan Perencanaan

Setiap instansi yang membutuhkan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yang mana sesuai dengan ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum agar menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah (DPPT) , yang memuat:

- 1) Maksud dan tujuan pembangunan;
- 2) Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah;
- 3) Letak tanah;
- 4) Luas tanah yg dibutuhkan;
- 5) Gambaran umum status tanah;
- 6) Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- 7) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
- 8) Perkiraan nilai tanah;
- 9) Rencana penganggaran.

Dokumen perencanaan pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang meliputi:

- 1) Survei sosial ekonomi;
- 2) Kelayakan lokasi;
- 3) Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat;
- 4) Perkiraan nilai tanah;
- 5) Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan;
- 6) Studi lain yang diperlukan.

Dalam hal dokumen perencanaan tersebut kemudian diserahkan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada Gubernur yang melingkupi wilayah pada letak tanah rencana pembangunan .

b. Tahap Persiapan

Terhadap Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah yang telah ditetapkan maka selanjutnya melaksanakan:

- 1) Pemberitahuan rencana pembangunan
Pemberitahuan rencana pembangunan dalam hal ini ditandatangani oleh ketua tim persiapan dan dilanjutkan dengan pemberitahuan kepada masyarakat pada lokasi rencana pembangunan baik langsung maupun tidak langsung.
- 2) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan
Pendataan awal lokasi rencana pengadaan tanah meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah bersama aparat kelurahan/ dan paling lama adalah 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil dari pendataan awal lokasi perencanaan pembnagunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan.
- 3) Konsultasi publik rencana pembangunan
Konsultasi publik rencana pembangunan dilakukan guna memperoleh kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak atas pengadaan tanah, hal ini sesuai ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan (2) Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012. Pada Pasal 20 ayat (1) yang dilaksanakan paling lama 60 hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya daftar sementara lokasi rencana pembangunan dalam berita acara kesepakatan. Pada Pasal 20 ayat (2) dijelaskan bahwa apabila dalam konsultasi publik, pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak atau kuasanya tidak sepakat atau keberatan, maka dilaksanakan konsultasi publik ulang paling lama 30 hari kerja sejak tanggal berita acara kesepakatan, dan apabila dalam konsultasi publik ulang masih terdapat keberatan atas rencana lokasi pembangunan, maka instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan tersebut akepada Gubernur melalui tim persiapan, selanjutnya Gubernur akan membentuk tim kajian keberatan yang terdiri atas :
 - 1) Sekretaris Daerah Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
 - 2) Kepala Kantor Wilayah BPN sebagai sekretaris merangkap anggota;

- 3) Instansi yang menangani urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
- 4) Kepala Kantor Wilayah kementerian Hukum dan HAM sebagai anggota;
- 5) Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
- 6) Akademisi sebagai anggota.

Tugas tim kajian keberatan meliputi:

- 1) Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
- 2) Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan;
- 3) Pengkajian terhadap alasan keberatan warga masyarakat dan penilaian kelayakan untuk dipertimbangkan;
- 4) Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan yang ditandatangani ketua tim kajian keberatan kepada Gubernur.

Berdasarkan rekomendasi dari tim kajian keberatan atas rencana lokasi pembangunan tersebut, Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas lokasi pembangunan. Penanganan keberatan oleh Gubernur dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya keberatan. Dalam hal Gubernur memutuskan dalam suratnya menerima keberatan, instansi yang memerlukan tanah membatalkan rencana pembangunan atau memindahkan lokasi rencana pembangunan ke tempat lain. Setelah keluar penetapan Gubernur tentang lokasi rencana pembangunan jika masih ada keberatan dari pihak yang berhak atau masyarakat yang terkena dampak, maka yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Kemudian Gubernur bersama Instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sesuai dengan Pasal 26 ayat (1) Undang – Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Berkaitan dengan penetapan lokasi dijelaskan bahwa Permohonan Penetapan Lokasi pembangunan dari Instansi yang Memerlukan Tanah diajukan kepada gubernur berdasarkan berita acara kesepakatan lokasi pembangunan. Penetapan Lokasi

pembangunan diterbitkan oleh gubernur dalam waktu paling lama 7 Hari terhitung sejak kesepakatan atau ditolaknya keberatan dari pihak yang keberatan. Penentuan lokasi mempunyai jangka waktu yaitu 2 Tahun dan dapat diperpanjang 1 Tahun. Untuk pengumuman penentuan lokasi dijelaskan bahwa Gubernur bersama Instansi yang Memerlukan Tanah mengumumkan Penetapan Lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengumuman Penetapan Lokasi pembangunan memuat nomor dan tanggal keputusan penetapan Lokasi, peta lokasi pembangunan, maksud dan tujuan pembangunan, letak dan luas tanah yang dibutuhkan, perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan Tanah dan perkiraan jangka waktu pembangunan.

c. Tahapan Pelaksanaan

Berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Pengadaan Tanah Tahun 2012 berdasarkan penetapan lokasi instansi yang membutuhkan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan setelah penetapan lokasi oleh Gubernur. Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh Unit Pelaksanaan Pengadaan Tanah di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Adapun kegiatan-kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- 2) Penilaian Ganti Kerugian;
- 3) Pemberian ganti kerugian;
- 4) Pelepasan hak atas tanah.

Sesuai ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU Pengadaan Tanah, Inventarisasi dan identifikasi dilakukan dengan jangka waktu paling lama 30 hari. Adapun kegiatannya meliputi:

- 1) Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah;
- 2) Pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan Tanah.

Penilaian ganti kerugian dilaksanakan oleh Lembaga Penilai yang mendapat izin dari Kementerian Keuangan dan lisensi dari dari

Badan Pertanahan Nasional. Adapun objek yang menjadi penilaian oleh lembaga penilai adalah:

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

Bentuk pemberian ganti kerugian sebagai berikut :

- 1) Uang;
- 2) Tanah pengganti
- 3) Pemukiman kembali;
- 4) Kepemilikan saham;
- 5) Bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak;

Dalam besaran ganti kerugian apabila pihak yang berhak tidak setuju dengan besaran ganti kerugian, maka terhadap pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dan lembaga pertanahan wajib membayar sesuai dengan putusan Pengadilan Negeri yang mempunyai kekuatan hukum tetap

Pelepasan objek pengadaan tanah dilaksanakan paling lama 60 hari sejak penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Apabila pelepasan belum selesai dalam waktu 60 hari kerja, maka tanah tersebut dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah Negara. Dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Pada tahap pelaksanaan, Instansi yang membutuhkan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi:

- a) Inventarisasi dan Identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, serta Pemanfaatan Tanah.

Meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah dan pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah

wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan tempat Pengadaan Tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja yang dapat dilakukan secara bertahap, parsial atau keseluruhan yang meliputi subjek hak, luas, letak, dan peta bidang tanah Objek Pengadaan Tanah.

Apabila tidak menerima hasil inventarisasi, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada Lembaga Pertanahan dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi. Kemudian Lembaga pertanahan melakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan atas hasil inventarisasi. 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 menetapkan dan mengumumkan penilai dalam rangka penilaian objek pengadaan tanah. Penilaian terhadap besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah yang meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan kerugian lain yang dapat dinilai. Hasil penilaian berupa besarnya nilai ganti kerugian disampaikan ke Lembaga pertanahan. Nantinya Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian.

Apabila dalam pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak dapat digunakan maka Pihak yang Berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman Kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

c) Musyawarah penetapan ganti kerugian

Musyawarah penetapan ganti kerugian dilakukan oleh Lembaga Pertanahan dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling

lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada PN setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. PN memutus bentuk dan besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.

Apabila Pihak yang keberatan terhadap putusan PN maka dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi ke MA. MA wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan PN/MA yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Dalam hal Pihak yang Berhak menolak bentuk dan besarnya Ganti Kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu, karena hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya Ganti Kerugian.

- d) Pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak atas tanah
Berdasarkan hasil penilaian yang telah ditetapkan atas dasar kesepakatan dalam musyawarah atau melalui putusan PN/MA pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak. Pemberian ganti kerugian wajib disertai dengan pelepasan hak dengan menyerahkan bukti kepemilikan objek pengadaan tanah ke instansi yang membutuhkan tanah melalui Lembaga pertanahan.

Apabila dikemudian hari terdapat tuntutan terhadap objek pengadaan tanah maka menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian. Penitipan ganti kerugian ke

PN dilakukan atas pihak yang berhak menolak bentuk/besarnya ganti rugi dalam musyarah dan berdasarkan putusan PN/MA. Penitipan Ganti Kerugian, juga dilakukan terhadap Pihak yang Berhak menerima Ganti Kerugian tidak diketahui keberadaannya atau Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang atau menjadi jaminan di bank.

Pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak dari pihak yang berhak dengan memberikan bukti kepemilikan hak yang sah maka mengakibatkan kepemilikan Hak Atas Tanah dari Pihak yang Berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

d. Tahapan Penyerahan Hasil

Lembaga pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah:

- 1) Pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak
- 2) Pemberian ganti rugi telah ditetapkan di Paengadilan Negeri Instansi yang memerlukan tanah dapat memulai melaksanakan pembangunan setelah diserahkan hasil pengadaan tanah. Instansi yang memperoleh tanah harus mendaftarkan tanah tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dengan demikian dapat disimpulkan tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah terdiri atas 4 (empat) tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah yaitu tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Adapun kegiatan untuk memperoleh penetapan lokasi dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan dilakukan dalam dua tahapan yaitu perencanaan dan persiapan pengadaan tanah. Dalam tahap persiapan dimana Gubernur yang telah mengeluarkan penetapan lokasi pengadaan tanah namun masih terdapat keberatan dari pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi tersebut, maka pihak yang berhak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

3

Kebijakan Ganti Kerugian Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

A. Konsep Ganti Rugi

Istilah ganti rugi dalam peraturan perundangan di Indonesia tidak konsisten, sebagai contoh Pasal 18 UU Nomor 5 Tahun 1960 dan UU Nomor 20 Tahun 1961 menggunakan istilah “ganti rugi”, sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 menggunakan istilah “ganti rugi”, sedangkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 menggunakan istilah ”ganti rugi” selanjutnya dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Jo. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 menggunakan istilah “ganti rugi” dan dalam UU No. 2 Tahun 2012 menggunakan istilah “ganti rugi”.

UU Nomor 5 Tahun 1960 dan UU Nomor 20 Tahun 1961 tidak merumuskan makna ganti rugi, makna ganti rugi baru dirumuskan oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, yaitu : penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah .

Makna ganti rugi dirumuskan kembali oleh Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, yang menyatakan bahwa ganti rugi adalah : penggantian terhadap rugi baik bersifat fisik dan atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Ketidakkonsistenan penggunaan istilah ganti rugi dan ganti rugi tidak hanya dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah (hukum campuran) saja, akan tetapi juga terjadi pada beberapa peraturan perundang-undangan lain yang ada dalam hukum privat maupun dalam hukum publik. Makna yang terdapat di dalamnya tidak jauh berbeda. Peraturan perundang-undangan di Indonesia perlu memperhatikan istilah yang hendak dipergunakan dalam suatu peraturan perundang-undangan, misalnya istilah ganti rugi atau ganti rugi dibakukan untuk peraturan yang ada dalam lingkup hukum privat, sedangkan kompensasi dibakukan untuk peraturan yang ada dalam lingkup hukum publik atau campuran. Pertimbangan yuridis istilah ganti rugi atau ganti rugi dibakukan dalam lingkup hukum privat, karena mencakup kerugian yang diderita orang diakibatkan oleh tindakan orang lain secara keperdataan atau dari tindakan negara yang menundukkan diri pada hukum privat. Sedangkan tindakan-tindakan negara yang ada dalam hukum publik atau campuran yang merugikan rakyat, negara wajib memberikan kompensasi, jadi istilah yang lebih tepat untuk dipergunakan adalah kompensasi seperti yang sudah dipergunakan UU Nomor 5 Tahun 1986 Jo. UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 dan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Undang-undang baik yang ada dalam lingkup hukum perdata, pidana, administrasi maupun campuran menggunakan istilah ganti rugi, ganti rugi, penggantian rugi mempunyai makna yang sama.

Peraturan pencabutan hak atas tanah pada masa pemerintahan Hindia Belanda (*onteigenings ordonantie* dalam Staatsblad 1920-574) pada Hoofdstuk IV, menggunakan istilah ganti rugi (*schadeloostelling*) yang maknanya hampir sama dengan *schadevergoeding* (ganti rugi). Penggantian diberikan terhadap kerugian (*schade*), dan biaya yang dikeluarkan (*proces-kosten*) yang dialami pemilik tanah.

Makna ganti rugi menurut kamus umum bahasa Indonesia dikatakan uang untuk memulihkan rugi orang³⁴, sedangkan menurut Black's Law Dictionary, apabila ganti rugi "disamakan" dengan *compensate* maka

34 Poerwodarminto, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta. 1982. hlm. 297.

artinya *to make equivalent return to, to recompense, or to pay*; selanjutnya arti compensation adalah *payment of damages; making amends; making whole; giving an equivalent or substitute of equal value*. That which restore an injured party to his former position.³⁵

Meskipun dalam kebijakan pengadaan tanah menggunakan istilah yang berbeda ‘ganti rugi’ atau ‘ganti rugi’ akan tetapi istilah ganti rugi dengan ganti rugi dimaknai sama, yakni mengandung dua unsur esensial yakni unsur penggantian dan unsur rugi ³⁶.

Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UUPT tahun 2012), yang dimaksud ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pada Pasal 60 huruf c Undang Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR tahun 2007) menyebutkan bahwa “Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang”. Sedangkan yang dimaksud dengan penggantian yang layak adalah bahwa nilai atau besarnya penggantian tidak menurunkan tingkat kesejahteraan orang yang diberi penggantian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan³⁷.

Pemberian ganti rugi diberikan dalam bentuk uang; tanah pengganti; permukiman kembali; kepemilikan saham; atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Yang dimaksud dengan “permukiman kembali” adalah proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada Pihak yang Berhak ke lokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses pengadaan tanah sedangkan yang dimaksud dengan “bentuk ganti rugi melalui kepemilikan saham” adalah penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum terkait dan/atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antarpihak. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak misalnya gabungan dari 2 (dua) atau lebih bentuk ganti rugi sebagaimana dimaksud diatas.

35 Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, Sixth edition, 1891-1991.

36 Dalam penulisan penelitian ini penulis menggunakan istilah ganti rugi dengan pertimbangan bahwa istilah ganti rugi lebih dikenal secara luas baik di lingkungan akademis maupun masyarakat dan sering digunakan dalam bahasa perundang-undangan.

37 Penjelasan Pasal 60 huruf c UUPR.

Lembaga Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional) mengangkat penilai ganti rugi (TPH) pengadaan tanah untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah. Penilai wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. Pelanggaran terhadap kewajiban Penilai dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penilaian besarnya nilai ganti rugi oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi: tanah; ruang atas tanah dan bawah tanah; bangunan; tanaman; benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau ganti rugi lain yang dapat dinilai. Berdasarkan penjelasan Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012, yang dimaksud dengan “ganti rugi lain yang dapat dinilai” adalah ganti rugi non fisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya rugi karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa.

Ketentuan ganti rugi disebutkan secara eksplisit dalam kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (UUPT tahun 2012) merupakan penggantian atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah (fisik) juga kerugian lain yang dapat di nilai (non fisik) sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Ketentuan ganti rugi dalam pengadaan tanah tidak sama dengan ganti rugi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), karena ganti rugi dalam KUHPerdata timbul sebagai akibat dari wanprestasi dalam suatu perikatan, baik karena perjanjian maupun karena undang-undang.

Kebijakan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (UUPT tahun 2012) merupakan hukum yang masuk dalam kualifikasi hukum campuran, karena ada unsur hukum privat sekaligus mengandung unsur hukum publik. Hal ini tidak mengakibatkan disimpanginya aturan salah satu atau kedua dari hukum perdata maupun hukum publik tersebut.

Terkait dengan hukum pengadaan tanah, dikenal 2 (dua) jenis ganti rugi, yakni: (a) ganti rugi terhadap faktor fisik, yakni hilangnya tanah, bangunan, tanaman, dan/ atau benda - benda lain yang terkait dengan tanah; dan (b) ganti rugi terhadap faktor nonfisik (*non physical loss*), misalnya:

turunnya nilai tanah, hilangnya bidang usaha, sumber penghasilan dan sumber pendapatan lain terkait dengan pemanfaatan propertinya, yang berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan seseorang.³⁸

Menurut **Maria SW Soemardjono**, bahwa interpretasi otentik dari istilah “kerugian nonfisik” dinamakan “kompensasi berkelanjutan”, harus dirumuskan oleh pembuat undang - undang, satu dan lain hal untuk memberikan kepastian hukum dengan menghindari salah tafsir terhadap pengertian tersebut.³⁹

Ganti rugi adalah adil jika hasil dari rumusan besaran ganti rugi itu merupakan perwujudan dari nilai pengganti (*replacement value*) dari *opportunity* yang hilang itu, karena seseorang telah memberikan kontribusi, sekaligus pengorbanan yang mengakibatkan hilangnya kesempatan untuk memperoleh manfaat sepenuhnya dari properti yang bersangkutan⁴⁰.

Maria Sumardjono mengatakan, bahwa ganti rugi dapat disebut adil apabila keadaan setelah pengambilalihan tanah paling tidak kondisi sosial ekonominya setara dengan keadaan sebelumnya, disamping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur. Dengan kata lain, asas keadilan harus dikonkritkan dalam pemberian ganti rugi, artinya dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi mereka minimal setara atau setidaknya masyarakat tidak menjadi miskin dari sebelumnya.

Menurut **Maria SW Soemardjono**, bahwa kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menyangkut kepentingan dua pihak yaitu instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan dimaksud. Oleh karena itu pengadaan tanah dimaksud haruslah dilakukan melalui proses yang menjamin tidak adanya pemaksaan kehendak dari satu pihak terhadap pihak yang lain, pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan tersebut harus dilakukan dengan mengindahkan asas keadilan. Lebih lanjut Maria mengatakan bahwa masyarakat yang terkena dampak proyek pembangunan diberikan ganti rugi yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan

38 Maria SW Soemardjono, *Tanah Untuk Kesejahteraan*, *Ibid*, hal. 90.

39 Maria SW Soemardjono, *Tanah... Ibid*, hlm. 91.

40 Maria SW Soemardjono, *Tanah Untuk Kesejahteraan*, *Ibid*, hlm. 92.

semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun non fisik.

Landasan hukum yang diperlukan untuk pengaturan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilandasi pada penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM) yaitu Pasal 28 H ayat (4) UUD NRI 1945 Perubahan Kedua menyatakan bahwa “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang - wenang oleh siapa pun”. Lebih lanjut Pasal 28 J ayat (2) menyatakan bahwa pembatasan hak asasi itu hanya dapat dilakukan dengan undang - undang. Selengkapnya Pasal 28 J ayat (2) berbunyi sebagai berikut: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang - undang dengan maksud semata - mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai - nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

B. Ganti Kerugian Fisik Dalam Pengadaan Tanah

Pemberian ganti rugi berdasarkan Pasal 36 UUPT tahun 2012 dapat diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Sedangkan penilaian besarnya ganti rugi dilakukan bidang per bidang tanah yang meliputi :

- Tanah ;
- Ruang atas tanah dan bawah tanah ;
- Bangunan ;
- Tanaman ;
- Benda yang berkaitan dengan tanah ; dan/atau
- Ganti rugi yang dapat dinilai.

C. Ganti Kerugian Non Fisik Dalam Pengadaan Tanah

Ganti rugi lain yang dapat dinilai ini maksudnya adalah ganti rugi non fisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang. Misalnya ganti rugi karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya

alih profesi dan nilai atas properti sisa. Hal ini berarti ganti rugi non fisik terdiri dari penggantian terhadap rugi pelepasan hak dari pemilik tanah yang akan diberikan dalam bentuk uang (*premium*), serta rugi lainnya yang dapat dihitung meliputi biaya transaksi, bunga (kompensasi masa tunggu), rugi sisa tanah dan jenis rugi lainnya yang dapat di nilai dengan uang.

Ganti rugi non fisik meliputi:

- Penggantian terhadap ganti rugi pelepasan hak dari pemilik tanah yang akan diberikan *premium* (premi) serta diukur dalam bentuk uang berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- Biaya transaksi, dapat meliputi biaya pindah dan pajak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Kompensasi masa tunggu (bunga), yaitu sejumlah dana yang diperhitungkan sebagai pengganti adanya perbedaan waktu antara tanggal penilaian dengan perkiraan tanggal pembayaran ganti rugi.
- Ganti rugi sisa tanah adalah turunya nilai tanah akibat pengambilan sebagian bidang tanah. Dalam hal sisa tanah tidak lagi dapat di fungsikan sesuai dengan peruntukannya, maka dapat diperhitungkan penggantian atas keseluruhan bidang tanahnya.
- Kerusakan fisik lain, misalnya bagian bangunan yang rusak akibat pengadaan tanah sehingga membutuhkan biaya perbaikan agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Penilaian terhadap ganti rugi non fisik seperti kehilangan pekerjaan atau kehilangan bisnis termasuk alih profesi dan rugi emosional (*solatium*) harus mempertimbangkan ⁴¹:

- Penentuan jenis rugi non fisik yang ditentukan oleh kesepakatan.
- Besaran rugi emosional (*solatium*) dalam bentuk persentase yang diambil secara wajar dengan kesepakatan.
- Kerugian lainnya yang bersifat non fisik misalnya, hilangnya bidang usaha atau sumber penghasilan, hilangnya pekerjaan, dan lain sebagainya.

Di sisi lain, prinsip keadilan juga harus meliputi pihak yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukannya dan memperoleh perlindungan hukum⁴² Hal

⁴¹ Op.cit.

⁴² Syafruddin Kalo, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Cet.

ini mencerminkan keadilan distributif sebagaimana dikemukakan oleh Aristoteles.

D. Kriteria Ganti Rugi Non Fisik Menurut UU No. 2 Tahun 2012

Di Indonesia untuk mengatur penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan berupa Undang - Undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UUPT 2012) dan peraturan pelaksanaannya. Pada kebijakan pengadaan tanah ini juga diatur ketentuan mengenai proses mekanisme ganti rugi yang akan diberikan bagi yang terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum tersebut.

Prinsip ganti rugi yang diatur dalam kebijakan pengadaan tanah UUPT tahun 2012 adalah bahwa pemilik/penguasa tanah memiliki hak mendapatkan ganti rugi yang wajar (layak dan adil)⁴³. Sedangkan yang dimaksud dengan penggantian yang layak adalah bahwa nilai atau besarnya penggantian tidak menurunkan tingkat kesejahteraan orang yang diberi penggantian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan⁴⁴.

Penetapan besarnya ganti rugi didasarkan pada azas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan⁴⁵.

Fungsi ganti rugi yaitu penyeimbang terhadap kerelaan menyerahkan tanah dan penjamin terhadap kelangsungan tingkat kemakmuran atau kesejahteraan pemilik tanah⁴⁶.

Penentuan besarnya ganti rugi dilakukan oleh penilai publik⁴⁷

Pertama, Pustaka Bangsa, Jakarta, 2004, hlm.156.

43 Standar Penilaian Indonesia (SPI), *Penilaian Terhadap Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI), Jakarta, 1 November 2013, hlm.1.

44 Penjelasan Pasal 60 huruf c UUPR tahun 2007.

45 Lihat penjelasan Pasal 2 UUPT tahun 2012.

46 Wawancara Nurhasan Ismail, Guru Besar Hukum Agraria UGM, 31 Januari 2015.

47 Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan

(pertanahan) sebagai penilai independen yang profesional dan telah mendapatkan lisensi dari Lembaga Pertanahan, yang penetapannya dilakukan oleh Lembaga Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penilaian untuk keperluan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah ganti rugi yang dapat diukur dengan uang yaitu meliputi ganti rugi fisik dan ganti rugi non fisik yang meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau rugi lain yang dapat dinilai⁴⁸. Hal ini berarti ganti rugi fisik (materiel) meliputi tanah dan/atau bangunan dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah seperti utilitas dan sarana pelengkap bangunan sedangkan ganti rugi non fisik (immateriel) dalam ketentuan perundangan tidak disebutkan secara jelas hanya menyebutkan dengan rugi lain yang dapat dinilai.

Pengertian ganti rugi non fisik menurut Guru Besar Hukum Agraria **Nurhasan Ismail** adalah pengantian atas hilangnya rasa tentram dan rasa keadilan yang dialami oleh warga yang terkena pengadaan tanah yang dapat dihitung/ dinilai dengan uang. Hilangnya rasa tentram dan rasa keadilan ini terjadi misalnya karena hilangnya pekerjaan dan memperoleh pendapatan serta ketentraman kehilangan tempat tinggal. Sedangkan kriteria yang masuk ganti rugi non fisik meliputi ganti rugi alih profesi, ganti rugi masa jeda/masa tunggu untuk memperoleh pekerjaan baru dan biaya pemindahan tempat tinggal⁴⁹.

Definisi ganti rugi menurut **Dr. Sa'duddin** adalah kompensasi berupa penggantian terhadap kerugian akibat pengadaan tanah kepada pemilik tanah yang menyangkut aspek sosial, budaya dan hukum yang hidup (living law) serta moral dalam masyarakat⁵⁰. Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa kriteria-kriteria ganti rugi non fisik dapat berupa hilangnya kesempatan berusaha, hilangnya pekerjaan, hilangnya sumber penghasilan maupun sumber pendapatan lainnya, hilangnya kenyamanan

untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah (Pasal 1 butir 11 UUPT 2012).

48 Pasal 33 UUPT tahun 2012

49 Nurhasan Ismail, Guru Besar Hukum Agraria UGM, Yogyakarta, 31 Januari 2015.

50 Sa'duddin, anggota Komisi II – Pertanahan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta 21 Januari 2015.

tempat tinggal, dekatnya jarak sekolah anak dengan rumah, dekatnya rumah warga dengan sanak saudaranya dan lain sebagainya yang dapat bersifat sosiologis.

Kriteria yang dapat dipakai untuk menilai bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik, diantaranya⁵¹:

- a. Kehilangan atas kenyamanan yang selama ini diperoleh dengan tinggal ataupun berusaha di atas tanah lama.
- b. Biaya yang harus dikeluarkan oleh pemilik tanah akibat keharusan untuk hengkang dari tempat yang ditinggalinya untuk membeli tanah baru sebagai pengganti atau yang sering disebut biaya dan bea dalam perolehannya.
- c. Biaya untuk mobilisasi dari tempat lama ke tempat baru dan biaya untuk hunian sementara menunggu tempat tinggal yang baru siap untuk dihuni.
- d. Kerugian finansial dapat pula dipandang sebagai hilangnya pendapatan akibat usahanya yang terhenti beberapa saat selama masa pemindahan ke tempat yang baru

Pemberian kompensasi sebaiknya berdasarkan pada pendapatan bersih mengingat bagi pemilik usaha tersebut kehilangan kenyamanannya adalah kehilangan pendapatan bersih setelah dikurangi biaya operasional. Pemberian kompensasi sebaiknya berdasarkan pada pendapatan bersih mengingat bagi pemilik usaha tersebut kehilangan kenyamanannya adalah kehilangan pendapatan bersih setelah dikurangi biaya operasional.

Kriteria -kriteria ganti rugi non fisik (immaterial) terdiri dari ⁵²:

- 1) Kehilangan pekerjaan atau kehilangan bisnis termasuk alih profesi (dengan memperhatikan Pasal 33 huruf f UUPT 2012 dan penjelasannya).
- 2) Kerugian emosional (*solatium*) merupakan kerugian tidak berwujud yang dikaitkan dengan pengambilalihan tanah yang digunakan sebagai tempat tinggal dari pemilik (dengan memperhatikan Pasal 1 butir 10, Pasal 2, Pasal 9 ayat 2 UUPT 2012 tahun 2012 dan penjelasannya).
- 3) Hal-hal yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan tetapi ditentukan berdasarkan kesepakatan para pihak yang terkait.

51 *Ibid.*

52 Sih Wiryadi, Ketua Tim Penilai Harga (TPH) ,12 Februari 2015.

Penilaian terhadap obyek ganti rugi non fisik adalah dengan menggunakan pedoman penilaian dalam rangka pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yang antara lain memberikan pedoman mengenai konsep dan prinsip umum penilaian, dasar penilaian yang digunakan dan pendekatan penilaian yang sesuai diterapkan untuk setiap jenis objek penilaian

Dasar penilaian yang digunakan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah Nilai Penggantian Wajar (*Fair Replacement Value*) dan bukan lagi dengan NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak). Nilai Penggantian Wajar adalah nilai untuk kepentingan pemilik yang didasarkan kepada kesetaraan dengan Nilai Pasar atas suatu Properti⁵³, dengan memperhatikan unsur luar biasa berupa rugi non fisik yang , diakibatkan adanya pengambilalihan hak atas Properti dimaksud. Nilai Penggantian Wajar diartikan sama dengan nilai ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam UU No. 2 tahun 2012⁵⁴.

Nilai pengantian wajar harus lebih tinggi dari nilai pasar atau minimal sama dengan nilai transaksi ganti rugi dari kondisi properti sejenis (apabila pembandingnya adalah properti sejenis dari suatu transaksi ganti rugi)⁵⁵. Nilai ini dapat dipahami sebagai Nilai yang didasarkan kepada :

- 1) Kepentingan pemilik (*value to the owner*), dapat diartikan manfaat ekonomi yang berasal dari penguasaan atau kepemilikan dari suatu Properti;
- 2) Kesetaraan dengan Nilai Pasar, adalah salah satu dasar dalam pembentukan Nilai dengan memperhatikan data pasar. Untuk beberapa real properti yang memiliki data pasar terbatas atau sama sekali tidak ada data pasarnya, rnaka Nilai Pasar dimaksud dapat disetarakan dengan Nilai berdasarkan potensi penggunaanya (tanpa melihat kepentingan rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum).

Properti sebagaimana yang dimaksud sebagai obyek pengadaan tanah menurut Pasal 1 ayat 4 UUPT 2012).

53 Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) pengertian properti atau definisi properti adalah harta berupa tanah dan bangunan serta sarana dan prasaranan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tanah dan/atau bangunan yang dimaksudkan. Singkatnya, definisi dari properti adalah tanah milik dan bangunan.

54 *Op.cit.*

55 *Op.cit.*

Unsur luar biasa terkait dengan rugi non fisik disebabkan adanya keterpaksaan bagi pemilik Properti untuk melepaskan haknya. Rugi non fisik adalah rugi lainnya seperti yang dimaksud dalam UU No. 2 tahun 2012 pasal 33 huruf f dan peraturan pelaksanaan lainnya.

Kepemilikan Properti yang tidak terbatas hanya kepada kepemilikan hak saja, namun dapat diartikan pada` penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan atas Properti sesuai yang diatur oleh peraturan perundangan yang berlaku atau sesuai dengan Lingkup Penugasan `yang disepakati.

Pada dasarnya penilaian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini mempertimbangkan nilai bagi pemilik dan bukan nilai dari sisi pembeli. Nilai bagi pemilik terdiri dari seluruh keuntungan yang dimiliki tanah pada saat ini. Nilai bagi pemilik untuk tanah yang dihuni oleh pemilik adalah berbeda dengan tanah yang tidak dihuni. Apabila tanah dihuni, Penilai memperhitungkan biaya non fisik yang diatur dalam standar penilaian yang telah ada. Contoh: tanah yang digunakan untuk kepentingan komersial, maka harus diperhitungkan juga rugi usaha dan rugi lain yang mungkin timbul.

Tanggal Penilaian menggunakan tanggal pengumuman penetapan lokasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai yang ditetapkan peraturan perundangan yang berlaku.

Pendekatan utama dalam melakukan penilaian tanah adalah pendekatan pasar, dimana nilai tanah tidak seharusnya didasarkan pada harga yang diinginkan oleh,penjual, namun lebih kepada harga yang wajar yang akan dibayarkan oleh pembeli yang sangat berkeinginan membeli kepada penjual yang berkeinginan menjual tapi tidak sangat berkeinginan menjual pada tanggal penilaian. Nilai tanah tersebut tidak didasarkan pada asumsi penjualan terpaksa namun merupakan hasil negosiasi sukarela (musyawarah) antara pemilik tanah dan Pemerintah.

Penentuan penggunaan tertinggi dan terbaik untuk tanah yang akan dikembangkan, Penilai harus mempertimbangkan :

- 1) Penggunaan harus legal, sesuai dengan peraturan wilayah, tata kota, dan regulasi bangunan;
- 2) Penggunaan harus memiliki probabilitas yang wajar sehingga dapat direalisasikan;

- 3) Penggunaan harus tidak mengandung unsur spekulasi, tidak realistis, atau tidak mungkin diwujudkan;
- 4) Penggunaan tersebut dapat dilaksanakan dalam jangka waktu yang wajar.

Ganti rugi non fisik yang diderita warga yang terkena dampak jalan tol dan atau pemilik tanah adalah mereka belum tentu akan dapat memperoleh lahan yang sesuai baik harga maupun lokasinya. Hal ini sangat merugikan mereka yang kehilangan tanahnya karena uang ganti rugi yang mereka terima tidak bisa untuk dibelikan lahan pertanian karena harga yang melonjak tinggi.

Bagi pemilik lahan baik pertanian, perumahan maupun usaha kecil, setelah terkena pengadaan tanah belum tentu bisa mendapatkan lokasi yang strategis, aman, nyaman, dan mudah dalam akses ekonomi, karena belum tentu ada yang mau jual (kalaupun ada harganya mahal) dan bahkan bisa jadi akan memperoleh lokasi yang jauh dan nilai ekonomisnya rendah. Kondisi-kondisi ini merupakan cerminan rugi immaterial (non fisik), yang harus diperhatikan oleh pemerintah dalam menetapkan ganti rugi tanah. Hakikat ganti rugi adalah memberikan ganti rugi fisik maupun rugi non fisik tidak dipisahkan, sehingga dapat memberikan kelangsungan hidup lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi warga yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum.

Ketertutupan informasi data mengenai penilaian ganti rugi, yang selama ini disinyalir sebagai salah satu kontributor masalah dalam pengadaan tanah harus segera diakhiri. Salah satu upayanya adalah menetapkan suatu standar tentang rugi apa saja yang diberikan kompensasi serta standar yang mengatur bagaimana pelaksanaannya. Standar tersebut diharapkan tidak hanya berfungsi sebagai referensi bagi lembaga/tim penilai harga tanah dalam melaksanakan tugasnya secara independen, tetapi juga sebagai alat kontrol yang transparan bagi masyarakat sehingga keresahan yang sebagaian diakibatkan oleh kebutaan tentang proses dan besarnya ganti rugi dapat teredusir.

Batas validitas hasil penilaian dari appraisal dengan waktu kesepakatan harga dan dengan waktu pembayaran uang ganti rugi seharusnya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini karena harga tanah semakin lama semakin naik yang selalu mengalami

apresiasi/eskalasi dan untuk memberikan kepastian bagi kedua belah pihak. Untuk itu harus ditegaskan pula dalam peraturan perundangan bahwa hasil penilaian tim penaksir ini valid hanya untuk kurang dari 6 bulan. Jika pembayaran uang ganti rugi (UGR) ternyata baru dapat dilaksanakan lebih dari 6 bulan, maka harusnya P2T memerintahkan menilai ulang ganti rugi fisik dan ganti rugi non fisik.

Beberapa ganti rugi non fisik yang ditimbulkan akibat nilai jual tanah tersebut seharusnya diperhatikan oleh pemerintah. Rugi yang dimaksud adalah kehilangan atas kenyamanan yang selama ini diperoleh dengan tinggal ataupun berusaha di atas tanah tersebut maupun rugi yang bersifat emosional.

Ganti rugi non fisik dapat dilihat sebagai biaya yang harus dikeluarkan oleh pemilik tanah akibat meninggalkan tempat yang ditinggalinya. Jika diasumsikan setiap pemilik tanah harus membeli tanah baru sebagai pengganti, dia harus mengeluarkan biaya dan bea dalam perolehannya. Sesuatu yang dia harus bayarkan untuk memperoleh tanah dengan nilai yang setara. Biaya dan bea perolehan yang besarnya sekitar 5% dari nilai tanah wajib diberikan sehingga pemilik tanah dapat memperoleh tanah pengganti yang setara nilainya. Ada langkah lain yang dapat ditempuh sebagai solusi tanpa memberikan ganti rugi yaitu dengan memberi kebebasan pajak pada pemilik tanah yang akan membeli tanah pengganti di kemudian hari. Jumlah biaya yang seharusnya juga diperhitungkan dalam pemberian ganti rugi adalah biaya untuk mobilisasi dari tempat lama ke tempat baru. Hal ini ditambah lagi dengan biaya untuk hunian sementara menunggu tempat tinggal yang baru siap untuk dihuni. Biaya-biaya tersebut seharusnya diberikan sehingga pengorbanan untuk bersedia repot-repot pindah demi pembangunan umum tidak perlu ditambah dengan repot-repot merogoh kocek sendiri untuk keperluan biaya pindah dan hunian sementara. Selanjutnya yang perlu di musyawarahkan adalah seberapa jauh biaya pindah yang memperoleh biaya kompensasi, demikian pula seberapa lama biaya sewa rumah yang akan menjadi kompensasi yang adil.

E. Parameter (Ukuran) Dalam Penilaian Ganti Rugi Non Fisik

Berdasarkan hasil penelitian, parameter untuk menilai terhadap ganti rugi non fisik seperti kehilangan pekerjaan atau kehilangan bisnis termasuk alih profesi dan rugi emosional (*solatium*) harus berdasarkan :

- 1) Penentuan jenis rugi non fisik yang ditentukan oleh kesepakatan.
- 2) Besaran rugi emosional (*solatium*) dalam bentuk persentase yang diambil secara wajar dengan kesepakatan.

Penilaian terhadap rugi non fisik lainnya seperti kehilangan pekerjaan atau kehilangan bisnis termasuk alih profesi dan rugi emosional (*solatium*) harus mempertimbangkan⁵⁶:

- 1) Penentuan jenis rugi non fisik ditentukan oleh kesepakatan dengan Pemberi Tugas.
- 2) Besaran rugi emosional (*solatium*) dalam bentuk persentase yang diambil secara wajar dengan kesepakatan dari Pemberi Tugas.
- 3) Biaya transaksi, dapat meliputi biaya pindah dan pajak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 4) Kompensasi masa tunggu (bunga), yaitu sejumlah dana yang diperhitungkan sebagai pengganti adanya perbedaan waktu antara tanggal penilaian dengan perkiraan tanggal pembayaran ganti rugi.
- 5) Rugi sisa tanah, adalah turunya nilai tanah akibat pengambilan sebagian bidang tanah. Dalam hal sisa tanah tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukannya, maka dapat diperhitungkan penggantian atas keseluruhan bidang tanahnya.
- 6) Kerusakan fisik lain, misalnya bagian bangunan yang terpotong akibat pengadaan tanah sehingga membutuhkan biaya pembangunan agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Penilaian ganti rugi non fisik juga harus memperhatikan hal-hal berikut⁵⁷:

- 1) Dalam pelaksanaan proses penilaian Ganti rugi, Penilai wajib mengacu kepada peraturan perundang-undangan terkait dari tingkat pusat sampai tingkat daerah.
- 2) Ganti rugi tidak akan lebih rendah dari Nilai Pasar tanah, walaupun terjadi penurunan atau kenaikan nilai tanah dikarenakan adanya pengumuman penetapan lokasi pengadaan tanah.

56 Sih Wiryadi, Ketua Tim Penilai Ganti Rugi, 12 Desember 2014.

57 Sih Wiryadi, Ketua Tim Penilai Ganti Rugi, 12 Februari 2015.

- 3) Besaran dari Nilai Penggantian Wajar apabila sesuai, diterapkan terkait dengan sejumlah uang di atas Nilai Pasar yang merefleksikan manfaat tertentu bagi pemilik tanah.
- 4) Dalam setiap proses penilaian Ganti rugi yang terkait dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, Penilai wajib menggunakan standar penilaian indonesia 306.

SIMULASI PERHITUNGAN NILAI PENGGANTIAN WAJAR SAWAH⁵⁸

NILAI PASAR SAWAH DIKETAHUI DARI HASIL ANALISA / ADJUSMENT DATA PASAR ADALAH RP. 200.000/ m2

NILAI PASAR RP. 200.000

Ditambah kerugian non fisik yang diperhitungkan antara lain:

- | | | |
|----|---------------------------------|--------------|
| 1. | PREMIUM berupa kehilangan usaha | |
| | 6 % x Rp. 200.000 | = Rp. 12.000 |
| 2. | Biaya Transaksi | |
| | 6 % x Rp. 200.000 | = Rp. 12.000 |
| 3. | Kompensasi masa tunggu | |
| | 7 % x Rp. 200.000 | = Rp. 14.000 |

TOTAL NILAI NON FISIK Rp. 38.000

NILAI PENGGANTIAN WAJAR TANAH/M2 **Rp. 238.000**

HASIL PANEN SAWAH STANDART

PER PANEN MENGHASILKAN (RATA -RATA) 7 TON/ 7.000 KG

(GABAH KERING PANEN)

PENYUSUTAN SETELAH DIKERINGKAN 18%

HASIL GABAH KERING GILING 5740 KG

HARGA GABAH KERING GILING (SUMBER BPS) Rp 4150/KG

HASIL BRUTTO 23,821,000

BIAYA PENGELUARAN

MODAL (BENIH, PUPUK, SEKAM, PESTISIDA) 2,270,000

OPERASIONAL (PENYIANGAN, PENYEMPROTAN, 2,810,000

PUPUK, PANEN & PASCA PANEN)

5,080,000

PANEN/HEKTAR SETAHUN 3 KALI PANEN

3 56,223,000

DIKALI DUA TAHUN 2 **112,446,000**

⁵⁸ Tim Appraisal Sih Wiryadi , 12 Februari 2015.

NILAI PASAR TANAH SAWAH	200,000
luas tanah 1 hektar	10,000
total nilai pasar satu hektar	2,000,000,000

SEHINGGA PERSENTASE KERUGIAN HASIL USAHA 6%
ADALAH

$$(112,446,000/2,000,000,000) \times 100\% = 6\%$$

KETERANGAN :

1. KEHILANGAN USAHA
2. BIAYA TRANSAKSI

Adalah taksiran biaya yang harus dikeluarkan WTP untuk melakukan transaksi pembelian tanah pengganti. Biaya transaksi yang dimaksud (untuk tanah kosong) mencakup biaya pajak pembeli dan BPHT yang secara wajar berlaku di wilayah setempat.

3. KOMPENSASI MASA TUNGGU

Diambil dari bunga bebas resiko atau suku bunga deposito bank pemerintah. Kerugian non fisik yg diperhitungkan sebagai pengganti adanya perbedaan waktu antara tanggal penilain dengan perkiraan tanggal pembayaran ganti kerugian (dalam kasus diatas , tanggal pembayaran diperkirakan selama satu tahun sejak tanggal penilaian. Misal diperkirakan tanggal pembayaran maksimal hanya 6 bulan, maka persentase nya menjadi : $6/12 \times 7\% = 3.5\%$)

SIMULASI PERHITUNGAN NILAI PENGGANTIAN WAJAR RUMAH TINGGAL⁵⁹

MISAL NILAI TANAH PEMUKIMAN/PEKARANGAN DIKETAHUI DARI
HASIL ANALISA /ADJUSMENT DATA PASAR ADALAH RP. 300.000/ m2
NILAI PASAR RP. 300.000

Ditambah kerugian non fisik yang diperhitungkan antara lain:

1. PREMIUM berupa SOLATIUM/KERUGIAN EMOSIONAL

10 % x Rp. 300.000	=	Rp. 30.000
--------------------	---	------------

2. Biaya Transaksi

Pajak 6 % x Rp. 300.000	=	Rp. 18.000
Biaya pindah 2 % x Rp. 300.000	=	Rp. 6.000

3. Kompensasi masa tunggu =

7 % x Rp. 300.000	=	Rp. 21.000
-------------------	---	------------

TOTAL NILAI NON FISIK	<u>Rp. 69.000</u>
NILAI PENGGANTIAN WAJAR TANAH/M2	Rp. 369.000

KETERANGAN

1. SOLATIUM

Adalah kerugian tidak berwujud yang dikaitkan dg pengambilalihan tanah yang digunakan sebagai tempat tinggal dari pemilik. Persentase atau pembobotan solatium beragam, tergantung masa tinggal atau historis pemilik dengan rumah tinggal termaksud.

2. BIAYA TRANSAKSI

Adalah taksiran biaya yang harus dikeluarkan WTP untuk melakukan transaksi pembelian tanah pengganti. Biaya transaksi yang dimaksud (untuk rumah tinggal) mencakup biaya pajak pembeli dan BPHT yang secara wajar berlaku di wilayah setempat/ sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ditambah dengan biaya pengosongan dan atau pemindahan barang/ perabot rumah tangga, yang dikaji/ diukur secara wajar.

3. KOMPENSASI MASA TUNGGU

Diambil dari bunga bebas resiko atau suku bunga deposito bank pemerintah. Kerugian non fisik yg diperhitungkan sebagai pengganti adanya perbedaan

⁵⁹ Sih Wiryadi, 12 februari 2015.

waktu antara tanggal penilain dengan perkiraan tanggal pembayaran ganti kerugian (dalam kasus diatas , tanggal pembayaran diperkirakan selama satu tahun sejak tanggal penilaian. Misal diperkirakan tanggal pembayaran maksimal hanya 6 bulan, maka persentase nya menjadi : $6/12 \times 7\% = 3.5\%$)

4

Kebijakan Ganti Kerugian Non Fisik Menurut Undang - Undang No. 2 Tahun 2012

A. Realitas Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Menurut UU No. 2 Tahun 2012

Dasar filosofi yang harus menjadi basis UUPT TAHUN 2012 adalah Pancasila khususnya sila kedua, keempat serta kelima sebagaimana telah termaktub pada konsiderans UUPT TAHUN 2012 huruf a dan b⁶⁰. Seharusnya dengan pencantuman landasan filosofi tersebut harus mempertegas bahwa kegiatan pembangunan yang dimaksud sesungguhnya diabdikan untuk kepentingan siapa, dilakukan dengan cara yang bagaimana, serta bagaimana langkah mencapai cara dimaksud.

Menurut **Notonagoro** sila-sila Pancasila merupakan pengisi dan pengarah serta menjiwai setiap norma-norma yang hendak dirumuskan Tulisan Notonagoro yang sama menyatakan bahwa :

“Segala peraturan hukum yang ada dalam negara Indonesia mulai saat berdirinya merupakan suatu tertib hukum, ialah tertib hukum Indonesia. Dalam setiap tertib hukum diadakan pembagian susunan yang hierarkhis. Setiap peraturan perundangan yang diundangkan seharusnya merupakan penjabaran dari nilai-nilai yang terkandung dari sila-sila Pancasila yang seharusnya tiap kualifikasi setiap rumusan sila pertama dalam rangkaian kesatuan dengan sila-sila yang lainnya ”

⁶⁰ Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan dan untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil. Lihat konsiderans UU no. 2 tahun 2012 (UUPT tahun 2012).

Pada setiap tertib hukum esensi utamanya adalah sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam tata urutan berjenjang sebagaimana dirumuskan oleh **Hans Kelsen** dan **Hans Nawiasky**, sebagai sebuah susunan yang sistematis, logis, rasional dalam kerangka suatu tertib hukum. Jika secara seksama ditelaah, pada bagian konsiderans termaktub politik perundang-undangan (*legal politics*) sebagai berikut⁶¹:

1. bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan;
2. bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil;
3. bahwa peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan;
4. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Secara filosofis, undang-undang No.2 Tahun 2012 seolah hendak menjalankan amanat yang terkandung pada sila-sila Pancasila berpedoman pada prinsip kemanusiaan, demokratis serta keadilan, walaupun pengaruh dari ideologi neo-kapitalis tak diragukan lagi. Salah satu bukti yang nyata adalah masuknya kepentingan swasta dalam undang-undang ini dengan dalih untuk kepentingan pembangunan.

Pengadaan tanah untuk pembangunan tol termasuk dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagaimana terdapat dalam Pasal 10 huruf b UUPH tahun 2012 yang menyebutkan bahwa : “Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan: b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;

61 Imam Koeswahyono, *Melacak dasar konstitusional Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal KONSTITUSI Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009.

Pada dasarnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti rugi yang layak dan adil sebagaimana dikatakan dalam Pasal 9 ayat (2) UU 2/2012. Penilaian besarnya nilai ganti rugi atas tanah yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan oleh Penilai (Pasal 33 jo. Pasal 32 UU 2/2012). Penilai ini ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan (Pasal 31 ayat (1) UU 2/2012). Nilai ganti rugi yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum (Pasal 34 ayat (1) UU 2/2012).

Penetapan besarnya nilai ganti rugi dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik tersebut (Pasal 63 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum).

Nilai ganti rugi berdasarkan hasil penilaian Penilai tersebut menjadi dasar musyawarah penetapan ganti rugi (Pasal 34 ayat (3) UUPT tahun 2012). Penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi dilakukan dengan musyawarah antara Lembaga Pertanahan dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari (Pasal 37 ayat (1) UUPT tahun 2012). Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah (Pasal 1 angka 3 UUPT tahun 2012). Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti rugi kepada pihak yang berhak. Hasil kesepakatan tersebut dimuat dalam berita acara kesepakatan (Pasal 37 ayat (2) UUPT tahun 2012).

Apabila tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari setelah musyawarah penetapan ganti rugi (Pasal 38 ayat (1) UUPT tahun 2012). Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti rugi dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan (Pasal 38 ayat (2) UUPT tahun 2012). Jika ada pihak yang keberatan dengan putusan pengadilan negeri, maka pihak yang keberatan tersebut, dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja, dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia (Pasal 38 ayat (3) UUPT tahun 2012). Selanjutnya,

Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima (Pasal 38 ayat (4) UUPT tahun 2012). Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti rugi kepada pihak yang mengajukan keberatan (Pasal 38 ayat (5) UUPT tahun 2012). Jika pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu yang telah ditetapkan dalam Pasal 38 ayat (1) UUPT tahun 2012, maka karena hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti rugi hasil musyawarah (Pasal 39 UUPT tahun 2012).

Melihat dari ketentuan-ketentuan di atas, apabila para pemilik tanah (warga yang berhak) tidak setuju dengan besarnya ganti rugi berdasarkan hasil perundingan, maka pemilik tanah dapat mengajukan keberatan pada pengadilan negeri setempat. Oleh karena itu pemilik tanah tidak dapat digusur dengan paksa karena berdasarkan Pasal 5 UUPT tahun 2012, pemilik tanah wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti rugi atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Maka selama belum ada kesepakatan mengenai ganti rugi dan belum ada pemberian ganti rugi, Pemilik tanah tidak wajib melepaskan tanah Pemilik tanah.

Kerugian yang dialami warga yang berhak tersebut pada dasarnya bukan hanya bersifat fisik semata yaitu berupa tanah, bangunan atau benda-benda lain yang berada diatas tanah tersebut. Tetapi mencakup juga rugi berupa non fisik, yaitu hilangnya kesempatan berusaha, pekerjaan, sumber penghasilan maupun sumber pendapatan lainnya. Penderitaan utamanya adalah hilangnya ikatan batin dengan tanah yang dikuasainya itu.

Ketidakjelasan kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang telah ada selama ini masih membuka celah dilakukannya tindakan-tindakan yang bertentangan dengan nilai keadilan dan penegakan hak asasi manusia. Oleh karena itu dibutuhkan adanya keinginan yang kuat untuk melakukan rekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang bersendikan kepada nilai-nilai keadilan, yang menghormati hak asasi manusia untuk dapat mewujudkan keadilan yang dikehendaki konstitusi.

Upaya untuk merekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan cara melakukan revisi substansi kebijakan UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, revisi terhadap UU No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah karena sudah tidak relevan lagi dengan dinamika sosial yang terjadi dimasyarakat serta tidak mencerminkan nilai keadilan. Kebijakan ganti rugi non fisik yang tidak jelas dan implementasi yang tidak benar telah membuat terjadinya konflik yang berakhir sengketa antara pemerintah dengan masyarakat yang saling bersikeras mempertahankan haknya karena penentuan sepihak dari pemerintah terkait bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan mereka terima.

Stuktur kepanitiaan pengadaan tanah (P2T) perlu direkonstruksi untuk menghasilkan keputusan yang adil, dalam hal ini maka panitia pengadaan tanah (P2T) jangan hanya yang berasal dari instansi pemerintah saja tetapi dari masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, dan juga pemerhati masalah pertanahan serta ahli pertanahan.

Ganti rugi dalam penangadaan tanah harus layak dan adil, dengan pengertian bahwa penggantian itu tidak membuat kehidupan warga masyarakat yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum, semakin menurun setelah diganti untuk digunakan bagi kepentingan umum.

Masalah ganti rugi merupakan hal yang paling krusial, ada berbagai hal yang perlu mendapat perhatian: (1) Berkenaan dengan keberadaan Lembaga Penilai Harga perlu diperjelas persyaratan tentang kualifikasi dan pejabat/lembaga/badan mana yang berwenang membuat penilaiannya serta transparansi dalam penunjukannya. Hal ini diperlukan untuk menjamin profesionalisme dan independensi lembaga yang bersangkutan serta tiadanya unsur KKN. Demilian juga perlu diperjelas apakah untuk setiap kabupaten/kota hanya ada satu Lembaga Penilai Harga Tanah atau dapat lebih dan satu lembaga. Keberadaan suatu lembaga/tim yang bertugas untuk membuat penilaian tentang harga tanah sangat penting karena hasil penilaiannya akan menjadi dasar untuk melakukan musyawarah dengan masyarakat. (2) Berkenaan dengan bentuk dan besarnya ganti rugi. Untuk ganti rugi terhadap rugi yang bersifat fisik (hilangnya tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan

tanah) hendaknya hasil akhir penilaian dapat dimanfaatkan oleh masyarakat untuk memperoleh penggantian yang setara dengan haknya yang telah dilepaskan. Penilaian ganti rugi nonfisik yang adil dapat membantu masyarakat untuk memulihkan pendapatannya (penyediaan lahan usaha pengganti, pelatihan untuk alih lapangan kerja, penyediaan lapangan kerja, skema kredit, dan lain-lain).

B. Realitas Ganti Kerugian Non Fisik Dalam Pengadaan Tanah

Masalah ganti rugi menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan/pengadaan tanah. Pembahasan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi sering kali menjadi proses yang panjang dan berlarut-larut akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh para pihak yang berkepentingan.

Kebijakan pengadaan tanah UUPT tahun 2012 hanya mengatur ganti rugi yang diberikan kepada orang-orang yang hak atas tanahnya terkena proyek pembangunan dan tidak diatur orang-orang atau masyarakat di sekitar proyek yang juga terkena dampak, baik yang positif maupun negatif, seperti kehilangan akses hutan, sungai dan sumber mata pencarian lainnya. Seperti dalam Kasus di Desa Lemah Ireng hal mana warga yang terkena dampak pembangunan jalan Tol Semarang Solo akan terisolasi dengan warga kampung sendiri karena terbelah menjadi dua.

Pada peraturan sekarang hanya ditentukan penggantian kerugian terbatas bagi masyarakat pemilik tanah ataupun penggarap tanah, berarti ahli warisnya. Ketentuan ini tanpa memberikan perlindungan terhadap warga masyarakat yang bukan pemilik, seperti penyewa atau orang yang mengerjakan tanah, yang menguasai dan menempati serta yang menggunakan tanah.

Paradigma baru tentang pemulihan sosial ekonomi warga masyarakat yang terkena proyek pengadaan, yaitu perlu adanya upaya untuk memulihkan kegiatan ekonomi mereka dengan memperhitungkan kerugian yang dialami oleh warga yang terkena dampak pengadaan tanahnya. Bagi warga masyarakat yang sebelumnya tanahnya merupakan aset yang berharga, sebagai tempat usaha, bertani, berkebun, dan sebagainya, terpaksa kehilangan aset ini, karena mereka harus pindah kehidupannya.

Mengenai ganti rugi non fisik bagi warga masyarakat yang terkena dampak pembangunan akan tetapi tanah tempat tinggal tidak terkena pembangunan proyek, seharusnya direncanakan pembangunan infrastruktur yang mendukung kegiatan dalam upaya memperlancar kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat sehingga kehidupan sosial ekonomi warga masyarakat dapat kembali pulih dengan adanya proyek tersebut. Setidak-tidaknya masyarakat tidak akan menjadi terasing atau kesulitan karena tertutup akses mereka untuk berhubungan dengan lingkungannya. Menurut **Elza Syarief**⁶², keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda maupun orang.

John Rawl menyatakan bahwa “Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran”. Keadilan, lanjut dia, memenuhi dua prinsip. Pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga dapat memberi keuntungan kepada semua orang. Prinsip pertama mempersyaratkan, teori keadilan menjamin kebebasan warga, baik itu kebebasan berpolitik, berkeyakinan, berpikir, maupun kebebasan untuk mempertahankan hak milik serta kebebasan dari penangkapan sewenang-wenang sebagaimana didefinisikan oleh aturan hukum⁶³ dan semua kebebasan ini, menurut prinsip pertama, harus setara, karena warga suatu masyarakat yang adil memiliki hak dasar yang sama. Prinsip kedua berkaitan dengan distribusi pendapatan dan kekayaan. Sementara distribusi kekayaan dan pendapatan tidak perlu sama harus dari keuntungan semua orang, posisi otoritas dan jabatan komando harus dapat diakses oleh semua orang. Kedua prinsip ini membentuk struktur dasar masyarakat yang akan mengatur penerapan hak dan kewajiban dan distribusi keuntungan sosial dan ekonomi⁶⁴.

Rawls menekankan pentingnya kita melihat keadilan sebagai kebajikan utama setiap lembaga kemasyarakatan. Dengan demikian lembaga akan memberikan kesempatan secara adil dan sama kepada

62 Elza Syarief, *Ibid*, hal 75.

63 John Rawls dalam Elza Syarif, *Op.cit*.

64 *Op.cit*.

setiap person di sana untuk mengembangkan diri dan menikmati harga diri serta martabatnya sebagai manusia. Harga diri dan martabat tidak bisa diukur dengan kekayaan ekonomis melainkan dengan kebebasan yang dinikmati person bersangkutan. Sebab itu kebebasan harus menjadi prioritas. Begitulah secara garis besar konsep keadilan yang dikemukakan John Rawls. Teori keadilan dari pemikir terkemuka ini sangat sesuai dengan keadilan sosial yang termaktub dalam Pancasila⁶⁵.

Dalam konteks penentuan ganti rugi dalam pengadaan tanah berbasis nilai keadilan sosial, hal ini negara memiliki tugas dan tanggung jawab khusus yaitu memberikan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini sesuai dengan tujuan negara Republik Indonesia yaitu “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Secara sistematis, menguji Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 baik secara korespondensi maupun secara koherensi. Secara korespondensi adalah menguji Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 serta Tap MPR No.IX /MPR/2001. Sedangkan secara koherensi menguji Pasal 33 dengan substansi UUPT TAHUN 2012 yang terkait dengan ketentuan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Ketentuan yang mengatur penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang adil dan layak dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu diuji dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, khususnya sila kelima dari Pancasila tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara empiris, warga yang terkena proyek (WTP) memperoleh perlakuan tidak adil dari negara. Penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang tidak sesuai dengan Pancasila sebagai kaidah penuntun dalam pembentukan hukum.

Dalam konteks keadilan, **Moh. Mahfud MD**⁶⁶ mengatakan bahwa hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial, dalam arti

65 *Ibid*, hal. 78.

66 Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 50.

harus mampu memperpendek jurang antara yang kuat dan yang lemah serta memberi proteksi khusus terhadap golongan yang lemah. Tanpa proteksi khusus dari hukum, golongan yang lemah pasti akan selalu kalah jika dilepaskan bersaing atau bertarung secara bebas dengan golongan yang kuat. Demikian menurut Sila ke-5 Pancasila, hukum harus memberikan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan bagi warga yang terkena proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Keadilan yang ingin dicapai negara Republik Indonesia menurut pandangan penulis adalah sebagaimana yang ditetapkan dalam falsafah Pancasila sila kelima yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Inilah landasan utama dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita negara yaitu memajukan kesejahteraan masyarakat yang adil dan makmur. Jadi, keadilan yang dimaksud bukan hanya dilihat dari segi *cost and benefit* semata tetapi juga harus mempertimbangkan nilai-nilai luhur yang ada dan selama ini dipergunakan sebagai landasan dalam mensejahterakan kehidupan rakyat.

P2T harus juga bertanggung jawab terhadap upaya pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak pengadaan. Keanggotaan panitia pengadaan tanah tidak hanya didominasi oleh instansi pemerintah, tetapi juga melibatkan masyarakat/LSM dan wakil dari perguruan tinggi, agar netralitas kepanitiaan tetap terjaga.

Dalam rangka menjamin warga tidak dirugikan pasca pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah seharusnya membantu memulihkan kehidupan dan mata pencarian warga yang berhak.

Jenis Dampak	Langkah Penanggulangan
Kehilangan sumber yang produktif : seperti sawah, ladang dan kebun sebagai lahan, pendapatan, dan sumber kehidupan juga mata pencarian sehari-hari.	Ganti rugi yang sesuai dengan harga penggantian, atau penggantian bagi pendapatan dan mata pencarian yang hilang. Penggantian pendapatan dan biaya pemindahan selama waktu pembangunan kembali serta langkah pemulihan pendapatan bagi yang kehilangan mata pencarian.

Jenis Dampak	Langkah Penanggulangan
Kehilangan perumahan : seluruh struktur, sistem fasilitas umum dan fasilitas sosial masyarakat.	Ganti rugi bagi perumahan dan kekayaan yang hilang sesuai dengan harga penggantian; relokasi termasuk pembangunan tempat relokasi, kalau perlu, serta langkah-langkah memperbaiki taraf hidup.
Kehilangan kekayaan lain.	Ganti rugi sesuai harga penggantian atau diganti.
Kehilangan sumber daya masyarakat, lingkungan, peninggalan budaya, dan harta lainnya.	Diganti atau ganti rugi sesuai dengan harga penggantian, langkah-langkah pemulihan.

Demikian ganti rugi yang dirasa adil dan layak, maka langkah-langkah konkret yang dilakukan, yaitu :

1. melindungi kehidupan dan kesejahteraan warga yang melepaskan tanahnya;
2. mengurangi dan mengatasi kerugian potensi ekonomi yang di derita masyarakat yang terkena dampak dan ekonomi daerah serta wilayah;
3. membantu mengembangkan potensi ekonomi, sosial dan budaya kelompok masyarakat yang terkena dampak.

Banyak proyek pembangunan yang mengambil tanah sebagai sumber kehidupan masyarakat berdampak negatif dari segi ekonomi, sosial dan lingkungan pada penduduk yang dipindahkan tersebut. Rumah-rumah hilang, sistem produksi tercabut, kekayaan/modal yang produktif, dan sumber pendapatan hilang.

Struktur masyarakat, jaringan sosial dan ikatan kekeluargaan yang sudah mapan kemudian menjadi terputus. Pemerintah juga harus memperhatikan terhadap tempat tinggal baru dan kesempatan memperoleh mata pencarian, fasilitas sosial, organisasi kemasyarakatan serta kebutuhan sosial budaya dan agama.

Pada hakekatnya warga yang lahannya terkena proyek pembangunan jalan tol Semarang -Solo menyambut baik akan dilaksanakannya proyek tersebut, dengan kesediaannya untuk melepaskan hak atas tanah mereka, asalkan ganti rugi yang mereka terima layak dan adil. Ukuran adil/keadilan memang sulit untuk ditentukan, apalagi jika dikaitkan dengan

penerapan suatu peraturan. Keadilan merupakan salah satu cita-cita hukum yang berangkat dari nilai-nilai moral manusia. Bagi bangsa Indonesia, sesuai dengan falsafah Pancasila, lebih tepat untuk keadilan dengan menerapkan asas Keadilan Sosial dari sila ke- 5 Pancasila.

Pada proses penetapan ganti rugi Panitia Pengadaan Tanah (P2T) sejak awal telah menyampaikan informasi yang menyesatkan warga yakni menyampaikan bahwa apa yang akan diterima warga terkena proyek (WTP) dalam pembangunan adalah “ganti-untung”⁶⁷, bukan “ganti-rugi.”

Pemilik tanah sebagai pihak yang dirugikan, kedudukan hukumnya sangat lemah karena meskipun belum setuju (sepakat) dengan ganti rugi yang akan diberikan sudah harus ‘terusir’ dari tanahnya sendiri akibat adanya keputusan yang sepihak dari pemerintah dengan dimulainya pembangunan fisik setelah terjadi penitipan uang di pengadilan (konsinyasi). Meskipun pemerintah hanya melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam temuan, proses pengadaan tanah terkait penentuan ganti rugi muncul rasa tidak puas bagi warga yang terkena dampak dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemilik bangunan dan kebun yang rusak akibat pembangunan jalan tol selaku warga terkena dampak (WTD) memilih menerima berapapun yang diberikan pemerintah untuk perbaikan rumah dan tanaman. Sedangkan pemilik tanah selaku warga terkena proyek (WTP) pembangunan jalan tol tidak berdaya menghadapi tindakan intimidasi dari pamongdesa dan keputusan sepihak dari penguasa (pemerintah) mengenai bentuk dan jumlah ganti rugi pengadaan tanah tersebut. Mereka menempuh jalan memblokir jalan desa yang sedang dibangun proyek dan melakukan upaya hukum mengugat pemerintah atas keputusan ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol semarang solo tersebut.

67 Istilah “ganti untung” mengacaukan makna atau salah kaprah dalam penggunaan Bahasa Indonesia. Istilah yang lazim kita dengar dan juga kita gunakan adalah *ganti rugi*. Dalam tata bahasa *ganti rugi* disebut kata majemuk. Dengan analogi *ganti untung* dapat ditafsirkan sebagai penggantian keuntungan atau ganti keuntungan. Hal ini tentu saja tidak masuk akal. (“Keuntungan kok diganti!”). Di samping itu, kalau korban menjadi untung, bukankah lalu ada pihak yang merugi? Kalau ada pihak yang merugi itu berarti pihak yang harus menyediakan dana penggantian. Lihat: <https://pondokbahasa.wordpress.com/2008/08/18/salah-kaprah-penggunaan-bahasa-indonesia/>

Fenomena menunjukkan, adanya penyimpangan ketentuan yang mengatur ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum jalan tol Semarang - Solo. Ditemukan bahwa pemegang hak atas tanah tidak memperoleh kejelasan (informasi data dan penilaian harga taksiran dari tim appraisal) mengenai tanah, bangunan dan tanaman yang dimilikinya (fisik). Ganti rugi yang bersifat non fisik yang dialami pemilik tanah juga tidak diperhitungkan (tidak dinilai), misalnya dampak kehilangan pekerjaan dan konsekuensi sosial budaya di lingkungan tempat tinggal yang baru. Di sini terlihat adanya ketidakadilan substantif dalam praktek penentuan ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pada konteks ini, hukum yang ideal apabila terwujudnya tiga ide dasar dalam hukum, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*)⁶⁸. Ketiga unsur tersebut oleh Gustav Radbruch⁶⁹ dikatakan sebagai penopang cita hukum (*idea des Rechts*). Cita hukum ini akan membimbing manusia dalam kehidupannya. Ketiga nilai dasar tersebut harus ada secara seimbang, namun seringkali ketiga nilai dasar tersebut tidak selalu berada dalam hubungan yang harmonis satu sama lain, melainkan berhadapan, bertentangan, ketegangan (*spannungsverhältnis*) satu sama lain. Dalam hal terjadi pertentangan demikian, yang mestinya dikedepankan adalah keadilan⁷⁰.

Fenomena ketidakadilan substantif dan prosedural mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah menimbulkan kesenjangan ekonomi dan ketimpangan sosial dalam kehidupan masyarakat.

68 Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, 1999, hlm.3

69 Gustav Radbruch, dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagad Ketertiban*, Cetakan I, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm. 135

70 Keadilan merupakan salah satu tujuan dari hukum, bahkan merupakan tujuan dari sistem hukum, bahkan merupakan tujuan terpenting. Masih ada tujuan hukum yang lain yang juga selalu menjadi tumpuan hukum, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan ketertiban. Di samping tujuan hukum, keadilan dapat juga dilihat sebagai suatu nilai (*value*). Bagi suatu kehidupan manusia yang baik, ada empat nilai yang merupakan fondasi pentingnya, yaitu keadilan, kebenaran, hukum, moral. Lihat Bambang Sutyoso, *Metode Penemuan Hukum, Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 12

Demi terwujudnya tujuan negara hukum agar tercapai kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat, maka perlu diberikan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah bagi untuk kepentingan umum bagi warga yang terkena dampak pengadaan tanah tersebut, didasarkan pada nilai-nilai luhur Proklamasi dan Pancasila dengan konseptualisasi nilai-nilai keadilan secara progresif berkesejahteraan.

Keadilan progresif adalah bukan keadilan yang menekankan pada prosedur (keadilan prosedural) semata melainkan juga keadilan substantif⁷¹. Negara Indonesia sebagai negara hukum menginginkan keadilan substantif menjadi dasar kehidupan bangsa untuk mensejahterakan rakyat. Negara hukum Indonesia hendaknya menjadi negara yang membahagiakan rakyatnya dan untuk itulah penelitian ini memilih konsep keadilan progresif yang tidak lain adalah keadilan substantif itu sendiri.

Keadilan itu sendiri bersifat universal karena adil menurut pandangan orang per-orang adalah berbeda. Perbedaan tersebut juga disebabkan adanya ukuran tercapainya kepuasan baik secara lahiriah atau bathiniah setiap orang berbeda. Hal ini bermakna keadilan untuk seorang yang hak miliknya diambil untuk kepentingan umum adalah dengan memberikan ganti rugi berupa sesuatu yang setara dengan keadaannya sebelum hak tersebut dikurangi atau diambil, sehingga yang bersangkutan tidak mengalami kemunduran dalam memenuhi kehidupan pokok untuk kesejahteraan hidupnya dan keluarganya.

Pada proses pengadaan tanah untuk proyek jalan tol Semarang- Solo, pemerintah berupaya agar rasa keadilan bagi pemilik/pemegang hak atas tanah dapat terpenuhi. Keadilan yang dimaksudkan menurut pemerintah adalah jika pemilik/pemegang hak atas tanah telah memperoleh ganti rugi yang dirasa memadai, karena ganti rugi tersebut telah dapat bermanfaat dan memberikan kepada mereka kehidupan yang lebih baik⁷².

71 Keadilan substantif dapat didefinisikan sebagai *the truth justice* (keadilan yang sebenarnya). Pertimbangan utama pencarian keadilan substansial bukan lagi aspek formal (*state law*) dan materiil (*living law*) hukum melainkan aspek hakikat hukum, yakni dilibatkannya pertimbangan *moral, ethic and religion*. Lihat Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement Of Law) Demi Pemuliaan Keadilan Substantif*, Pidata Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum – Undip, 2010, Semarang, hlm. 2

72 Wawancara dengan Bambang Priono, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, Januari 2013.

Setiap orang mempunyai kebutuhan hidup yang berbeda jika dibandingkan dengan orang lain. Dalam hal ini jika antara orang yang satu dengan yang lain mendapat perlakuan yang sama justru akan menimbulkan ketidakadilan dalam hal pemberian ganti rugi karena kebutuhan hidup yang berbeda. Oleh karena itu ganti rugi yang diberikan pemerintah seharusnya tidak sama, hal ini disebabkan karena faktor luas tanah yang berbeda-beda antara pemilik/pemegang hak atas tanah yang satu dengan yang lain juga kehidupan yang berbeda pula dalam menjalankan usaha pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Inilah yang disebut dengan keadilan “ membagi “ atau *distributive justice*.

Ganti rugi yang diberikan minimal dapat memberikan keadaan yang sama pada waktu sebelum hak atas tanah tersebut dilepaskan atau diserahkan untuk kepentingan pelaksanaan pembangunan. Hal ini berarti keadilan yang dimaksudkan adalah jika pemilik tanah telah memperoleh ganti rugi yang dirasa memadai, karena ganti rugi tersebut telah dapat bermanfaat dan memberikan kepada mereka kehidupan minimal setara atau lebih baik dari sebelum hak atas tanahnya dilepaskan. Misalnya dengan melepaskan hak atas tanahnya kemudian mendapatkan pembayaran ganti rugi yang selanjutnya dapat digunakan untuk menyekolahkan anak-anak mereka lebih tinggi, atau dapat mereka gunakan untuk modal usaha, disamping itu mereka juga dapat menempati rumah baru yang kondisinya lebih baik dari rumah mereka dahulu.

Dari keterangan tokoh masyarakat yang mewakili warga saat musyawarah tersebut, diketahui bahwa ganti rugi yang mereka terima tidak dapat digunakan untuk mempertahankan tingkat kesejahteraan sosial ekonomi mereka, bahkan tingkat kesejahteraan sosial ekonominya menjadi lebih buruk jika dibandingkan keadaan sebelum tanahnya diserahkan.

Kondisi perekonomian saat ini yang belum pulih apalagi dengan adanya kebijakan pemerintah menaikkan Bahan Bakar Minyak (BBM) akhir tahun 2014-2015 ini menambah beban ekonomi yang tentunya sangat dirasakan oleh masyarakat kalangan ekonomi lemah, apalagi warga harus terkena pengadaan tanah yang berdampak pada penghidupannya dan keluarganya.

Kebijakan mengenai pemberian ganti rugi sebenarnya tidak terbatas pada penggantian nilai tanah, bangunan dan tanam-tanaman, tetapi juga

seharusnya meliputi penilaian rugi yang bersifat non fisik (immateriil), seperti kehilangan usahanya akibat kepindahan ke tempat lain⁷³, jumlah pelanggan dan keuntungannya berkurang serta kehilangan manfaat dari lahan sumber kehidupan mereka selama proses pengadaan tanah sampai terima ganti rugi. Hal ini berarti pemerintah turut berperan menciptakan kemiskinan, kemelaratan, dan tunawisma bagi bangsanya apabila tidak memberikan ganti rugi yang layak untuk kehidupan warga yang terkena dampak dari proyek jalan tol Semarang Solo.

Berkenaan dengan ganti rugi yang layak dan adil dengan memperhatikan situasi dan kondisi saat ini, tidak salah jika mengadopsi pandangan Schenk yang menurutnya, harga ganti rugi itu seyogianya adalah harga barang sekiranya, seperti terjadi jual beli biasa atas dasar komersial sehingga pembebasan tanah tersebut bukan sebagai suatu ancaman dan pemilik bersedia menerima harga itu.⁷⁴ Hal ini berarti pengadaan tanah harus disertai dengan penggantian yang penuh, di mana orang yang dilepas hak atas tanahnya dalam keadaan finansial yang sama seperti sebelum adanya pengadaan tanah, sehingga penilaian ganti rugi pada dasarnya tidak boleh di bawah harga pasar tetapi sebaliknya juga tidak dapat di atas harga tanah tersebut.

Berkenaan dengan kenyataan tersebut, maka pemberian ganti rugi yang tidak layak dan tidak adil melanggar hak-hak asasi dan hak-hak keperdataan warga yang terkena proyek (WTP) dan warga yang terkena dampak (WTD) dari pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang Solo. Oleh karena itu kebijakan yang berkaitan dengan penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus mengakomodasi perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak keperdataannya dan harus ada kesepakatan dengan warga, dibuka secara transparan, jujur dan tidak memihak.

Kebijakan pengadaan tanah yang berlaku selama ini sangat sentralistik dan dalam proses penentuan ganti rugi serta eksekusi hak atas tanah cenderung otoriter karena tidak mengakomodasi kepentingan

73 Boedi Harsono, *Masalah Kerangka Persoalan dan Pokok-Pokok Kebijaksanaan Perananan Nasional*, dalam B.F. Sihombing, *Pergeseran Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah dan Swasta (Studi Kasus Pengaturan Pemilihan, Penguasaan Rumah di Provinsi DKI Jakarta)*, Disertasi, Universitas Indonesia, 2004.

74 W. Schenk, *Onteigening, Serie recht en Praktijk*, dalam A.P.Parlindungan, 2001, hlm. 52-53.

warga. Seharusnya kebijakan yang sentralistik dan otoriter ini di arahkan ke arah yang responsif, dengan nuansa demokratis. Pelaksanaan kebijakan pengadaan tanah khususnya mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi seharusnya tidak hanya bersandar kepada “hukum apa adanya” (*the law that is*), tetapi harus merespon keadaan sosial atau “hukum yang seharusnya” (*the law that ought to be*). Hukum itu tidak hanya apa yang terbaca secara teks tetapi harus dapat mengambil nilai-nilai baru dari masyarakat sehingga sesuai dengan kondisi masyarakat dewasa ini.

Masyarakat yang terkena proyek pengadaan tanah berada dalam posisi yang lemah. Dalam temuan banyak terjadi bahwa dalam musyawarah mengenai bentuk dan jumlah ganti rugi yang akan warga terima ternyata yang di undang hanya perangkat desa atau tokoh masyarakat yang mewakili warga sehingga warga tidak mengetahui tentang ganti rugi yang ditawarkan. Prinsip musyawarah adalah untuk mencapai kesepakatan, dilakukan dengan saling mendengar dan saling menerima pendapat, berdasarkan alur dan patut, tanpa adanya tekanan psikologis yang dapat menghalangi proses musyawarah tersebut. Kenyataannya musyawarah diadakan hanya formalitas saja.

Dalam konteks pelaksanaan atau implementasi hukum, dalam penentuan bentuk dan jumlah ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu memperhatikan sistem hukum, yaitu : struktur, substansi dan budaya hukum. Struktur dalam suatu sistem hukum, misalnya mengenai kedudukan dari peradilan, eksekutif, yudikatif. Sedangkan substansi dari sistem hukum adalah, mengenai norma, peraturan maupun undang-undang, tetapi lebih penting dari ketiga elemen itu adalah mengenai budaya hukum yang berarti pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku. Dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan oleh masyarakat. Berdasarkan konsep tersebut, maka pelaksanaan ganti rugi dalam pengadaan tanah tidak sekedar hanya dilakukan sesuai dengan struktur dan substansi hukum yang berlaku, tetapi harus memperhatikan budaya hukum masyarakat dan nilai-nilai serta pengharapan masyarakat terhadap sistem hukum yang berlaku. Tentunya ini tidak berarti bahwa setiap masyarakat dalam suatu komunitas memberikan pemikiran yang sama, karena banyak sub budaya yang ada dalam masyarakat.

Pada proses awal dalam sosialisasi pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak mengetahui informasi berkenaan pengadaan tanah yang akan dilaksanakan di lingkungan mereka yaitu mengenai jadwal pembangunan proyek, dampaknya bagi kehidupan mereka juga ganti rugi, lembaga yang bertanggung jawab dan tata cara menyampaikan keberatan, juga adanya konsinyasi wajib disampaikan dan diketahui oleh masyarakat yang terkena dampak. Penyebaran informasi dapat dilakukan melalui penyuluhan hukum dan media yang dapat dijangkau oleh masyarakat luas. Fakta di lokasi penelitian, banyak warga yang tidak mengetahui informasi yang jelas karena dalam sosialisasi tidak disampaikan mekanisme tersebut.

Penentuan bentuk ganti rugi adalah soal yang pelik karena berkaitan dengan kenyamanan dengan lingkungan, kedekatan dengan prasarana ekonomi atau lokasi pekerjaan, tingkat polusi, keamanan dan faktor stress karena penyesuaian ke lokasi yang baru, adalah persoalan persoalan besar, yang tidak dapat semata-mata diukur dalam nilai penggantian atas tanah dan bangunan yang melekat di atasnya.

Seharusnya ganti rugi non fisik harus diperhitungkan/ di nilai pula, misalkan akibat dari proyek pembangunan jalan tol Semarang- solo yang melintasi dan menerjang persawahan dan perkebunan (pertanian) menyebabkan hilangnya akses ke lokasi pertanian, baik akses jalan maupun akses pengairan untuk pertanian tersebut. Hal ini terjadi karena persawahan akan terbelah dan terhalang jalan tol, yang tidak bisa dilewati seperti halnya jalan umum. Akibatnya, hal ini akan menurunkan hasil produksi serta panen dan secara otomatis nilai jual tanah pertanian menjadi turun. Hal ini terjadi pada sawah milik Diyo warga desa Lemah Ireng, kalau semula tanah pertanian hanya di belakang rumah, sekarang harus memutar 12 km untuk menuju lokasi tanah pertanian mereka. Angkutan pascapanen (produksi) menjadi lebih jauh karena terhalang dan harus memutar. Sebagian lokasi perkebunan (juga tanaman pertanian lainnya) menjadi rawan dan sulit diawasi, karena terbelah dan terhalang jalan tol.

Keadaan lingkungan yang tenteram, damai, ikatan emosional yang tinggi, kohesivitas antarwarga (utamanya di pedesaan) lambat laun akan tergerus. Sebab lokasi mereka terbelah dan terhalang oleh jalan tol.

Mereka yang pindah belum tentu cocok di tempat baru. Bahkan ikatan emosionalnya dengan warga lama yang sama-sama pindah pun belum tentu terpelihara sama baiknya di lokasi baru.

Kondisi riil di lapangan, beberapa orang yang akan menjual tanah disekitar lokasi dengan radius dua sampai lima kilometer telah menaikkan harga penawaran beberapa kali lipat, setelah mendengar adanya pengadaan tanah untuk jalan tol. Hal ini sangat merugikan mereka yang kehilangan tanahnya karena uang ganti rugi yang mereka terima tidak bisa untuk dibelikan tempat tinggal dan lahan pertanian yang dekat tempat asal karena harga yang melonjak tinggi. Kondisi-kondisi ini merupakan cerminan kerugian non fisik (immaterial) yang di alami warga yang harus diperhatikan oleh pemerintah dalam menetapkan ganti rugi tanah yang layak dan adil akibat pembangunan jalan tol Semarang - Solo.

Hakikat ganti rugi yang layak dan adil adalah memberikan ganti rugi fisik maupun rugi non fisik yang tidak dipisahkan, sehingga dapat memberikan kelangsungan hidup lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi warga yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini berarti penetapan harga untuk ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memasukkan ganti rugi fisik (material) dan ganti rugi non fisik (immaterial) secara komprehensif.

Penerapan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pemerintah (P2T) dengan warga yang berhak diharapkan dapat menjadi solusi dari masalah dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang mengakibatkan konflik antara pemerintah dan warga tersebut. Demikian akan memperlancar proses selanjutnya dalam pengadaan tanah jalan tol Semarang Solo dan pembangunan fisik tidak akan tersendat-sendat lagi akibat konflik yang terus menerus terjadi akibat ketidaksepakatan mengenai ganti rugi. Proses pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Semarang-Solo memakan waktu lama sekali sudah bertahun-tahun dan hingga sampai saat ini belum selesai. Perubahan *mind-set* (pola pikir) para pengambil kebijakan harus dirubah dari pendekatan kekuasaan ke pendekatan humanis, yang menganggap rakyat sebagai pemilik utama tanah dan harus dihormati, diajak bicara (musyawarah bukan memaksa), dan didengarkan aspirasinya.

Transparansi data mengenai penilaian ganti rugi dari tim appraisal disinyalir sebagai salah satu kontributor masalah dalam pengadaan

tanah harus segera diakhiri. Hal ini sampai terjadi sengketa antara warga dengan pemerintah di Pengadilan. Oleh karena itu diperlukan keterbukaan untuk informasi pengadaan tanah terutama mengenai data penilaian dari tim appraisal, sehingga salah satu asas pengadaan tanah yakni “asas keterbukaan” telah diterapkan dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

Batas validitas /kadaluarsa hasil penilaian tim penilai harga dengan waktu kesepakatan harga dan dengan waktu pembayaran uang ganti rugi seharusnya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini karena harga tanah semakin lama semakin naik yang selalu mengalami apresiasi/eskalasi dan untuk memberikan kepastian bagi kedua belah pihak. Untuk itu harus ditegaskan pula dalam peraturan perundangan bahwa hasil penilaian tim penaksir ini valid hanya untuk kurang dari 6 bulan. Jika pembayaran uang ganti rugi ternyata baru dapat dilaksanakan lebih dari 6 bulan, maka harusnya P2T memerintahkan tim appraisal menilai ulang ganti ruginya.

Dalam temuan, banyak warga yang terkena dampak akibat proyek pembangunan, mereka mengalami kerugian non fisik akibat pengadaan tanah jalan tol tersebut. Kerugian yang dimaksud adalah kehilangan atas kenyamanan yang selama ini diperoleh dengan tinggal ataupun berusaha di atas tanah tersebut yaitu adanya polusi udara dan kebisingan juga rumah-rumah mereka pada rusak, retak-retak. Akan tetapi pemerintah (P2T) hanya memberikan ganti rugi yang tidak layak yaitu selama proyek berlangsung sekitar 3 (tiga) tahun, warga yang terkena dampak proyek tersebut dan menderita kerugian non fisik hanya memperoleh Rp.100.000,-(seratus ribu rupiah) per rumah. Nilai ganti rugi yang sangat jauh dari keadilan.

Secara umum, penilaian ganti rugi non fisik tersebut dapat dibagi sebagai ganti rugi bersifat ekonomis maupun ganti rugi yang bersifat emosional. Ganti rugi yang bersifat ekonomis dapat dilihat sebagai biaya yang harus dikeluarkan oleh pemilik tanah akibat pindah dari tempat yang ditinggalinya. Jika diasumsikan setiap pemilik tanah harus membeli tanah dan rumah baru sebagai pengganti, dia harus mengeluarkan biaya

dalam perolehannya yakni biaya pindah dan pajak perolehan tanah dan bangunan (BPHTB)⁷⁵. Biaya pindah rumah dan bea perolehan yang besarnya sekitar 5% dari nilai tanah wajib diberikan sehingga pemilik tanah dapat memperoleh tanah pengganti yang setara nilainya karena disinyalir harga tanah pengganti membumbung tinggi. Hal ini ditambah lagi dengan biaya untuk hunian sementara (sewa rumah) menunggu tempat tinggal yang baru siap untuk dihuni⁷⁶.

Biaya-biaya tersebut seharusnya diberikan sehingga pengorbanan untuk bersedia repot-repot pindah demi pembangunan untuk kepentingan umum tidak perlu ditambah dengan repot-repot menggunakan uang sendiri untuk keperluan biaya pindah dan hunian sementara. Selanjutnya yang perlu disepakati adalah jangka waktu untuk penentuan biaya sewa rumah sampai mendapatkan rumah baru sebagai tempat tinggal, sehingga di dapatkan ganti rugi yang layak dan adil.

Kebijakan dibuat untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Berbagai perubahan kebijakan dapat menunjukkan adanya kebaruan dalam tingkah laku dalam masyarakat. Salah satu cara untuk melembagakan perubahan tersebut adalah melalui perombakan sistem hukum yang lama menjadi yang baru. Perombakan tersebut didasarkan pada dasar- dasar serta cita-cita hukum pada masyarakat yang baru pula⁷⁷.

Hukum seringkali dipandang sebagai dewa penolong bagi mereka yang diuntungkan dan hukum terlihat seperti hal yang menakutkan bagi mereka yang dirugikan. Hukum yang seharusnya bersifat netral dan mengayomi bagi setiap pencari keadilan dan tidak mengenal perbedaan dalam hal keadilan, sesuai asas *equality before the law*, dalam praktek sering bersifat *diskriminatif*. Hal ini merupakan bentuk inkonsistensi Realitas Berlakunya Ketentuan di Indonesia.

Inkonsistensi penerapan ketentuan mengenai ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah tersebut merupakan masalah penting yang harus segera ditangani, sebab masalah hukum ini paling dirasakan oleh masyarakat dan membawa dampak yang sangat buruk bagi kehidupan masyarakat.

75 Nurhasan Ismail, Guru Besar Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2015.

76 Iwan Nurdin, Sekjen Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta, 22 Januari 2015.

77 Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu tinjauan sosiologis*, Genta Publishing. Yogyakarta, 2009, hal 139.

Dalam proses penentuan ganti rugi, penerapan ketentuan ganti rugi non fisik tidak selalu cocok dengan perilaku yang dijalankan oleh pelaku-pelaku hukum. Dengan kata lain, hukum merupakan rumusan hitam putih yang tertulis dalam peraturan tidak selalu cocok dengan kenyataan empiris atau terjadi perbedaan antara *law in books* dan *law in action*.³ Hal tersebut tampak bahwa faktor keterpurukan hukum tersebut tidak lepas dari ditemplatkannya hukum sebagai alat bagi penguasa untuk mencapai tujuannya. Sebagai alat maka penggunaan hukum tergantung dari tujuan yang ingin dicapai oleh pembuatnya. Dengan demikian komponen hukum yang berupa peraturan dan perilaku, di sini peraturan yang ditonjolkan. Dan inilah yang menjadi ciri madzab positivisme dalam hukum.

Adjie Samekto dalam bukunya yang berjudul *Justice Not For All*, menyatakan bahwa, sesungguhnya kekakuan-kekakuan hukum yang memunculkan anggapan bahwa hukum di Indonesia tidak mampu menciptakan keadilan, bersumber dari dominasi paradigma positivisme dalam saintifikasi hukum modern. Karakter utama hukum modern adalah sifatnya yang rasional. Rasionalitas ditandai oleh sifat peraturan yang prosedural. Prosedur demikian menjadi dasar legalitas yang penting untuk menegakkan keadilan, menjaga hak asasi manusia bahkan prosedur menjadi lebih penting daripada bicara keadilan itu sendiri. Akan tetapi di dalam praktek penggunaan paradigma positisme dalam hukum modern ternyata menghambat pencarian kebenaran dan keadilan yang benar menurut hati nurani. Jadi yang muncul di permukaan adalah keadilan formal yang belum tentu mewakili atau memenuhi hati nurani⁷⁸. Dengan demikian faktor kunci untuk mendapatkan keadilan substantiasial dan mengatasi keterpurukan hukum di Indonesia adalah melakukan pembenahan penegakan hukum.

Pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang abstrak termasuk ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Alternatif yang realistik yang bisa memenuhi keberhasilan hukum di masyarakat dengan mengevaluasi pendekatan tersebut ke arah konsep hukum progresif.

78 Adji Samekto, *Justice Not For All, Kritik Terhadap Hukum Modern Dalam Perspektif Studi Hukum Kritis*, Genta Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 116.

Ide-ide abstrak dalam hukum (kebijakan) tentang keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaat sosial, harus diterjemahkan dengan baik dalam implementasinya di lapangan. Hal inilah yang sering menjadi kelemahan dengan pendekatan legalistik dalam menerapkan hukum di masyarakat. Ketentuan karena yang muncul dan mengemuka adalah mengejar kepastian peraturan bukan kepastian hukum, keadilan prosedural bukan keadilan substansial, kemanfaatan pribadi bukan kemanfaatan sosial. Hal itu tentunya jauh dari tujuan hukum untuk menciptakan kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat.

Hukum progresif merupakan semacam usaha pembebasan terhadap cara ber hukum konvensional yang legalistik dan linier. Dengan perkataan lain, ia mengandung sebuah 'filsafat pembebasan'⁷⁹ Oleh karena hukum bukanlah untuk hukum tapi untuk manusia, maka hukum progresif meninggalkan paradigma hukum *rechtsdogmatiek*. Karenanya hukum progresif merangkul beberapa aliran maupun para filsuf hukum yang sepaham. Di antaranya adalah Nonet dan Selsznick yang berbicara tentang tipe hukum yang *responsif*, *Legal realism* dan *Freirechtslehre*, *sociological jurisprudence* dari Roscoe Pound, juga berbagi paham dengan aliran *Interessenjurisprudenz*, Teori teori hukum alam dan *Critical Legal Studies*⁸⁰.

Ide- ide hukum telah tewujud dalam masyarakat, perlu dikaji apakah ide ide tersebut telah terimplementasi dengan baik. Terpenuhinya prosedur hukum belum tentu menjamin terwujudnya keadilan karena prosedur hukum baru menciptakan apa yang disebut dengan *prosedural justice*, semetara bisa saja justru *substansial justice*-nya terpinggirkan⁸¹ Realitas bekerjanya hukum yang seringkali berpihak pada pemegang kekuasaan (pemerintah) dari pada berpihak kepada rakyat, sehingga sering muncul adagium bahwa "*The haves come out a head*"⁸² .

Keberpihakan hukum pada kekuatan yang lebih dominan bisa terjadi karena sesungguhnya (sebagaimana dikatakan Sampford) basis sosial

79 Satjipto Rahardjo dalam Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif*, Antony Lib & LSHP Indonesia, Yogyakarta, 2009, hlm. IX.

80 Yudi Kristiana, *Menuju Kejaksaan Progresif*, LSHP Indonesia, Yogyakarta, 2009, hlm. 31-50.

81 Yudi Kristiana, *Ibid*, hlm.33.

82 *Ibid*, hlm.34.

hukum, sesungguhnya penuh dengan hubungan yang kompleks, tidak kaku bahkan bisa mengarah pada keadaan tidak seimbang. Apa yang di permukaan tampak teratur, tertib, jelas dan pasti sebenarnya adalah ketidakteraturan. Sampford menyebut keadaan ini dengan istilah *social melee*. Dalam kaitan ini, hukum akan memberikan keuntungan pada pihak yang dominan atau kuat, sekalipun secara formil disebutkan bahwa suatu ketentuan hukum tertulis adalah hasil “kesepakatan” bersama⁸³.

Penentuan bentuk dan jumlah ganti rugi yang diterima warga yang terkena proyek, dapat dilihat dari teori bekerjanya hukum dari William J. Chambliss dan Robert B. Seidman. Sejak pembuatan kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (legislatif), kemudian dilaksanakan oleh lembaga penerap sanksi (yudikatif) hingga respon dari pemegang peran terhadap peraturan tersebut tidak dapat dilepaskan dari pengaruh kekuatan sosial maupun personal.

Menurut Chambliss & Seidman disebutkan bahwa tindakan apa pun yang akan diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi, dan politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya⁸⁴.

Dalam konteks pemberian ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, harus diterapkan ketentuan secara jelas dalam suatu kebijakan secara jelas dan dilaksanakan secara progresif sangat diperlukan untuk menjunjung keadilan substansial. Hukum mengandung arti bahwa eksistensinya bertujuan untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakatnya⁸⁵. Eksistensi hukum sangat penting dalam kehidupan suatu masyarakat. Dengan hukum, masyarakat dituntun untuk hidup adil terhadap satu sama lain.

83 Adji Samekto, *Justice Not For All, Kritik Terhadap Hukum Modern Dalam Perspektif Studi Hukum Kritis*, Genta Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 118

84 Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2011, hlm.9.

85 Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 66.

C. Penerapan Kebijakan Ganti Kerugian Non Fisik Pengadaan Tanah

1. Penerapan Hukum Dalam Masyarakat

Suatu ketentuan hukum ada kalanya dipatuhi dan ada pula yang tidak dipatuhi, oleh sebab itu perilaku hukum dapat digunakan sebagai indikator terhadap masalah kesadaran hukum masyarakat sebagaimana yang tercantum dalam indikator pola-pola perilaku hukum (*legal behavior*)⁸⁶, sehingga pada dasarnya antara kesadaran hukum dan kepatuhan hukum jelas saling berhubungan dengan erat, hal ini tidak terlepas dari perilaku hukum masyarakatnya. Salah satu sumber bagi tidak ditaatinya suatu peraturan adalah faktor inkonsistensi dalam pelaksanaan hukum di samping faktor komunikasi hukumnya juga⁸⁷.

Aturan hukum itu sendiri diciptakan melalui proses interaksi antar manusia di dalam pergaulan hidupnya. Tetapi segera setelah hukum itu terbentuk, ia mengatur dan mengarahkan perilaku manusia, dalam kehidupan kemasyarakatan di tempat ia berada. Karena itu tidaklah mengherankan bahwa keseluruhan pemikiran dan pembicaraan tentang hukum selalu harus bermula dan bermuara pada aspek kehidupan manusia yang terus tumbuh dan berkembang dalam berbagai seginya. Oleh karenanya keberadaan hukum akan mengalami perubahan dan perkembangan terus menerus, sejalan dengan perkembangan budaya dan peradaban yang secara langsung berkaitan erat dengan keseluruhan sistem sarana pelaksanaan hukum serta mekanisme penegakannya.⁸⁸

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa hukum bergerak di antara dua dunia yang berbeda, baik dunia nilai maupun dunia sehari-hari (realitas sosial). Akibatnya, sering dijumpai ketegangan disaat hukum itu diterapkan. Ketika hukum yang sarat dengan nilai-nilai itu hendak diwujudkan, maka ia harus berhadapan dengan berbagai

86 Soerjono Soekanto, *Teori Sosiologi Tentang Perubahan Sosial*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm.159.

87 Esmi Warassih, *Pembinaan Kesadaran Hukum*, (Majalah Masalah-Masalah Hukum No.05, FH Undip Semarang, Tahun XIII - 1983), hlm.9.

88 Asep Warlan Yusuf, *Memuliakan Hukum Yang Berkeadilan Dalam Alam Demokrasi Yang Berkeadilan*, dalam Butir Butir Pemikiran Dalam Hukum memperingati 70 tahun Prof.Dr. B. Arief Sidharta, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 220.

macam faktor yang mempengaruhi dari lingkungan sosialnya⁸⁹

Hukum tidak dapat lagi disebut sebagai hukum apabila hukum tidak pernah dilaksanakan. Oleh karena itu, hukum dapat disebut konsisten apabila hukum sebagai sesuatu yang harus dilaksanakan⁹⁰ Hukum dapat dilihat bentuknya melalui kaidah kaidah yang dirumuskan secara eksplisit. Di dalam kaidah-kaidah atau peraturan peraturan hukum terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan, seperti implementasi hukum atau penerapan hukum di masyarakat.

Kaidah hukum itu diciptakan melalui proses interaksi antar manusia di dalam pergaulan hidupnya. Setelah hukum itu terbentuk, ia mengatur dan mengarahkan perilaku manusia di dalam kehidupan kemasyarakatan di tempat ia berada. Akan tetapi, pemenuhan aspek formal prosedural saja tidaklah mencukupi. Masih diperlukan tuntutan lain supaya hukum pantas disebut hukum, yakni aspek substansi atau isi yang menjamin agar hukum tidak boleh bertentangan dengan tuntutan keadilan⁹¹.

Hukum progresif adalah hukum yang mampu memenuhi kebutuhan bangsa dan ikut merasakan penderitaan bangsanya. Dengan demikian, hukum akan melayani kepentingan rakyatnya, bukan sebaliknya. Hukum tidak berada di awang-awang atau ruang hampa, tetapi ada di dalam masyarakat. Satjipto Rahardjo menohok hukum dalam hubungannya dengan rasa keadilan masyarakat, hukum dianggapnya sebagai sarana penyalur bagi segala kesulitan

89 Esmi Warassih, *Pranata Hukum* Op Cit, hlm. 81

90 Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 1.

91 Gustav Radbruch menyatakan, bahwa hukum merupakan suatu unsur kebudayaan, maka seperti unsur unsur kebudayaan lain hukum mewujudkan salah satu nilai dalam kehidupan konkret manusia. Nilai itu adalah nilai keadilan. Dengan demikian, hukum hanya akan berarti sebagai hukum kalau hukum itu merupakan suatu perwujudan keadilan atau sekurang-kurangnya merupakan usaha ke arah itu, lihat Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Kanisius, Jogjakarta, 1995, hlm. 162. Sementara itu Hans Kelsen menyatakan, hukum sebagai kategori moral serupa dengan keadilan. Rindu akan keadilan, yang dianggap secara psikologis adalah kerinduan abadi manusia akan kebahagiaan, yang tidak bisa ditemukannya sebagai seorang individu dan karenanya mencarinya dalam masyarakat. Kebahagiaan sosial dinamakan 'keadilan', lihat Hans Kelsen, *Op Cit*, hlm. 48.

yang dihadapi masyarakat, hukum harus berfungsi sebagai solusi bagi masyarakatnya. Hukum juga harus turun ke dalam relung hati rakyatnya guna menjadi penyelamat di tengah-tengah kesulitan yang dihadapi, hukum tidak boleh menempatkan diri berpihak pada golongan tertentu saja. Hukum progresif ingin menarik hukum dan mengeluarkannya dari ranah *esoterik* dan menjadikannya institusi yang bermakna sosial⁹²

Dalam perkembangan masyarakat yang terus berubah, persoalan keadilan memang berjalan seiring dengan perubahan masyarakat tersebut. Persoalan keadilan yang terjadi di dalam masyarakat yang tradisional akan berbeda dengan masyarakat yang sedang berkembang maupun di masyarakat yang telah maju, arena setiap masyarakat dengan sistem sosial tertentu memiliki tolok ukur ataupun pedoman dalam menentukan keadilan bagi masyarakatnya. Oleh karena itu kita sulit menemukan rumusan keadilan yang berlaku secara universal⁹³. Hukum adalah institusi yang dalam proses terus menjadi dan tujuannya untuk menciptakan keadilan.

Negara hukum Indonesia hendaknya menjadi negara yang membahagiakan rakyatnya dan untuk itu di sini dipilih konsep keadilan yang progresif, yang tidak lain adalah keadilan substantive⁹⁴. Untuk itu, diperlukan perubahan agar dalam praktek penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum lebih menekankan pada substansi, sehingga yang dihasilkan adalah keadilan progresif.

Penerapan hukum di masyarakat selama ini, sangat didominasi oleh paradigma positivisme. Dalam kenyataannya, paradigma positivisme ini banyak mengandung kelemahan yang menjadikan pemikiran untuk mengadakan perubahan terhadap paradigma tersebut. Keterbatasan dan kelemahan yang ada pada paradigma positivisme tersebut dikarenakan hal-hal : berwatak positif yang sempit yakni

92 Mahmud Kusuma, *Op Cit.* hlm 13.

93 Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001, hlm. 14

94 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 274.

sebagai sistem kaidah yang tertutup; hukum identik dengan undang-undang; proses hukum berjalan menurut prinsip aturan dan logika (*rules and logic*); hukum sebagai institusi pengaturan yang linier, mekanik dan deterministik; hukum sebagai sesuatu yang rasional penuh kerapian dan keteraturan. Hal-hal tersebut menyebabkan, dalam penerapan hukum di Indonesia menjadi buntu.

Dalam konteks penerapan hukum, mengacu pada pendapat **Paul Scholten** yang menyatakan, hukum memang ada dalam undang-undang, tetapi masih harus ditemukan. Dengan demikian, pencarian makna hukum yang terdapat dalam suatu undang-undang, bisa ditemukan dalam undang-undang tersebut, atau kalau tidak bisa ditemukan dalam undang-undang tersebut, baru keluar dengan kreativitas melakukan *rule breaking*, untuk mencari keadilan yang diinginkan. Dengan demikian, kalau keadilan sudah ditemukan dalam suatu undang-undang, yang dalam hal ini menggunakan paradigma positivistik, itu sudah cukup. Namun, apabila tidak ditemukan, barulah penggunaan alternatif paradigma baru bisa dilakukan. Hal ini berarti perubahan paradigma itu suatu kebutuhan, tetapi bersifat alternatif dengan penggunaan mana yang lebih bisa mewujudkan keadilan substansial. Kalau dengan paradigma lama, sama sekali tidak bisa mewujudkan keadilan yang diinginkan, secara tegas kita singkirkan paradigma lama dan digunakan paradigma baru⁹⁵. Dalam konteks inilah, urgennya paradigma hukum progresif

95 Lihat Yursriyadi, *"Paradigma sosiologis dan implikasinya terhadap perkembangan ilmu hukum dan penegakan hukum di Indonesia"* Pidato pengukuhan Guru Besar FH Undip, Semarang, 18 Pebruari 2006, hlm. 11 & 16. Penelitian dalam ilmu hukum, bisa dijelaskan dalam dua kategori yang berbeda : *Pertama*, sebagai **studi** normatif (doktrinal), yang obyeknya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai sistem kumpulan norma norma positif di dalam kehidupan masyarakat. *Kedua*, ilmu hukum bisa dilihat sebagai studi keilmuan (yang sifatnya bisa non-doktrinal) yang bermaksud menyingkap dan mencari kebenaran (*searching and revealing the truth*). Keduanya tidak dapat dipisahkan begitu saja, karena masing masing saling memberi sumbangan satu sama lain dan muaranya pun juga demi tujuan keberlakuan hukum itu sendiri agar lebih memberi manfaat bagi kehidupan manusia. Dengan demikian, sebenarnya ranah kajian dalam ilmu hukum sesungguhnya selalu berkembang seiring dengan perkembangan umat manusia dalam pencarian keadilan itu sendiri. Oleh karena itu, perkembangan satu ranah kajian tentang hukum tidak terlepas dari kajian tentang hukum yang telah ada sebelumnya. Jadi, sebenarnya tidak boleh ada pemisahan secara ketat dan dikotomik terhadap pemahaman studi normatif (doktrinal) dengan pemahaman studi hukum non doktrinal. Lihat, FX. Adji Samekto, *Justice Not For All : Kritik Terhadap Hukum Modern Dalam Perspektif Studi Hukum Kritis*, Genta Press,

sebagai alternatif untuk mewujudkan keadilan.

Dalam memanfaatkan dan menafsirkan paradigma hukum progresif, *inheren* dengan pendekatan hermeneutika hukum, yang merupakan metode interpretasi teks-teks hukum atau metode memahami terhadap suatu naskah normatif. Interpretasi yang benar terhadap teks hukum itu harus selalu berhubungan dengan isi (kaidah hukumnya), baik yang tersurat maupun yang tersirat atau antara bunyi hukum dengan semangat hukum. Untuk tujuan ini diperlukan tiga persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang penafsir/interpreter yaitu : memenuhi *subtilitas intelligendi* (ketepatan pemahaman), *subtilitas explicandi* (ketepatan penjabaran), dan *subtilitas aplicandi* (ketepatan penerapan).⁹⁶

Selain itu, hermeneutika hukum juga mempunyai relevansi dengan teori penemuan hukum. Hal ini dikemukakan dalam kerangka pemahaman spiral hermeneutika (*cyrcler hermeneutics*) yakni proses timbal balik antara kaidah dan fakta-fakta. Dalil hermeneutika menentukan bahwa orang harus mengkualifikasi fakta-fakta dalam cahaya kaidah-kaidah dan menginterpretasi kaidah-kaidah dalam cahaya fakta-fakta, termasuk dalam pardigma dari teori penemuan hukum modern dewasa ini⁹⁷

Paul Sholten menyatakan hukum memang ada dalam undang-undang, tetapi masih harus ditemukan. Mengandung makna harus ada penafsiran. Hal inilah urgennya hermeneutika hukum dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam hal ini berarti, pemerintah (P2T) harus menerapkan hukum dan menegakkan

Yogyakarta, 2008, him. 5-8. 71 Seperti yang berkembang pada masa modern, hermeneutika didefinisikan paling tidak dalam enam bentuk yang berbeda. Sejak awal kemunculannya, hermenutika menunjuk pada ilmu interpretasi, khususnya prinsip-prinsip eksegesis tekstual, tetapi bidang hermeneutika telah dirafsirkan sebagai : 1) teori eksegesis bibe, 2) metodologi filologi secara umum, 3) ilmu pemahaman linguistik, 4) fondasi metodologis *geisterwessenhaften*, 5) fenomenologi eksistensi dan pemahaman eksistensial, dan 6) sistem interpretasi. Lihat Richard E. Palmer, *Hermeneutika, Teori Baru Mengenai Interpretasi*, Terjemahaan oleh Musnur Hery & Damanhuri Muhammed, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 38

96 Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 48.

97 Op.cit.

keadilan berdasarkan Pancasila.

Dalam konteks yang lebih luas, sebagai dasar negara, Pancasila mengandung makna yuridis yang kuat sebagai norma dasar (*grundnorm*), di mana berbagai peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis harus bersumber padanya. Oleh karena itu, Pancasila harus dijadikan sebagai *rechtsidee* yang di dalamnya terdapat nilai dasar, kerangka berpikir, orientasi dan cita-cita oleh para penyelenggara negara dan masyarakat dalam ber hukum. Sedangkan sebagai ideologi negara, Pancasila merupakan tata nilai yang dianut sekelompok orang yang di dalamnya terdapat cita-cita dasar dalam kehidupan sosial, politik, hukum, ekonomi maupun budaya. Dalam makna ini, Pancasila ditempatkan sebagai *weltanschauung* atau pandangan hidup.⁹⁸

Dalam kontes keadilan, maka diperlukan suatu alat penilai (ukuran, batu ujian) agar hukum yang dibentuk tidak menyimpang dari, nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, alat penilai tersebut adalah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Materi hukum di Indonesia harus digali dan dibuat dari nilai nilai yang terkandung dalam masyarakat bangsa Indonesia. Nilai-nilai itu dapat berupa kesadaran dan cita hukum (*rechtsidee*), cita moral, kemerdekaan individu dan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian, dan sebagainya. Dengan perkataan lain. Sedapat mungkin hukum Indonesia harus bersumber dari bumi Indonesia sendiri.⁹⁹

Dalam konteks ini, pengaturan ketentuan ganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai hukum positif merupakan realitas bahwa dalam pembentukannya telah mengambil sumber dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat bangsa Indonesia. Hanya saja, penerapan dalam praktek yang benar dan pengaturan tidak diuraikan secara jelas dalam

98 As'ad Said Ali, *Tinjauan Yuridis Terhadap Sarana Hukum Sebagai Pengaman Ideologi Dan Dasar Negara*, Pidato Penganugerahan Gelar Doctor Honoris Causa Dalam Bidang Hukum, Universitas Diponegoro Semarang, 11 Februari 2012, hlm. 4-5

99 Lihat Darji Darmodiharjo & Sidharta, *Pokok Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 208-209.

peraturan pelaksanaannya, menimbulkan keragu-raguan dalam mengimplementasikannya sebagai unifikasi dalam praktik, sehingga realitas yang terjadi dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik tersebut tidak memberikan rasa keadilan bagi warga yang terkena dampak pembangunan untuk kepentingan umum. Untuk itu, agar hukum yang berlaku itu benar-benar sesuai dengan rasa keadilan serta dapat menciptakan suasana damai dan ketertiban dalam masyarakat, hukum harus memberikan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.

Sumber tertib hukum yang biasanya disebut sumber dari segala sumber hukum itu harus berasal dari rakyat. Dengan menjadikannya Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, berarti kita menjadikan Pancasila sebagai ukuran dalam menilai hukum kita. Aturan-aturan hukum yang diterapkan dalam masyarakat harus mencerminkan kesadaran dan rasa keadilan sesuai dengan kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.¹⁰⁰

Peraturan perundang-undangan hendaknya mengandung unsur-unsur material dan spiritual, karena mewujudkan keadilan tanpa bimbingan kerohanian akan melanggar prinsip-prinsip kemanusiaan. Keadilan merupakan sifat Tuhan, sebab keadilan tidak hanya menyangkut kehidupan manusia tetapi juga wilayah Ketuhanan.¹⁰¹ Nilai-nilai substantif keadilan ini perlu dimaknai secara sistematis, holistik, dan aplikatif. Keadilan teologis tersebut perlu disandingkan dengan nilai ajaran lain, semisal kebenaran, ketulusan dan kejujuran sehingga holistisitas pemaknaan keadilan dari berbagai sisinya dapat dicapai dan sekaligus dipertanggungjawabkan secara teologis, legal, dan kemanusiaan.¹⁰²

Demikian, maka konstruksi baru ketentuan ganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis nilai keadilan, tidak lain adalah untuk mewujudkan keadilan substansial. Di dalam tataran praksis, ketika hukum progresif

¹⁰⁰ Ibid, hlm. 211.

¹⁰¹ Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001, hlm 18-20.

¹⁰² Abd A'la, *Pembumian Keadilan Substantif*, Jawa Pos, 22 Januari 2010.

sebagai basis dalam penerapan hukum untuk manusia, maka seluruh proses bekerjanya hukum tersebut harus bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain, yang kesemuanya itu telah terkandung dalam nilai-nilai Pancasila.

Persoalan yang terjadi dalam penentuan ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum selama ini, P2T telah terbelenggu oleh paradigma positivistic. Hal ini sangat membelenggu dalam mewujudkan keadilan yang sebenarnya. Diperlukan dorongan agar P2T bisa keluar dari kungkungan peraturan semata. P2T harus bisa melihat mana hukum yang tertwujud dalam peraturan mengandung nilai-nilai keadilan dan mana hukum yang tidak mengandung nilai-nilai keadilan. Apabila menghadapi hukum yang terwujud dalam peraturan tidak mengandung nilai-nilai keadilan akibat perkembangan masyarakat ataupun akibat hukumnya memang demikian, maka di sinilah P2T perlu keberanian untuk keluar dari peraturan perundang-undangan demi mewujudkan keadilan yang sebenarnya. Hukum tidak ada untuk hukum itu sendiri, tetapi untuk manusia. Dengan demikian, tujuan hukum adalah untuk mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.

Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berlaku sekarang ini seharusnya tidak hanya sekedar rumusan hitam diatas putih saja, tetapi seharusnya hukum dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal ini berarti hukum yang dipengaruhi oleh faktor non hukum seperti nilai, sikap dan pandangan hidup masyarakat yang disebut dengan budaya hukum.

Kultur hukum atau budaya hukum merupakan salah satu komponen untuk memahami bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses dimana budaya hukum berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh masyarakat. Dengan demikian, tanpa di dukung oleh budaya hukum yang kondusif niscaya suatu peraturan atau hukum bisa direalisasikan sebagaimana diharapkan baik oleh pembuat

hukum maupun masyarakat sebagai sasaran dari hukum¹⁰³

Pembuatan peraturan yang baik tanpa melihat budaya hukum masyarakat secara konsekuen dapat menyebabkan konflik dan sengketa yang berkepanjangan. Seyogyanya sengketa mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah harus dapat dideteksi dan diselesaikan sedini mungkin dengan memperhatikan budaya hukum di masyarakat.

Teori Parsons mengenai peranan (*role*) untuk memahami kedudukan hukum dalam masyarakat, hal mana sistem pola budaya merupakan salah satu pusat atau pendukung tindakan yang dilakukan oleh masyarakat. Hukum dapat dilihat sebagai suatu kekuatan yang bekerja secara normatif dengan menentukan secara eksplisit peranan-peranan apa yang dimintakan dari para warga masyarakat untuk dijalankan. Tanggapan (umpan balik) terhadap permintaan tersebut, maka masyarakat mewujudkannya dalam bentuk tingkah laku¹⁰⁴.

UUPT tahun 2012 Pasal 33 UUPT tahun 2012 mengandung cacat substansial yang ditengarai akan menyebabkan semakin tingginya konflik mengenai penentuan ganti rugi dalam pengadaan tanah di sejumlah daerah di Indonesia. Pasal 33 UUPT ini tidak menguraikan dengan jelas kriteria dan ukuran-ukuran yang dapat di nilai sebagai ganti rugi non fisik. Hal ini berarti negara mengabaikan terhadap perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi warga negara yang tanahnya terkena proyek pembangunan.

Mekanisme dalam penentuan ganti rugi pengadaan tanah mengatur adanya konsultasi publik (musyawarah), akan tetapi dilaksanakan dengan komplain (keberatan) yang dibatasi, penjelasan yang begitu cepat sehingga banyak warga tidak paham proses ganti rugi yang akan dijalani nanti juga terjadinya diskriminasi dan intimidasi dari para aparat pemerintahan setempat. Bentuk ganti rugi yang akan diberikan sudah ditetapkan pemerintah sehingga warga tidak bisa meminta bentuk ganti rugi yang akan diterima sesuai keinginan mereka, padahal dalam kebijakan pengadaan tanah telah diatur bentuk-bentuk

103 Esmi Warassih, *Pranata hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Ibid, 2005. hlm. 30.

104 Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2017, hlm. 29-30.

ganti rugi yang dapat diberikan pada warga yang berhak.

Pendapat **Anthon Freddy Susanto**, bahwa “Undang-undang bagi seorang hakim hanyalah teks yang belum selesai dan bukan teks yang sudah final”¹⁰⁵ Pernyataan tersebut bukan saja berlaku bagi hakim, tetapi juga bagi penegak hukum lainnya dan bagi penyelenggara pemerintahan. Undang-undang yang berisi norma hukum yang bersifat umum dan abstrak hanya mengatur secara garis besar hal-hal yang wajib dilakukan (*obligattere*), yang dilarang dilakukan (*prohibere*) dan yang boleh dilakukan (*permittere*)¹⁰⁶. Karena itulah undang-undang bagi penyelenggara pemerintahan bukan teks yang sudah selesai, tetapi masih perlu diatur lebih lanjut dengan *delegated legislations*, sebagai *secondary legislations*¹⁰⁷

Dalam praktek para subjek hukum yang berkepentingan cenderung menggunakan metode penafsiran yang paling menguntungkan kepentingannya. Bahkan ada kecenderungan dari beberapa kalangan untuk menafsirkan undang-undang secara sewenang-wenang, karena undang-undang dijadikan instrumen melegitimasi kebijakan penguasa, bukan ditempatkan sebagai dasar untuk mengatur dan mempertanggungjawabkan kebijakan penguasa.

Setelah membahas berbagai permasalahan seperti diuraikan diatas, dapat disampaikan konstruksi untuk memperbaiki mekanisme dan prosedur dalam proses perancangan dan pembahasan RUU untuk menjaga konsistensi penafsiran undang-undang sebagai berikut :

1. Penyelenggara pemerintahan agar menggunakan metodologi penafsiran yang dapat dipertanggung jawabkan berdasarkan doktrin.
2. Penafsiran subjektif yang didasarkan kepada kepentingan sektoral harus dihindarkan, penyelenggara pemerintahan dituntut berfikir transenden, kritis dan progresif dalam memahami undang-undang sebagai salah satu unsur yang

105 Anthon Freddy Susanto, *Semiotika Hukum*, Bandung, 2005, hlm. 152

106 A.A. Oka Mahendra, *Penafsiran Undang-Undang dari Perspektif Penyelenggara Pemerintahan*, jurnal Media Publikasi Peraturan Perundang-undangan dan Informasi Hukum, — 08 September 2013, hlm. 11.

107 Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Alumni, Jakarta 2006, hlm. 13

membentuk sistem hukum nasional.

3. Perlu ada institusi yang melaksanakan fungsi sebagai "clearing house" yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan perbedaan penafsiran terhadap undang-undang yang terjadi dikalangan penyelenggara pemerintahan.

Dalam proses sinkronisasi dan harmonisasi penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan, wakil-wakil dari instansi pemerintah/lembaga pemerintah non departemen, agar ditunjuk pejabat yang berkompeten mengambil keputusan, mengenai masalah yang dibahas dan membawa pandangan resmi instansi yang diwakili.

Salah satu akibat baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku pelaksana hukum itu sendiri yang merupakan pendapatnya sebagai cermin dari hukum sebagai struktur dan proses. Keadaan tersebut juga dapat memberikan pengaruh baik, yakni bahwapenegak hukum akan merasa bahwa perilakunya senantiasa mendapat perhatian dari masyarakat.

Permasalahan lain yang timbul sebagai akibat anggapan masyarakat adalah mengenai penerapan undang-undangan yang ada / berlaku. Jika penegak hukum menyadari dirinya dianggap hukum oleh masyarakat, maka kemungkinan penafsiran mengenai pengertian perundang-undangan bisa terlalu luas atau bahkan terlalu sempit. Selain itu mungkin timbul kebiasaan untuk kurang menelaah bahwa perundang-undangan kadangkala tertinggal dengan perkembangan di dalam masyarakat. Anggapan-anggapan masyarakat tersebut harus mengalami perubahan dalam kadar tertentu. Perubahan tersebut dapat dilakukan melalui penerangan atau penyuluhan hukum yang bersinambungan dan senantiasa dievaluasi hasil-hasilnya, untuk kemudian dikembangkan lagi. Kegiatan-kegiatan tersebut nantinya dapat menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.

Faktor kebudayaan sebernarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena didalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non material. Hal ini dibedakan

sebab menurut Lawrence M. Friedman yang dikutip Soerdjono Soekamto, bahwa sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum menyangkup, struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur menyangkup wadah atau bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencangkup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku di masyarakat.

Kehadiran hukum dalam masyarakat antara lain dimaksudkan untuk mengintegrasikan/ mengkordinasikan berbagai kepentingan sehingga konflik dapat ditekan sekecil-kecilnya. Pengintegrasian/ pengorganisasian kepentingan dapat dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat. Hukum melakukan alokasi kekuasaan secara terukur sehingga oleh hukum kekuasaan ditentukan keluasan dan kedalamannya. Alokasi kekuasaan oleh hukum inilah yang disebutnya sebagai hak¹⁰⁸.

Mengenai fungsi hukum sebagai pengintegrasi kepentingan, **Mochtar Kusumaatmadja**¹⁰⁹, menyebutnya sebagai *as a toll of sosial control* yang berarti hukum sebagai alat menciptakan ketertiban masyarakat. Dengan kata lain, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan apa yang telah menjadi sesuatu yang tetap dan diterima dalam masyarakat.

Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berlaku sekarang ini seharusnya tidak hanya sekedar rumusan hitam diatas putih saja, tetapi seharusnya hukum dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal ini berarti hukum yang dipengaruhi oleh faktor non hukum seperti nilai, sikap dan pandangan hidup masyarakat yang disebut dengan budaya hukum.

Kultur hukum atau budaya hukum merupakan salah satu komponen untuk memahami bekerjanya sistem hukum sebagai

108 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991, hal. 53.

109 Mochtar Kusumaatmadja, dalam Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publising, Yogyakarta, 2010, hal. 134.

suatu proses dimana budaya hukum berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh masyarakat. Dengan demikian, tanpa di dukung oleh budaya hukum yang kondusif niscaya suatu peraturan atau hukum bisa direalisasikan sebagaimana diharapkan baik oleh pembuat hukum maupun masyarakat sebagai sasaran dari hukum¹¹⁰

Pembuatan peraturan yang baik tanpa melihat budaya hukum masyarakat secara konsekuen dapat menyebabkan konflik dan sengketa yang berkepanjangan. Seyogyanya sengketa mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah harus dapat dideteksi dan diselesaikan sedini mungkin dengan memperhatikan budaya hukum di masyarakat.

Teori Parsons mengenai peranan (*role*) untuk memahami kedudukan hukum dalam masyarakat, hal mana sistem pola budaya merupakan salah satu pusat atau pendukung tindakan yang dilakukan oleh masyarakat. Hukum dapat dilihat sebagai suatu kekuatan yang bekerja secara normatif dengan menentukan secara eksplisit peranan-peranan apa yang dimintakan dari para warga masyarakat untuk dijalankan. Tanggapan (umpan balik) terhadap permintaan tersebut, maka masyarakat mewujudkannya dalam bentuk tingkah laku¹¹¹.

Upaya untuk merekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan cara melakukan revisi substansi kebijakan UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, revisi terhadap UU No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah karena sudah tidak relevan lagi dengan dinamika sosial yang terjadi dimasyarakat serta tidak mencerminkan nilai keadilan. Kebijakan ganti rugi non fisik yang tidak jelas dan implementasi yang tidak benar telah membuat terjadinya konflik yang berakhir sengketa antara pemerintah dengan masyarakat yang saling bersikeras mempertahankan haknya karena penentuan sepihak dari pemerintah terkait bentuk dan besarnya ganti

110 Esmi Warassih, *Pranata hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Ibid, 2005. hal. 30.

111 Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 29-30.

rugi yang akan mereka terima.

Struktur kepanitiaan pengadaan tanah (P2T) perlu direkonstruksi untuk menghasilkan keputusan yang adil, dalam hal ini maka panitia pengadaan tanah (P2T) jangan hanya yang berasal dari instansi pemerintah saja tetapi dari masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, dan juga pemerhati masalah pertanahan serta ahli pertanahan.

5 Berlakunya Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus di Desa Lemah Ireng Kabupaten Semarang)

A. *Social Setting* Masyarakat Desa Lemah Ireng

Desa Lemah Ireng merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Bawen, Kabupaten Semarang yang terletak di dataran tinggi dengan tanahnya yang berbukit. Luas desa ini yaitu 601.750 Ha, dengan batas desa di sebelah utara berbatasan dengan Desa Jatijajar, sebelah timur berbatasan dengan Desa Kandangan, sebelah selatan berbatasan dengan Desa Bawen, dan di sebelah barat berbatasan dengan Desa Randugunting.

Berdasarkan data monografi dari Kantor Desa Lemah Ireng, Desa Lemah Ireng yang mempunyai empat dusun ini yaitu dusun Kenongo, Kalisalak, Klowoh, dan Krajan. Dusun Krajan merupakan dusun yang memiliki warga paling banyak, hal ini disebabkan pusat pemerintahan desa berada di dusun Krajan dan akses transportasinya juga sudah bagus.

Penduduk Desa Lemah Ireng mencapai 7.500 jiwa dan mayoritas mempunyai mata pencaharian bertani, hal ini sesuai dengan kondisi desa yang banyak terdapat sawah. Mereka ada juga yang bekerja sebagai peternak, tukang ojek dan menjadi buruh pabrik. Penduduk desa Lemah Ireng sangat meyakini bahwa tanah memiliki nilai ekonomis, merupakan sumber daya alam yang sangat berharga bagi kehidupan mereka, selain itu juga memiliki nilai sosial dan nilai budaya yang tinggi.

Secara geografis Desa Lemah Ireng adalah perbukitan dan masih banyak membentang sawah, ladang dan untuk sebelah utara di batasi perbukitan perkebunan karet. Sumber mata air utama untuk kehidupan sehari-hari masih mengandalkan curah hujan yang tersimpan dalam sendang (kolam) juga sumur. Oleh karena itu sawah pun masih mengandalkan air hujan. Setiap saat masih terlihat penduduk Desa Lemah Ireng yang berprofesi sebagai petani membajak sawahnya menggunakan sapi.

Dari segi pendidikan, mayoritas penduduk Desa Lemah Ireng rata-rata hanya sekolah dasar (SD), sekolah tingkat pertama (SLTP) dan sekolah Menengah Tingkat Atas SLTA. Selain sekolah formal ada juga yang sekolah di madrasah atau belajar di sekolah keagamaan dalam hal ini adalah nyantri di pondok pesantren. Putus sekolah masih di temui karena berbagai hal misalnya kurangnya biaya dan tidak ada dukungan dari keluarga.

Masyarakat Desa Lemah Ireng masih melakukan kegiatan adat yang sampai saat ini dan masih di jalankan antara lain adalah Nyadran di makam leluhur (punden Desa Lemah Ireng) setahun sekali dan di ikuti mayoritas seluruh warga desa. Kenduri setiap ada moment (kegiatan) tertentu misalkan malam tahun baru jawa di perempatan atau di mushola-mushola yang ada di Lemah Ireng dan malam jumat pahing di punden makam Nyai Ireng. Acara tersebut di pimpin oleh tokoh masyarakat yaitu Bpk. Mudin atau mbah sarekat (juru kunci punden) atau wakilnya yaitu para ulama dan tokoh masyarakat yang di anggap mampu untuk memimpin acara adat tersebut. Sedangkan adat turun - temurun masih berlaku baik itu yang keseharian maupun yang tahunan misalnya gotong royong membangun rumah, kerja bakti atau proses ritual adat kampung seperti sunatan, perkawinan, atau juga untuk urusan melahirkan. Kalau ritual kematian mungkin masih umum di mana-mana seperti tahlilan di 7 hari setelah kematian dan 40 hari. setahun, dan *nyewu* (seribu hari sejak kematian) yang di isi dengan tahlillan. Ritual sedekah desa di adakan habis panen dengan di gelarnya wayang kulit sehari semalam.

Dengan demikian, penduduk Desa Lemah Ireng menganggap bahwa tanah merupakan sumber kehidupan yang sangat penting bagi kehidupan mereka, karena hidup mereka sehari-hari sangat bergantung pada tanah baik dari segi ekonomi, sosial maupun budaya.

B. Proses Ganti Kerugian di Desa Lemah Ireng

Berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah yaitu SK No 590/1/2012 tanggal 10 Januari 2012 tentang Perpanjangan Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Trans Jawa di Provinsi Jawa Tengah, maka proses pengadaan tanah di Desa Lemah Ireng diadakan. Pembentukan Panitia Pengadaan Tanah (P2T)¹¹² memenuhi unsur-unsur pembentuk yang berasal dari instansi pemerintah kabupaten semarang dari berbagai bidang. Susunan P2T Kabupaten Semarang yaitu Sekda Kabupaten Semarang, Pejabat Pemerintah Kabupaten Semarang, Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Semarang, Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Semarang, Dinas Pertanian Perkebunan Kehutanan Kabupaten Semarang, Kepala BAPEDA Kabupaten Semarang, Camat Bawen, dan Kepala Desa Lemah Ireng¹¹³.

Pada tahap awal sosialisasi, warga berkumpul di balai desa, pihak P2T menyampaikan maksud dari undangan tersebut kepada warga, bahwa akan dibangun jalan tol Semarang-Solo yang merupakan program pemerintah untuk kepentingan umum yang melewati Desa Lemah Ireng. Panitia Pengadaan Tanah (P2T) meminta ijin dan meminta kerjasamanya kepada warga Desa Lemah Ireng agar mendukung lancarnya proses pengadaan tanah jalan tol.

Sosialisasi tidak hanya dilakukan oleh P2T, tetapi dilakukan juga oleh perangkat desa pada acara-acara tertentu misalnya seperti rapat RT dan waktu pengajian. Musyawarah sudah berjalan lima kali dengan dihadiri TPT (Tim Pembebasan Tanah), P2T (Panitia Pengadaan Tanah),

¹¹² Tugas Panitia Pengadaan Tanah jalan tol Semarang-Solo Kabupaten Semarang sebagai berikut:

- 1) memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat; 2) mengadakan penelitian dan inventarisasi atas bidang tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan; 3) mengadakan penelitian mengenai status hukum bidang tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya; 4) mengumumkan hasil penelitian inventarisasi sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c; 5) menerima hasil penilaian harga tanah, dan/atau bangunan, dan/atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dari Lembaga atau Tim Penilai Harga Tanah dan pejabat yang bertanggung jawab menilai bangunan dan/atau

¹¹³ Wawancara langsung dengan Vega selaku Satgas Administrasi Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten Semarang pada 3 Juli 2012.

Polisi, TNI, dan warga masyarakat Desa Lemah Ireng¹¹⁴.

Pada awalnya sosialisasi pembangunan jalan tol yang melewati Desa Lemah Ireng ini diterima baik oleh warga, baik warga yang tanahnya tidak terkena proyek maupun warga yang tanahnya terkena proyek jalan tol (warga yang berhak). Hal ini karena diperoleh informasi saat sosialisasi pengadaan tanah di Balai Desa Lemah Ireng bahwa dengan adanya proyek pembangunan jalan tol tersebut bisa membuat lapangan pekerjaan untuk warga sekitar dan menambah pendapatan keluarga, misalnya membuka warung untuk para pekerja jalan tol, atau menjadi buruh bangunan bagi proyek tol tersebut.¹¹⁵

Hasil dari sosialisasi ini semua warga setuju dengan adanya proyek jalan tol yang akan melewati desa mereka, dan proses sosialisasi juga berjalan lancar bahkan mereka merelakan tanamannya jika ditebangi guna kepentingan pengukuran tanah karena memang warga sudah bersedia dengan proyek jalan tol.

Tahap inventarisasi yang dilakukan meliputi inventarisasi tanah, inventarisasi bangunan, dan inventarisasi tanaman. Satgas yang mengerjakan inventarisasi berbeda-beda sesuai dengan spesifikasi masing-masing objek inventarisasi yang akan dilakukan. Proses awal inventarisasi yaitu pendataan batas wilayah, pengukuran bidang tanah, pemetaan bidang tanah, dan penunjukan batas dilakukan dengan cara tim *appraisal* bersama Satgas P2T terjun langsung ke lapangan. Tim *appraisal* bekerja independen dengan cara survey langsung ke lapangan untuk mencari informasi tentang harga tanah berdasarkan harga pasar.¹¹⁶

Pada proses pengadaan tanah di tahap musyawarah dilakukan untuk membahas bentuk dan besarnya ganti rugi. Dalam musyawarah ini yang diinginkan adalah titik temu keinginan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang instansi pemerintah yang memerlukan tanah, untuk selanjutnya memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi.

114 Wawancara dengan Trimanto selaku Kepala Desa, 13 Juni 2012.

115 Wawancara dengan Kaswan selaku warga Lemah Ireng pada 12 Juni 2012 dan pendapat Sri berdasarkan wawancara pada 19 Juni 2012

116 Wawancara dengan Waligi pada 12 September 2012

UUPT tahun 2012 mengatur tentang bentuk dan besarnya uang ganti rugi sepenuhnya diserahkan kepada hasil musyawarah, sedangkan hasil musyawarah yang dilakukan sampai lima kali di Desa Lemah Ireng terkait bentuk dan besarnya ganti rugi tidak menghasilkan kesepakatan dan sulit mendapatkan titik temu dengan mulus. Pemerintah menggunakan lembaga konsinyasi (menitipkan uang ganti rugi di pengadilan) yang diatur dalam UUPT tahun 2012 daripada lembaga pencabutan hak atas tanah yang diatur dalam UU No 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah. Dengan adanya konsinyasi ini, menyulut konflik antara para pihak yang berkepentingan yakni warga yang berhak dengan pemerintah.

Kesepakatan mengenai ganti rugi tanah tidak berjalan secara mulus bisa dimungkinkan 2 (dua) hal, *pertama* norma hukum sendiri yang diciptakan tidak aplikatif karena tidak cocok dengan kondisi dan situasi kehidupan di masyarakat dan tidak konsisten dengan norma hukum yang lain¹¹⁷, *kedua* tidak memberikan nilai keadilan sosial baik dari aspek sosial budaya maupun dari aspek ekonomi bagi warga yang berhak.

Kondisi masyarakat Desa Lemah Ireng sudah mulai berpikir kritis, dinamis, bahkan bisa menjurus kepada anarkis. Masyarakat beranggapan bahwa kepemilikan terhadap tanah merupakan kepemilikan yang mutlak, artinya tidak bisa diganggu gugat termasuk gangguan/gugatan dari pemerintah/Negara, dengan dasar itu para pemilik tanah tidak mudah melepaskan haknya walau tanahnya dibutuhkan oleh Negara untuk pembangunan kepentingan umum.

Dalam temuan, hampir setiap warga yang berhak di Desa Lemah Ireng merasa dirinya tertekan yang dimulai tekanan non fisik (psikis) berupa intimidasi dari aparat pemerintah setempat, juga tertekan dengan jumlah uang ganti rugi yang tidak layak, hal ini dibuktikan dengan sulitnya mencari lahan baru sebagai pengganti tempat tinggal bagi mereka yang tinggal di kota-kota besar karena tingginya harga bahan bangunan dan masih ditambah lagi dengan kehilangan usaha/pekerjaan yang menopang kehidupan keluarganya.

¹¹⁷ Pemerintah tidak konsisten menerapkan peraturan yang masih berlaku yakni UU no. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah terkait dengan kebijakan ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Masyarakat desa yang terkena pengadaan tanah mencari tempat pengaduan (keberatan) ke wakil rakyat (DPRD Provinsi Jawa Tengah), Komnas HAM, Ombusman juga KP2KKN karena mereka merasa tertekan karena intimidasi aparat pemerintah sendiri, tetapi akhirnya berubah sikap menjadi anarkis karena tidak ada hasil dari pengaduan mereka tersebut.

Setiap orang yang terkena program pengadaan tanah, pasti selalu mengharapkan tingkat kehidupan yang lebih baik atau paling tidak sama dengan kondisi sebelumnya. Begitu pula dengan warga Desa Lemah Ireng, mereka ternyata menghadapi kehidupan yang lebih buruk dari sebelum tanahnya dibebaskan dan ini mengakibatkan gejala sosial, demi mempertahankan keberadaan kehidupannya, keluarganya dan kehidupan bermasyarakatnya baik bidang adat budaya dan bidang keagamaan.

Penilaian ganti rugi fisik yang tidak transparan (tidak terbuka) mengakibatkan warga tidak percaya perhitungan yang dinilai Penilai Harga Tanah (PHT). Padahal berdasarkan Penjelasan Pasal 2 huruf (e) UUPT tahun 2012 bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah (asas keterbukaan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum).

Ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti rugi selain tidak adanya keterbukaan data penilaian dari PHT juga disebabkan tim penaksir harga tidak menilai ganti rugi non fisik yang di derita warga yang terkena dampak proyek jalan tol Semarang – Solo. Tim penaksir harga hanya bekerja berdasarkan surat tugas yang diberikan P2T, hal mana menugaskan sebatas menilai untuk ganti rugi fisik semata.

Dalam temuan tidak dinilai (dihitung) ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah di Desa Lemah Ireng. Padahal berdasarkan Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 telah disebutkan dengan jelas bahwa ganti rugi yang dapat di nilai (ganti rugi non fisik) dinilai. Kriterianya dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 33 huruf (f) tersebut.¹¹⁸

¹¹⁸ Penjelasan Pasal 33 Huruf f UU no. 2 tahun 2012, yang dimaksud dengan “kerugian lain yang dapat dinilai” adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa.

Pemerintah seharusnya mencari jalan keluar bagi kehidupan warga yang berhak yang akan menderita apabila kehilangan tanahnya sebagai sumber kehidupannya. Hal ini terkait dengan tugas umum dari pemerintah sendiri mempunyai kewajiban untuk melindungi, mengamankan dan mensejahterakan masyarakat secara keseluruhan termasuk semua warga masyarakat yang terkena dampak dari pembangunan pengadaan tanah.

Dampak tidak diterapkannya ketentuan ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum menunjukkan hukum yang tidur (*sleeping law*) sehingga tidak tercapai kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Hal ini disebabkan para pelaksana hukum tidak konsisten menjalankan apa yang telah diperintahkan dalam kebijakan pengadaan tanah yang berlaku.

C. Konflik Kebijakan Ganti Kerugian di Desa Lemah Ireng

Masyarakat Desa Lemah Ireng yakni Warga terkena proyek (WTP) dan warga terkena dampak (WTD) pembangunan jalan tol Semarang-Solo melakukan aksi blokir jalan akses utama Desa Lemah Ireng yang dijadikan jalur kendaraan proyek. Aksi tersebut merupakan buntut kekecewaan warga karena tuntutan mereka tidak dipenuhi pihak pemerintah. Warga menuntut ganti rugi terkait dampak aktivitas proyek jalan tol terhadap bangunan rumah yang retak, polusi udara dan polusi suara. Pihak kontraktor hanya memberikan uang pembangunan desa secara global (keseluruhan) tanpa mendata warga yang terkena dampak orang perorang. Mereka hanya menyerahkan pada Ketua RW sejumlah uang dan meminta untuk membagikan seluruh RT.

Ganti rugi atas gangguan dari dampak proyek untuk masing-masing warga hingga saat ini belum ada. Padahal sejumlah bangunan rumah yang berada di RT 3, 4, 5, dan RT 6 mengalami kerusakan. Kerusakannya berupa retak-retak pada tembok karena getaran kendaraan berat yang melintas setiap hari¹¹⁹. Pada musyawarah yang dihadiri unsur warga, perwakilan dari PT Adhi Karya, tokoh masyarakat dan desa, serta jajaran Kepolisian dan TNI juga menghasilkan keputusan pemberian ganti rugi non fisik berupa biaya pengobatan bagi warga yang sakit akibat dampak

119 Ketua RT 3 RW 5, Desa Lemah Ireng, Daryanto, 5 September 2012.

proyek. Adapun bangunan rumah warga yang mengalami retak akan mendapat biaya perbaikan sebesar Rp 500.000,- dan apabila besaran biaya perbaikan kurang, PT Adhi Karya bersedia memberi tambahan biaya. Kesepakatan tersebut ditandatangani oleh seluruh Ketua RW dan RT di wilayah Lemah Ireng serta perwakilan dari PT Adhi Karya, dan disaksikan pihak Polsek Bawen, Polres Semarang, Pemerintah Desa dan anggota DPRD Kabupaten Semarang. Dalam temuan, ternyata kesepakatan tersebut tidak terealisasi dengan benar. Uang ganti rugi non fisik tersebut diberikan kepada warga atau kepala keluarga (KK) diberikan sekali selama proyek berlangsung itu, besarnya sangat tidak layak bagi kehidupan mereka bahkan ada yang tidak dapat karena uang ganti rugi tidak cukup untuk semua warga yang terdampak.¹²⁰

Bentrokan fisik yang menjadi insiden di sepanjang jalan menuju proyek di desa Lemah Ireng, mengakibatkan jatuh korban nyawa dan rusaknya areal tanah persawahan dan perkebunan. Kondisi-kondisi akibat konflik pertanahan tersebut makin runyam lagi ketika konflik ditunggangi oleh pihak-pihak yang berkepentingan politik untuk menjatuhkan kedudukan pejabat ataupun kredibilitas pemerintah. Ini dapat terjadi karena konflik tersebut menimbulkan kerawanan aspek sosial, politik, ekonomi, keamanan dan aspek-aspek kehidupan manusia, sehingga keadaan seperti ini dapat dimanfaatkan oleh pihak yang berniat mengacaukan stabilitas nasional. Jadi tanpa disadari bersama bahwa akibat konflik ganti rugi tanah yang berkelanjutan adalah kerawanan-kerawanan di bidang ekonomi, sosial, politik dan keamanan serta kerusakan citra investasi bagi investor asing. Selain itu efek langsungnya adalah kerugian bagi warga yang terkena dampak dari proyek pembangunan dan proyek pun menjadi terhambat. Hal ini sangat merugikan negara dan rakyat yang sangat membutuhkan jalan tol untuk memperlancar usahanya, dalam hal ini kelancaran transportasi. Konflik antara warga dan pemerintah menunjukkan pelanggaran dari tujuan Negara RI agar tanah dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia bukan malah menjadikan kekisruhan dan penderitaan bagi rakyat.

Berbagai konflik ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan

¹²⁰ Wawancara dengan Ketua RW 03 Desa Lemah Ireng, Kusman Sutiyono selaku koordinator pembagian uang ganti rugi non fisik, 5 September 2012.

umum disebabkan oleh tidak konsistennya sikap para pelaksana peraturan perundang-undangan. Dalam praktik ketentuan ganti rugi non fisik tidak diterapkan sehingga seringkali tidak ada penilaian mengenai ganti rugi non fisik dalam penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi oleh P2T. Kisruh pengadaan tanah di Desa Lemah Ireng Kabupaten Semarang melibatkan warga masyarakat, Pemerintah Daerah dan P2T selaku pelaksana pengadaan tanah.

Atas nama kepentingan umum atau kepentingan pembangunan, tanah di sejumlah daerah di Kabupaten Semarang yang terkena proyek Jalan Tol Semarang Solo, tanah dieksekusi padahal kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi belum tercapai. Sebagian warga tak menggubris. Tenda-tenda dan bangunan-bangunan darurat yang mereka dirikan dan dihancurkan oleh polisi dan TNI. Kerugian secara materiil dan psikis pun diderita warga karena mereka tidak berpeluang untuk tawar-menawar guna mendapatkan ganti rugi yang lebih layak.

Atas putusan P2T tentang penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi di Desa Lemah Ireng yang dikuatkan dengan Surat Keputusan (SK) Gubernur Jawa Tengah yang mengukuhkan keputusan panitia pengadaan tanah (P2T) untuk pembangunan jalan tol terkait ketetapan bentuk dan ganti rugi tanah warga di Lemah Ireng, akhirnya warga yang berhak mengajukan gugatan dan terdaftar di panitera Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang pada 3 September 2012, dengan nomor register 63/G/2012/PTUN.SMG. Dalam hal ini yang menjadi obyek gugatan ialah SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/36 Tahun 2012 tanggal ditetapkan 19 Juli 2012. Tentang pengukuhan keputusan P2T untuk pembangunan ruas jalan tol Semarang-Bawen Nomor 590/0052/VI/2012 tentang penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi parsial tanah, bangunan, dan tanaman untuk kepentingan pembangunan ruas jalan tol Semarang-Solo yang terletak di Desa Lemah Ireng Kecamatan Bawen. Warga Desa Lemah Ireng tetap menuntut pemerintah bersikap transparan (terbuka) memperlihatkan hasil penilaian tim appraisal independen terkait penetapan harga ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah (P2T).

Eksekusi¹²¹ yang dilakukan pemerintah terhadap obyek pengadaan

121 Pada tanggal 29 November 2012 terjadi eksekusi lahan di Desa Lemah Ireng seluas 77.073 meter persegi berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 333/KPTS/M/2011 tanggal 8 November 2011, serta Peraturan Presiden Republik Indonesia

tanah merupakan bentuk pelanggaran hukum karena proses hukum masih berjalan dan putusan kasasi belum turun. Proses kasasi menggugat penetapan harga dalam surat keputusan Gubernur Jateng hingga saat ini belum turun. Hak perdata berupa sertifikat tanah masih berada pada warga dan uang pengganti konsinyasi yang disediakan di Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang belum diambil oleh warga seharusnya eksekusi tidak bisa dilakukan.

Menurut kuasa hukum warga yang berhak Desa Lemah Ireng yang bernama Heri Sulistyono, bahwa penetapan eksekusi lahan untuk jalan tol Ungaran-Bawen itu seharusnya dibacakan panitera Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang bukan pihak P2T yang membacakan surat pengosongan lahan, bukan surat perintah eksekusi dari pengadilan. Surat penetapan eksekusi seharusnya dibacakan oleh panitera PN. Hingga eksekusi dilakukan, warga tidak melihat perwakilan dari PN¹²².

Berkaitan dengan ketentuan mengenai konsinyasi dan eksekusi dalam kebijakan pengadaan tanah UU No. 2 Tahun 2012 bertentangan dengan UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan tepatnya Pasal 58 ayat (4) menyatakan bahwa, pemberian ganti rugi lahan didasarkan pada kesepakatan. Adapun Pasal 59 ayat (1) menegaskan, apabila kesepakatan tidak tercapai dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindah, maka harus dilakukan pencabutan hak atas tanah sesuai perundang-undangan bidang pertanahan. Padahal kedua UU masih berlaku dan pencabutan hak atas tanah tidak ditempuh. Artinya, tanah tersebut masih milik warga, tidak boleh dieksekusi¹²³

Eksekusi tersebut melanggar prosedur hukum karena hak perdata atas lahan masih melekat pada warga Lemah Ireng. Selain itu, proses kasasi untuk menggugat surat keputusan gubernur terkait harga belum

Nomor 65 Tahun 2006 tentang perubahan atas peraturan yang sama Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Surat Keputusan Gubernur Nomor 590/36 Tahun 2012 tanggal 19 Juli 2012 tentang Pengukuhan Keputusan Panitia Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Ruas Jalan Tol Semarang-Bawen Nomor 590/0052/VI/2012 dan Penetapan Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang Nomor 01 hingga 63/Pdt.Con/2012/PN.Ung tanggal 3 dan 11 Oktober 2012 yang menyatakan sah dan berharga penawaran pembayaran dan penitipan sebagai konsinyasi.

122 Wawancara dengan Heri Sulistyono, Kuasa Hukum Warga Lemah Ireng, Semarang 8 Januari 2013.

123 Ibid.

ada putusan. Hak perdata masih melekat pada warga karena uang pengganti hasil konsinyasi belum diambil oleh warga. Seharusnya konsinyasi itu dilakukan menunggu keputusan hukum tetap. Dalam hal ini putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang yang menolak gugatan warga belum bersifat ingkrah.¹²⁴

Pada akhirnya warga yang berhak dari Desa Lemah Ireng, Bawen, Kabupaten Semarang mencabut gugatannya terkait penetapan harga yang dilakukan oleh appraisal. Pencabutan gugatan tersebut dilakukan oleh kuasa hukum mereka yang bernama Heri Sulistyono pada persidangan yang digelar di Pengadilan Negeri (PN) Kabupaten Semarang pada tanggal 21 Mei 2013.

Berdasarkan data Humas PN Kabupaten Semarang, terakhir warga yang berhak yang mengambil uang ganti rugi yang dititipkan di pengadilan (konsinyasi) diantaranya Karsimin dengan nilai konsinyasi Rp 347.074.500, Saipan/Ngatiyem (Rp 101.444.000), Ngadinem (Rp 190.159.500), Rasmi/Karmin (Rp 38.187.500), Dipan Slamet (Rp 4.061.500), Tumirah (Rp 2.430.000), Satimin (Rp 103.592.000), Sarji (Rp 181.224.000), Sri Mariyatun (Rp 27.220.000), dan Jono WTP pemilik dua bidang tanah dengan nilai konsinyasi masing-masing Rp 48.115.000 dan Rp 2.925.000¹²⁵.

Berdasarkan hasil penelitian, pencabutan gugatan dan diteruskan dengan pengambilan uang ganti rugi (konsinyasi) dilakukan warga dikarenakan warga banyak yang membutuhkan uang untuk biaya hidupnya dan keluarganya. Mereka terpaksa mengambil uang ganti rugi meskipun bagi mereka dirasakan tidak adil karena uang ganti rugi tersebut tidak bisa untuk menghidupi keluarganya secara layak karena ganti rugi non fisik tidak diperhitungkan oleh pemerintah, misalnya biaya untuk

124 Warga Terkena Proyek (WTP) jalan tol Semarang-Solo dari Desa Lemah Ireng, Bawen, Kabupaten Semarang mengajukan gugatan atas Surat Keputusan (SK) Gubernur Jawa Tengah atas dikukuhkannya keputusan panitia pengadaan tanah (P2T) untuk pembangunan jalan tol terkait penetapan bentuk dan ganti rugi tanah warga di Lemah Ireng. Surat gugatan diterima dan terdaftar di panitera Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang pada 3 September 2012, dengan nomor register 63/G/2012/PTUN.SMG. Dalam hal ini yang menjadi obyek gugatan ialah SK Gubernur Jawa Tengah Nomor 590/36 Tahun 2012 tanggal ditetapkan 19 Juli 2012 tentang pengukuhan keputusan P2T untuk pembangunan ruas jalan tol Semarang-Bawen Nomor 590/0052/VI/2012 tentang penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi parsial tanah, bangunan, dan tanaman untuk kepentingan pembangunan ruas jalan tol Semarang-Solo yang terletak di Desa Lemah Ireng Kecamatan Bawen.

125 Data dari Pengadilan Negeri Kabupaten Semarang, Desember 2013.

pindah dan alih profesi karena kehilangan pekerjaan. Desakan kebutuhan hidup yang membuat mereka menyerah untuk mendapatkan keadilan.

Berdasarkan uraian diatas maka permasalahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terletak pada besarnya ganti rugi. Hal ini terbukti, bahwa ganti-rugi yang diberikan kepada sebagian warga yang terkena dampak proyek pengadaan tanah dinilai terlalu rendah atau tidak wajar.

Penanganan konflik¹²⁶ terkait ganti rugi proyek jalan tol Semarang Solo di Desa Lemah Ireng tidak cukup dengan penanganan secara legalistik formal saja, yang hanya mampu mencapai keadilan formal sedangkan keadilan substansial tidak terjamah oleh hukum. Hukum harus mampu melakukan *rule making* sekaligus *rule breaking*. Solusi yang ditawarkan dari kebuntuan melalui pendekatan positivisme ini adalah digunakannya Hukum Progresif sebab hukum hanyalah salah satu sub sistem dari sistem sosial yang cakupannya lebih besar hingga hukum tidaklah berada dalam ruang hampa, tetapi senantiasa berinteraksi dengan sub-sub sistem sosial lainnya yang ada dalam tatanan masyarakat. Menurut pandangan **Charles Sampford**, salah satu pemikir yang mengembangkan model pendekatan chaos menjelaskan sebuah realitas yang bersifat *melee*, untuk menggambarkan relasi a-simetris (tidak sistematis) yang terjadi dalam masyarakat. Berdasarkan Teori Chaos, hukum tidak dilihat sebagai bangunan yang bersifat sistem-mekanis, tetapi dilihat sebagai realitas yang bersifat cair.¹²⁷ Perubahan hukum harus lebih humanis, responsive dan demokratis sehingga masyarakat akan melaksanakan hukum tersebut dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

Pencapaian kesepakatan mengenai jumlah ganti rugi dalam pengadaan tanah ini tidak bisa berjalan secara lancar karena banyak komponen yang harus disinergikan untuk mencapai tujuan yang sama. Nyatanya pada pelaksanaan proses ganti rugi hanya berdasarkan pada aturan hukum dan banyak konflik kepentingan dalam pelaksanaannya. Artinya dalam

126 Dalam bahasa Inggris disebut *conflict* atau *dispute*, yang berarti perselisihan, pertentangan atau ketidaksamaan antara dua pihak atau lebih. Lihat Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Konflik Di luar Pengadilan Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi Arbitrase*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 19.

127 Lihat, Charles Sampford, *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell, New York USA, 1989.

muatan materi jumlah ganti ruginya selalu saja ada kepentingan yang mengikutinya. Konflik ini akan mempengaruhi kebijakan yang ditetapkan mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Terkait dengan konflik ini, menurut **Ralf Dahrendorf** bahwa konflik adalah situasi sosial yang memiliki arah dan substansi yang saling bertentangan¹²⁸. Dengan demikian dampak dari tidak diterapkannya kebijakan ganti rugi non fisik secara benar dalam pengadaan tanah jalan tol semarang solo adalah konflik kepentingan dari para pihak yang terkait dalam pengadaan tanah tersebut. Adanya konflik kepentingan dalam penentuan harga dalam ganti rugi tersebut, maka teori konflik menjadi sangat tepat digunakan untuk menjelaskan fenomena ini.

Pandangan **Mantindale**¹²⁹ bahwa konflik adalah ciptaan manusia yang mengalami. Artinya teori konflik adalah tindakan manusia yang terlibat dalam peristiwa sosial dan politik, sosial ekonomi dan bidang-bidang lainnya selalu ada konflik, termasuk dalam hal ini adalah konflik mengenai penentuan ganti rugi yang masuk dalam bidang sosial. Teori konflik sebenarnya merupakan teori yang berusaha untuk mengkritisi Teori Struktural Fungsional **Talcot Parsons** yang memandang bahwa masyarakat sebagai suatu kesatuan yang seimbang (*equilibrium*) yang cenderung statis dan tertutup.

Menurut **Aditjondro**, konflik agraria di Indonesia bersifat multi dimensional yang tidak dipahami hanya sebagai perkonflikan agraris *an sich*¹³⁰, tetapi puncak gunung es dari beragam jenis konflik lainnya yang mendasar, seperti konflik antar sistem ekonomi, konflik mayoritas-minoritas, konflik antara masyarakat modern versus masyarakat adat, konflik antara Negara dan warga negara, konflik antarsistem ekologi (ekosistem versus industrialisme), konflik antarsistem pengetahuan (sistem pengetahuan positivistik versus sistem pengetahuan asli), konflik antara budaya (budaya modern versus budaya asli) serta konflik dalam

128 George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, terjemahan oleh Alimandan, Kencana, Jakarta, 2004, hal. 155

129 Don Mantidale, *The Nature and Types of Sociological Theory*, Boston, Houghton Mifflin Co, 1960, hal. 142.

130 *An Sich* (jerman):in se(latin): lebih lanjut, secara literer adalah segala hal yang muncul dengan sendirinya dari dirinya, tanpa ada relasi atau hubungan terhadap sesuatupun(khususnya, tanpa ada hubungan terhadap segala bentuk pengertian-dalam kesadaran). *An sich*, adalah ada dengan sendirinya (http://id.wikipedia.org/wiki/An_sich)

relasi gender¹³¹.

Dalam konteks konflik ganti rugi tanah ini, dapat diartikan sebagai penyebab penderitaan, baik secara fisik maupun secara psikis yang berkaitan dengan perbuatan orang lain. Penderitaan itu dapat ditimbulkan oleh perseorangan atau kelompok, bahkan juga oleh pemerintah, sedangkan korban bukan saja perorangan, melainkan dapat pula terdiri atas beberapa orang atau komunitas tertentu. Penderitaan juga tak hanya secara fisik, melainkan juga bisa inklusif dalam arti secara finansial, ekonomi, sosial budaya, agama, dan dalam arti psikis secara luas¹³².

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pun telah dijadikan saluran tidak resmi sebagai lembaga penyelesaian konflik mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah antara pemerintah dengan warga desa Lemah Ireng. Hal mana telah diadakan mediasi kasus lahan 8 Kepala Keluarga yang terkena Proyek Jalan Tol Semarang – Solo antara warga dengan Pemerintah Kabupaten Semarang di Kantor Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Jakarta Pusat. Akan tetapi mediasi ini tidak mendapatkan kesepakatan mengenai penetapan bentuk dan besarnya ganti rugi tersebut.

Tindakan pemerintah menindas rakyat ini selalu diklaim sebagai bagian dari upaya negara untuk menegakkan stabilitas sosial, politik, dan keamanan agar proses pembangunan bangsa bisa berlangsung terus. Sedangkan upaya rakyat untuk mempertahankan haknya dituduh menghambat pembangunan, dan dijadikan pembenaran oleh negara dan aparatnya untuk melakukan sejumlah upaya penaklukan atau penindasan¹³³. Demikian, segala penaklukan dan penindasan dilakukan oleh negara dalam rangka memaksakan dilaksanakan proyek pembangunan dengan alasan untuk kepentingan umum, negara seolah-olah memiliki legitimasi untuk melakukan segala penindasan terhadap rakyat yakni tanpa persetujuan (kesepakatan) mencabut hak atas tanah tanpa melalui lembaga pencabutan hak atas tanah yang masih

131 Lihat George J. Aditjondro, *Dimensi-dimensi Politik Konflik Tanah, Makalah Latihan Analisis Sosial Tanah, Medan, 1993*.

132 J.E. Sahetapy (ed), *Bunga Rampai Viktimisasi, Eresco Bandung, 1995. Hlm. 6*.

133 Dianto Bachriadi, *Konflik Agraria dan Perlunya Penegakan Lembaga Peradilan Independen, Reforma Agraria, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 312*.

berlaku sampai saat ini. Apabila pemerintah konsisten dengan lembaga konsinyasi dalam UUPT tahun 2012 seharusnya mencabut UU No. 20 tahun 1961 yang mengatur tentang lembaga pencabutan hak atas tanah apabila tidak terjadi ketidak sepakatan dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang memuat ketentuan ganti rugi bagi warga yang berhak, seyogyanya diciptakan untuk memberikan rasa keadilan, perlindungan, dan kepastian hukum. Nyatanya banyak ketentuan, bahkan perundang-undangan, yang tumpang tindih sehingga menimbulkan kerancuan. Penerapan ketentuan mengenai konsinyasi yang diatur dalam dua peraturan yakni Kitab Undang Undang Hukum Perdata dan UUPT tahun 2012 saling bertentangan menimbulkan konflik kewenangan.

Pasal 9 UUPA merupakan realisasi prinsip kenasionalan bangsa, di mana setiap WNI memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk dapat menikmati manfaat serta hasil tanah itu bagi dirinya sendiri maupun bagi keluarganya. Namun sayangnya, keinginan warga negara kerap kali berbenturan dengan keinginan pemerintah yang mengatasnamakan kepentingan orang banyak, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan yang memerlukan ketersediaan tanah dalam jumlah yang banyak¹³⁴

Konflik terkait ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang muncul setiap tahunnya menunjukkan bahwa penanganan tentang kebijakan pengadaan tanah tersebut belum dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Salah satu faktor yang menyebabkan timbulnya konflik dan konflik mengenai ganti rugi tersebut adalah penerapan kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang tidak berkeadilan sosial.

Hukum dalam fungsinya sebagai kontrol sosial (*sosial control*), berupa proses mempengaruhi anggota-anggota masyarakat agar bertindak laku atau bersikap tindak sesuai harapan masyarakatnya. Kontrol sosial oleh hukum dijalankan dengan berbagai cara dan melalui pembentukan berbagai badan yang dibutuhkan. Dalam hubungan

¹³⁴ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 28.

ini, hukum biasa disebut sebagai sarana melakukan kontrol sosial yang bersifat formal. Pelaksanaan kontrol sosial pada suatu saat tidak lagi berhenti pada orientasi masa sekarang, melainkan juga ditujukan menjangkau masa yang akan datang. Dengan demikian persoalannya bukan sekadar bagaimana mempengaruhi tingkah laku anggota-anggota masyarakat melainkan menyangkut perubahan yang dikehendaki. Jenis kontrol sosial yang demikian biasa disebut dengan istilah *sosial engineering*.¹³⁵

Dalam memahami fungsi hukum sebagai *sosial engineering* **Satjipto Rahardjo** menyebutnya sebagai fungsi yang digunakan sebagai instrumen mencapai tujuan-tujuan tertentu. Instrumentasi hukum harus memenuhi persyaratan utama yakni (1) perekaman yang baik terhadap kenyataan yang ada, (2) analisis yang lengkap terhadap prioritas nilai berikut jenjang nilai-nilai itu, (3) pengujian atau verifikasi pengandaian atau dugaan kebutuhan perubahan yang diinginkan, dan (4) pengukuran terhadap efek hukum yang diberlakukan¹³⁶. Dalam hal, ini hukum dapat digolongkan sebagai faktor penggerak yang bersifat pemula untuk memberikan dorongan pertama secara sistematis. Penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat berkaitan erat dengan konsep penyelenggaraan kehidupan sosial dan ekonomi¹³⁷.

Penentuan ganti rugi non fisik dalam pengaduan tanah untuk kepentingan umum, pada dasarnya tidak sederhana dan mudah. Pembebasan tanah, menyebabkan berbagai kepentingan warga masyarakat pemilik tanah menjadi sub-ordinat yaitu sebagai pihak yang harus tunduk pada kepentingan pemerintah. Fungsi sosial yang dirumuskan dalam Pasal 6 UUPA, mengandung logika bahwa kepentingan sosial/umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi pemilik tanah. Dalam pembebasan tanah, fungsi sosial menjadi problematik, sebab setiap pembebasan tanah untuk pembangunan/ pendirian industri aktivitasnya selalu diprakarsai penguasa dan pengusaha yang memerlukan tanah. Akibatnya, logika untuk kepentingan umum sering dijadikan alasan pembenar untuk mengabaikan kepentingan pemilik tanah. Misalnya

135 *Satjipto Rahardjo, 1979 dalam Yusriadi, Ibid 137.*

136 *Op.cit.*

137 *Yusriadi, Ibid, hal 137.*

dengan dalih ”semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, sehingga dalam penentuan ganti rugi selama ini ditentukan sepihak dari pemerintah. Akibatnya, terdapat kecenderungan yang membenarkan adanya tolak ukur yang berbeda dalam menentukan kelayakan ganti rugi untuk tanah yang diperlukan. Kelembagaan desa/kelurahan yang ada selama ini tidak berkembang secara efektif dan seolah-olah hanya merupakan kepanjangan tangan pengusaha. Kelanjutannya, lembaga yang ada bukan sebagai wahana mengaktualisasikan kepentingan pemilik tanah melainkan lebih mengabdikan kepada kepentingan pengusaha. Bahkan, meskipun kepentingan tersebut tidak sejalan dengan kepentingan pemilik tanah. Esmi Warrasih menyatakan, bahwa dalam setiap pembebasan tanah selalu ditemui adanya masyarakat yang semakin tidak terlindungi, tersubordinasi serta tereksplotasi, dan yang telah mencapai puncaknya pada masa Orde Baru yang sampai sekarang masih berlangsung¹³⁸

Penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi telah menyebabkan munculnya berbagai konflik sosial yang terjadi secara sistematis. Berbagai konflik tersebut, bermula dari digunakannya kekuasaan dan wewenang lembaga yang ada di desa/ kelurahan untuk menempatkan pihak pemilik tanah pada posisi bawah. Oleh karena wewenang adalah sah, maka terhadap para pemilik tanah yang tidak tunduk terhadap wewenang yang ada, akan terkena sanksi. Benar apa yang digambarkan oleh **Ralf Dahrendorf**, bahwa masyarakat merupakan persekutuan yang terkoordinasi secara paksa (*imperatively coordinated associations*)¹³⁹

Konflik yang banyak terjadi terkait ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan pemerintah, harus dipandang sebagai penolakan masyarakat terhadap tindakan pemerintah dalam mengatur, mengurus dan mengawasi tanah. Konflik tersebut merefleksikan bahwa pengaturan, pengurusan dan pengawasan atas tanah yang dilakukan negara selama ini, belum dapat memberikan kesejahteraan yang berkeadilan kepada masyarakat. Karena itu, untuk

138 Esmi Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Realitas Berlakunya Ketentuan dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2001, hlm. 2-3.

139 Ralf Dahrendorf, *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri, Sebuah Analisa Kritik*, Jakarta, CV. Rajawali, 1986, hlm. 20.

dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan, fenomena konflik, hendaknya direspon untuk melakukan perbaikan-perbaikan, agar hukum benar-benar dapat mewujudkan tujuannya untuk membahagikan manusia dan masyarakat.

Terkait pencegahan konflik kebijakan ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka budaya hukum dalam masyarakat sangat penting untuk diperhatikan meliputi nilai-nilai, ide, persepsi, sikap, keyakinan termasuk harapan-harapan masyarakat terhadap substansi dan struktur hukum. Menurut **Esmi Warassih**, bahwa budaya hukum menjadi bagian dari kekuatan sosial yang menentukan efektifitas hukum dalam masyarakat, bahkan sebagai “motor penggerak keadilan”, yakni menjembatani sistem hukum dengan sikap manusia dalam masyarakat.¹⁴⁰

Pandangan **Karl Marx**, bahwa hukum dan kekuasaan politik itu, adalah sarana para kapitalis untuk melanggengkan dominasi ekonominya, oleh karena itu hukum bukanlah merupakan suatu idealisme moral masyarakat, melainkan sebagai pengemban amanat kepentingan ekonomi para kapitalis.¹⁴¹ Pandangan ini menegaskan bahwa hukum positif itu mengabdikan pada kepentingan-kepentingan tertentu. Dalam perspektif teori bekerjanya hukum dalam masyarakat, kepentingan yang dimaksudkan merupakan faktor-faktor non-hukum, yang ikut mempengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Dahrendorf mengemukakan bahwa konflik sosial (konflik kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah) mempunyai sumber struktural, yakni hubungan kekuasaan yang berlaku dalam struktur organisasi sosial. Konflik mempunyai sumber struktural, yakni hubungan kekuasaan yang berlaku dalam struktur sosial, yang menunjukkan adanya pola hubungan superordinasi dan subordinasi. Konflik terjadi antara kelompok yang memegang posisi otoritas dengan kelompok subordinat yang mempunyai kepentingan tertentu, yang arah dan substansinya saling bertentangan.¹⁴²

Terkait persoalan konflik antara pemerintah (P2T) dengan

140 Esmi Warassih, *Pranata hukum Sebuah Telaah Sosial*, 2005, hlm. 89.

141 Soetandyo Wignjosebroto, *Teori-Teori Sosial, Makalah PDIH –Undip, Semarang*, 2006, hlm. 18-19.

142 George Ritzer-Douglas J Goodman, *Teori Sosiologi Modern, Edisi Keenam, Alih Bahasa Alimandan, Prenada Media Group, Jakarta, Cet ke-4*, 2007, hlm 155

masyarakat Desa Lemah Ireng (WTP dan WTD) ini dengan teori konflik Ralf Dahrendorf menjelaskan bahwa konflik terjadi karena adanya perbedaan kekuasaan dan kepentingan dalam sistem sosial. **Ralf Dahrendorf** beranggapan bahwa masyarakat mempunyai dua wajah yakni konflik dan konsensus. Dahrendorf mengakui bahwa masyarakat tidak akan dapat bertahan tanpa konflik dan konsensus, yang keduanya menjadi prasyarat, sehingga kita tidak akan dapat menemukan konflik jika sebelumnya tidak ada konsensus, sebaliknya konflik dapat mengarahkan konsensus dan integrasi.

Dalam konteks inilah, **Dahrendorf** mengajukan proposisi yang dapat digunakan untuk melihat berbagai konflik yang tumbuh di masyarakat, yakni: (1) Setiap masyarakat didasarkan pada paksaan dari beberapa anggotanya atas orang lain, (2) Setiap elemen dalam suatu masyarakat menyumbang disintegrasi dan perubahan, (3) Setiap masyarakat kapan saja memperlihatkan perpecahan dan konflik, sehingga konflik ada di mana saja, (4) Setiap masyarakat kapan saja tunduk pada proses perubahan, sehingga proses perubahan ada di mana-mana.¹⁴³

Konflik merupakan fakta sosial, yang eksistensinya dalam masyarakat disebabkan oleh adanya perbedaan otoritas (wewenang) dan posisi. Perbedaan wewenang dan posisi inilah yang menyebabkan adanya benturan kepentingan dalam masyarakat.

Konsep sentral teori konflik **Dahrendorf** adalah wewenang, posisi dan kepentingan (*interest*). Konflik kepentingan selalu ada di setiap waktu dan dalam setiap struktur, setidaknya yang tersembunyi. Ini berarti legitimasi otoritas selalu terancam. Dalam konteks demikian, konflik kepentingan ini tidak selalu perlu disadari oleh pihak subordinat maupun superordinat dalam rangka melakukan aksi. Peran yang tidak disadari ini oleh **Dahrendorf** disebut sebagai kepentingan tersembunyi (kepentingan laten). Dengan kata lain, kepentingan laten merupakan tingkah laku potensiil (*undercurrent behavior*) yang telah ditentukan bagi seseorang karena ia menduduki peran tertentu, tetapi belum disadari.

¹⁴³ Ralf Dahrendorf, *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri: Sebuah Analisis Kritik*, terj. Alimandan, Jakarta, 1986, hlm. 15-21

Pemikiran **Dahrendorf**, wujud konflik tentang ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum meliputi: *Pertama*, konflik tertutup (*laten*), dicirikan oleh adanya tekanan-tekanan yang tidak tampak, tidak sepenuhnya berkembang dan tidak juga tidak terangkat ke permukaan. Karena itu seringkali para pihak yang berkonflik tersebut tidak menyadari adanya potensi konflik. Hal ini dikarenakan pada konflik laten yang belum terwujudkan secara terbuka, pertentangan masih dapat dirasionalisasi sehingga untuk sementara harapan dari ego masih dapat diendapkan. *Kedua*, konflik mencuat (*emerging*), para pihak yang berkonflik dapat teridentifikasi. Mereka juga mengakui adanya konflik diantara mereka. Selain itu, kebanyakan masalah yang memicu konflik juga cukup jelas. Akan tetapi proses penyelesaian konflik belum berkembang. *Ketiga*, konflik terbuka (*manifest*), para pihak secara aktif terlibat dalam konflik. Mereka juga mungkin telah memasuki proses perundingan untuk menyelesaikan konflik itu. Pada konflik terbuka tersebut selalu terjadi ketegangan antara para pihak yang berkonflik.¹⁴⁴

Oleh karena itu, terhadap konflik-konflik yang berpotensi muncul dalam masyarakat yakni antara negara dan WTD ini, maka kebijakan negara harus mensikapi dan mengelola konflik itu sebagai bagian dari realitas sosial masyarakat yang tak terselesaikan. Negara seharusnya menghormati hak-hak mereka, baik hak atas identitas, hukum, dan sumber-sumber hidup mereka yang di lindungi oleh konstitusi.

Diskriminasi ini tampak dalam pemberian ganti rugi non fisik untuk fasilitas umum, misalkan seperti perbaikan jalan umum. Hal ini penulis bandingkan dengan daerah yang juga terkena jalan tol yakni di Kelurahan Karangjati tepatnya di Dukuh Lemahbang. Diskriminasi terhadap penduduk di Desa Lemah Ireng ini tidak sesuai dengan prinsip negara hukum yang setiap orang diperlakukan sama dihadapan hukum. Disini terlihat hukum berjalan tidak adil.

Pada konteks ini, hukum yang ideal apabila terwujudnya tiga ide dasar dalam hukum, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), dan keadilan (*gerechtigkeit*)¹⁴⁵. Ketiga

¹⁴⁴ *Op.cit.*

¹⁴⁵ Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, 1999,

unsur tersebut oleh Gustav Radbruch¹⁴⁶ dikatakan sebagai penopang cita hukum (*idea des Rechts*). Cita hukum ini akan membimbing manusia dalam kehidupannya. Ketiga nilai dasar tersebut harus ada secara seimbang, namun seringkali ketiga nilai dasar tersebut tidak selalu berada dalam hubungan yang harmonis satu sama lain, melainkan berhadapan, bertentangan, ketegangan (*spannungsverhältnis*) satu sama lain. Dalam hal terjadi pertentangan demikian, yang mestinya dikedepankan adalah keadilan¹⁴⁷.

Fenomena ketidakadilan substantif dan prosedural mengenai ganti rugi dalam pengadaan tanah menimbulkan kesenjangan ekonomi dan ketimpangan sosial dalam kehidupan masyarakat.

Demi terwujudnya tujuan negara hukum agar tercapai kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat, maka perlu diberikan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah bagi untuk kepentingan umum bagi warga yang terkena dampak pengadaan tanah tersebut, didasarkan pada nilai-nilai luhur Proklamasi dan Pancasila dengan konseptualisasi nilai-nilai keadilan secara progresif berkesejahteraan.

Keadilan progresif adalah bukan keadilan yang menekankan pada prosedur (keadilan prosedural) semata melainkan juga keadilan substantif¹⁴⁸. Negara Indonesia sebagai negara hukum menginginkan keadilan substantif menjadi dasar kehidupan bangsa untuk mensejahterakan rakyat. Negara hukum Indonesia hendaknya menjadi

hlm.3

146 Lihat Gustav Radbruch, dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagad Ketertiban*, Cetakan I, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm. 135

147 Keadilan merupakan salah satu tujuan dari hukum, bahkan merupakan tujuan dari sistem hukum, bahkan merupakan tujuan terpenting. Masih ada tujuan hukum yang lain yang juga selalu menjadi tumpuan hukum, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan ketertiban. Di samping tujuan hukum, keadilan dapat juga dilihat sebagai suatu nilai (*value*). Bagi suatu kehidupan manusia yang baik, ada empat nilai yang merupakan fondasi pentingnya, yaitu keadilan, kebenaran, hukum, moral. Lihat Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum, Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 12

148 Keadilan substantif dapat didefinisikan sebagai *the truth justice* (keadilan yang sebenarnya). Pertimbangan utama pencarian keadilan substansial bukan lagi aspek formal (*state law*) dan materiil (*living law*) hukum melainkan aspek hakikat hukum, yakni dilibatkannya pertimbangan moral, *ethic and religion*. Lihat Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement Of Law) Demi Pemuliaan Keadilan Substantif*, Pidata Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum – Undip, 2010, Semarang, hlm. 2

negara yang membahagiakan rakyatnya dan untuk itulah penelitian ini memilih konsep keadilan progresif yang tidak lain adalah keadilan substantif itu sendiri.

Hukum Progresif memberikan keyakinan mampu menyelesaikan problem sosial yang terjadi, sebab pada dasarnya hukum ini memiliki citra fungsi hukum dengan paradigma bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia¹⁴⁹

Bekerjanya hukum tidak terlepas dari eksistensi manusia sebagai mahluk yang paling mulia yang memiliki akal budi dan nurani. Intinya hukum digunakan melalui tafsiran-tafsiran terhadap *meaning* yang mengandung nilai dalam simbol yang dituangkan dalam bentuk hukum. Tafsiran tidak hanya didasarkan pada rasionalitas semata, tetapi juga kesadaran moral suara hati nurani. Ini yang menjadi pijakan Hukum Progresif sebab pendekatan dilakukan secara holistik dan utuh. Hukum tidak dipandang pada tataran luar dan permukaannya saja, tetapi menukik pada substansi keberadaan hukum di tengah-tengah kehidupan masyarakatnya.

Hukum progresif dapat digunakan dalam cara berhukum kita sebagai upaya-upaya penyelesaian problem sosial, sebab paradigma hukum ini melakukan lompatan-lompatan dengan cara yang menyeluruh sehingga hukum tidak hanya terbatas pada ranah perundang-undangan, tetapi menukik pada tataran hakikat eksistensi hukum bagi pemenuhan kebutuhan manusia akan kesejahteraan. Pada akhirnya proses bekerjanya hukum mengarah pada pembebasan dan tidak terkungkung dalam garis kaku formalisme.

Sementara itu, implementasi hukum kita berkaitan dengan masalah ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum belum begitu maksimal. Pelaksana hukum seharusnya tidak sekadar menjalankan mekanisme formal dari suatu aturan hukum, tetapi lebih dari itu mengupayakan perwujudan nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam kaidah hukum.

Hukum progresif yang pro keadilan dan hukum yang pro rakyat,

149 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2006, hlm.188.

menuntut dedikasi para pelaku hukum dengan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Mereka harus memiliki empati dan kepedulian pada penderitaan yang dialami rakyat. Kepentingan rakyat harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum¹⁵⁰ Dengan kata lain, bagaimana penegakan hukum itu bisa menghasilkan *out put* yang berorientasi pada keadilan masyarakat. Dalam hal ini berarti, penegakan hukum digunakan untuk menciptakan keadilan rakyat. Demikian, kita kaitkan dengan Teori Sistemnya Friedmann, tampak bahwa dalam kenyataannya semua komponen sistem hukum, baik yang berupa struktur, substansi maupun kultur hukum dalam penegakan hukum terkait proses ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sangat lemah.

Berkaitan dalam konteks dalam disertasi ini maka upaya strategis yang perlu dilakukan adalah membuat konsep yang berkaitan dengan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tahap selanjutnya adalah melakukan analisis sinkronisasi, konsistensi dan harmonisasi dengan kehendak konstitusi yang bertujuan untuk membangun ketentuan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah yang berkeadilan. Setelah tahap ini dilalui, tahap berikutnya adalah melakukan revisi atau pencabutan terhadap seluruh produk kebijakan dan perundang-undangan khususnya mengenai ketentuan mekanisme ganti rugi yang bertentangan dengan kehendak konstitusi. Tahapan berikutnya adalah menyusun bangunan sistem hukum mengenai ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah nasional yang berbasis pada kehendak Pancasila dan konstitusi 1945.

150 Bernard L Tanya dkk. *Teori Hukum : Strategi tertib manusia lintas ruang dan generasi.*, CV Kita, Surabaya, 2006, hlm. 176.

6

Rekonstruksi Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

A. Kondisi Existing Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Konstruksi baru kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum perlu dilakukan mengingat kondisi existing berlakunya kebijakan ganti rugi non fisik menunjukkan bahwa putusan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) tidak mencerminkan keadilan sosial. Dengan demikian, konstruksi baru ini merupakan hasil suatu rekonstruksi atas kondisi existing realitas kebijakan ganti rugi non fisik berdasarkan hasil studi.

Rekonstruksi merupakan proses membangun kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. Sesuatu dalam konteks ini adalah kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang ideal yaitu yang berorientasi pada keadilan substansial (keadilan progresif).

Konstruksi baru tersebut menjadi kontribusi pikiran penulis dalam upaya menciptakan keadilan yang sebenarnya dalam putusan P2T untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik yang dalam praktik dijalankan tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku (UUPT tahun 2012) dan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan konstitusi UUD NRI 1945.

Dari hasil studi menunjukkan bahwa putusan P2T tentang penetapan

bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pengadaan tanah di Desa Lemah Ireng tidak mengindahkan Pasal 33 huruf (f) dan penjelasan dari peraturan perundangan yang berlaku yakni UUPT tahun 2012. Padahal hukum merupakan tumpuan harapan bagi masyarakat untuk mendapatkan keadilan yang sebenarnya, sedangkan dalam putusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah selama ini seringkali memarjinalkan keadilan yang sebenarnya, yakni keadilan substantif. Untuk itulah berdasarkan hal-hal tersebut, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian berkenaan dengan praktik penentuan ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah, di antaranya :

1. Belenggu Paradigma Positivisme

Konstruksi pengalaman dan gambaran tentang penyelesaian konflik ganti rugi non fisik selama ini berorientasi pada keadilan prosedural, bukan keadilan substansial. Disini pemerintah (P2T) melaksanakan Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 hanya membaca teks sebagian saja yakni tidak melihat penjelasannya yang mengatur tentang kriteria ganti rugi non fisik yang bisa diterima oleh warga yang berhak. P2T juga tidak mempertimbangkan nilai-nilai keadilan sosial yang diamanatkan oleh konstitusi dan Pancasila sebagai pedoman hidup bangsa Indonesia misalnya nilai sosial di masyarakat yakni tidak adanya ganti rugi non fisik bagi lingkungan yang rusak akibat pembangunan, sedangkan pembangunan yang mengucilkan tempat adat dan tempat beribadah bagi warga, hal ini menunjukkan bahwa P2T tidak melihat nilai adat dan nilai agama yang diyakini masyarakat. P2T menafsirkan teks Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 yaitu “kerugian lain yang dapat dinilai” hanya ganti rugi dari obyek pengadaan tanah yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum saja. Orientasi dari proses hukum yang demikian sebagai akibat dari strukturisasi sistem-hukum modern yang terlihat kaku dan formal sehingga banyak disimpangi dengan penafsiran pelaksana hukum sendiri. Dalam hukum modern tersebut dilandasi oleh paradigma hukum positivistik-legalistik, yang bermuara pada aliran filsafat positivisme¹⁵¹. Berdasarkan positivisme

151 Positivisme merupakan paham yang menuntut kebenaran lepas dari segala prasangka metafisis, jika diterapkan dalam bidang hukum maka aliran filsafat ini menginginkan hukum agar tidak lagi dikonsepsikan sebagai asas moral metayuridis yang abstrak tentang

ini, keadilan bersifat metayuridis, hukum akan terlepas dari hakikat keadilan, yang dikatakan sebagai hukum tidak lain hanya sebatas undang-undang. Dengan demikian, yang disebut keadilan hanyalah keadilan sebagaimana yang ada dalam undang-undang.

Peranan negara dalam ranah tatanan hukum positif sangat besar, sehingga apa yang sebetulnya kita sebut dengan hukum dalam praktiknya hanyalah hukum yang diproduksi oleh negara. Sementara banyak tatanan normatif non-negara lainnya berada di luar cakupan definisi hukum. Dalam hal demikian ini **Satjipto Rahardjo** menyatakan, posisi hukum negara sangat sentral, sementara posisi hukum lainnya hanyalah pinggiran.¹⁵²

Dalam paradigma positivisme hukum, undang-undang atau keseluruhan peraturan perundang-undangan dipikirkan sebagai sesuatu yang memuat hukum secara lengkap sehingga pemerintah (P2T) menerapkan ketentuan undang-undang secara mekanis dan linear untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat, sesuai bunyi undang-undang. Paradigma ini menempatkan P2T sebagai corong undang-undang, tidak memberi ruang kepada P2T sebagai subyek yang kreatif.

Paradigma positivisme ini sangat mendominasi dalam praktik pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pemahaman hukum, lebih membatasi makna hukum sebagai kaidah semata atau hanya menitikberatkan pada seni menemukan dan menerapkan aturan-aturan dalam suatu kasus (*in concreto*). Implikasinya, memasuki dunia hukum bukan lagi medan pencarian keadilan, melainkan menjadi memasuki rimba peraturan, prosedur dan administrasi.¹⁵³

Dominan paradigma positivisme dalam implementasi hukum,

hakikat keadilan, melainkan ius yang telah mengalami positivisasi sebagai *lex*. (Otte Salman & Anton F. Susanto, *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 79-80).

152 Satjipto Rahardjo, *Lapisan lapisan Dalam Studi Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2009, hlm. 6. Bandingkan pula Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Dalam Masyarakat : Perkembangan dan Masalah*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm. 120-121

153 Yusriadi, *Paradigma sosiologis dan implikasinya terhadap perkembangan ilmu hukum dan penegakan hukum di Indonesia*, Pidato pengukuhan Guru Besar FH Undip, Semarang, 18 Pebruari 2006, hlm. 10-15.

telah melahirkan permasalahan-permasalahan krusial. Dalam konteks studi ini adalah permasalahan dalam proses penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah di Desa Lemah Ireng.

Pesanan dari pemilik modal BUMD (TPT) yang tidak mengijinkan P2T memperlihatkan hasil penilaian dari Penilai Harga Tanah (PHT) pada warga yang berhak membelenggu kreativitas P2T untuk berani keluar dari tembok prosedural menuju terwujudnya keadilan substantif. Warga menjadi tidak percaya dengan putusan tentang bentuk dan jumlah ganti rugi yang mereka terima. Ketidakterbukaan atau tidak adanya transparansi data terkait penilaian obyek ganti rugi mempertanyakan apakah norma dalam hukum positif tersebut adil atau tidak. Padahal jelas dalam kebijakan pengadaan tanah yang berlaku mengatur tentang asas keterbukaan¹⁵⁴ mengenai informasi terkait pengadaan tanah dan tidak terkecuali ganti ruginya.

Bagi kaum positivistik, hukum positif dapat memberikan kepastian hukum karena kita mengenali apa yang dilarang dan diperbolehkan dari hukum positif tersebut. Karena itu, *ius* (keadilan) yang abstrak agar bisa diverifikasi harus dipositifkan (*ius constitutum*) terlebih dulu menjadi rumusan hukum positif. Implikasinya, kepatuhan terhadap hukum positif dianggap adil, sebaliknya pelanggaran dianggap tidak adil. Dengan kata lain, hukum positif menentukan keadilan.¹⁵⁵

2. Urgennya Asas Keadilan Dalam Penentuan Bentuk dan Besarnya Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum. Peraturan konkrit (seperti UU) tidak boleh bertentangan dengan asas hukum. Apabila dalam suatu sistem hukum

¹⁵⁴ Asas keterbukaan dalam kebijakan pengadaan tanah diatur dalam Pasal 2 huruf e UU No. 2 tahun 2012 (UUPT tahun 2012).

¹⁵⁵ Widodo Dwi Putro, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 233

terjadi pertentangan, maka asas hukum akan tampil untuk mengatasi pertentangan tersebut. Dengan demikian setiap undang-undang mempunyai atau mengandung asas-asas, tidak hanya satu asas tetapi ada beberapa asas. Bagi suatu undang-undang, asas ini diibaratkan jantungnya suatu undang-undang. Jika hendak memahami suatu undang-undang, maka harus memahami terlebih dahulu asas-asas yang terkandung di dalamnya. Asas-asas ini memancar dalam pasal-pasal. Oleh karena itu dalam suatu undang-undang tidak boleh ada pertentangan asas yang satu dengan asas yang lainnya, karena akan mengakibatkan adanya disharmonisasi hukum.

Demikian pula dalam UUPT tahun 2012 dikenal beberapa asas, di antaranya asas keadilan. Asas ini penting karena menunjukkan adanya jaminan penggantian yang layak (ganti rugi yang layak) kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Implementasi asas keadilan ini, apabila dikaitkan dengan penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah, maka putusan P2T memuat nilai-nilai keadilan dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Nilai-nilai yang ada di masyarakat baik dari aspek ekonomi untuk memenuhi kehidupan pokok warga yang berhak maupun aspek sosial budaya untuk kehidupan masyarakat yang lingkungannya mengalami kerugian non fisik akibat pembangunan untuk kepentingan umum tersebut.

Sebagai konsekuensi digunakannya asas keadilan, maka kemudian asas tersebut terpancar dalam asas-asas yang lain yang telah dinyatakan dalam Pasal 2 UUPT tahun 2012. Pemerintah dalam melaksanakan pengadaan untuk kepentingan umum seharusnya memperhatikan asas-asas dalam pengadaan tanah yang telah ditentukan dalam UUPT tahun 2012 tersebut sehingga implementasi UUPT tahun 2012 dapat berlaku efektif diterima oleh warga yang berhak dan masyarakat yang terdampak akibat pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam konteks konflik mengenai penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi antara pemerintah dan warga adalah permasalahan keterbukaan dalam informasi data penilaian obyek ganti rugi

yang dilakukan oleh tim penilai harga. Makna keterbukaan yang diatur dalam kebijakan pengadaan tanah UUPT tahun 2012 adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah. Dalam temuan pemerintah tidak mengindahkan asas keterbukaan tersebut. Warga sampai menuntut baik secara langsung dengan melakukan demonstrasi di lokasi proyek pembangunan, kantor pemerintah daerah maupun kantor pemerintah provinsi maupun dengan upaya hukum dengan mengajukan ke pengadilan negeri terkait keterbukaan informasi hasil penilaian tersebut. Mereka menginginkan keterbukaan mengenai data-data penilaian yang dibuat oleh Tim Penilai Harga (TPH), akan tetapi mereka tidak pernah mendapatkannya dari pemerintah (P2T).

B. Konstruksi Baru Kebijakan Ganti Rugi Non Fisik Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Relevansi Hukum Progresif Dalam Menciptakan Keadilan Substantif

Dalam realitasnya, penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi menekankan pada pencarian kebenaran formil, seringkali menimbulkan ketidakpuasan para pihak atas putusan P2T. Hal ini terjadi disebabkan P2T menafsirkan Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 secara teks formil yang tidak mempertimbangkan nilai-nilai di masyarakat. Oleh karena itu berarti penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang berpijak pada kebenaran formil belum dapat sepenuhnya memberikan perlindungan dan jaminan terciptanya keadilan bagi para warga yang mengalami kerugian akibat pembangunan untuk kepentingan umum. Adanya fenomena penggunaan paradigma positivisme dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadikan keadilan dan kebenaran mengalami marginalisasi besar-besaran. Inilah konsekuensi apabila dalam memahami hukum hanya sekedar sebagai seperangkat peraturan hukum positif yang tercerabut dari pemahaman dari aspek filosofis dan sosiologis, sehingga gambar hukum yang ditampilkan tidak utuh melainkan hanya sebuah fragmen atau skeleton, yakni peraturan

perundang-undangan saja¹⁵⁶.

Apabila ditinjau dari sisi praksis, hukum diharapkan mampu menghadirkan keadilan kepada masyarakat (*bringing justice to the people*). Jenis keadilan yang dihadirkan oleh hukum tersebut sangat dipengaruhi penggunaan pendekatan dalam menangani permasalahan hukum yang dihadapi.

Keadilan yang dihasilkan hukum bisa berwujud macam-macam keadilan. Dalam konteks studi ini, keadilan yang ditinjau adalah keadilan yang berwujud keadilan prosedural dan keadilan substansial. Keadilan yang pertama sering menunjukkan adanya kegagalan dalam implementasi (penerapan) hukum, yang kedua adalah keadilan yang seharusnya diwujudkan dalam praktik pengadaan tanah yakni keadilan substansial.

Kedua macam keadilan ini seakan dan selalu bertentangan, namun perlu pula dipahami, terkadang dalam keadilan prosedural juga sudah terkandung keadilan substansial, sepanjang hukum yang terwujud dalam perundangundangan sudah mengandung keadilan substansial.

Dalam hal-hal demikian inilah sebaiknya perlu memperhatikan pernyataan **Paul Scholten**, yakni “hukum itu ada dalam undang-undang tetapi masih harus ditemukan.” Hakikat pernyataan tersebut menyiratkan bahwa hukum (keadilan) bisa ditemukan dalam undang-undang, namun kalau dalam undang-undang tidak ditemukan, bisa ditemukan di luar undang-undang sesuai dengan tujuan undang-undang tersebut dibuat yakni untuk kepastian, kemanfaatan dan keadilan. Urgennya pernyataan Scholten tersebut terkait karena hukum, atau aturan perundangan, seharusnya adil tapi nyatanya seringkali tidak adil. Itulah konsekuensi kedudukan hukum di antara dua dunia yang berbeda yakni, antara dunia nilai dan dunia sehari-hari (realitas sosial).

Persoalannya adalah bagaimana menerapkan hukum (keadilan) yang abstrak dalam dunia atau kehidupan sehari-hari (realitas sosial)

156 Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement of Law) Demi Pemuliaan Keadilan Substantif, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Undip, Semarang, 4 Agustus 2010, hlm. 2 - 5*

sehingga diterima oleh masyarakat. Hal ini merupakan tugas dari pelaksana hukum, dalam hal ini P2T harus memiliki kemampuan menafsirkan nilai-nilai keadilan melalui putusan-putusannya.

Dalam konteks keadilan yang terkandung dalam hukum yang berwujud peraturan, terlihat dalam pengaturan ganti rugi non fisik sebagaimana diatur dalam Pasal 33 huruf (f) yang menyatakan : “Penilaian besarnya nilai ganti rugi oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah, meliputi: (f) kerugian lain yang dapat dinilai.” Di sini P2T menafsirkan kerugian yang dapat dinilai sebagai ganti rugi fisik yang dapat di nilai, padahal dalam Penjelasan Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 menyatakan bahwa : “Yang dimaksud dengan kerugian lain yang dapat dinilai adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa. “ Disini menunjukkan P2T tidak konsisten menerapkan hukum yang berlaku secara benar dengan menafsirkan kebijakan ganti rugi non fisik tidak konsisten dalam implementasinya. Hukum yang terwujud dalam peraturan UUPT tahun 2012 memang mengandung nilai-nilai keadilan bagi warga yang berhak atas kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pindah tempat, alih profesi dan nilai atas profesi sisa. Akan tetapi dalam praktek hal-hal tersebut tidak ikut dinilai dalam proses pengadaan tanah, sehingga putusan P2T tentang penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi selama ini tidak memberikan ganti rugi non fisik pada warga yang berhak.

Dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum, warga masyarakat yang terkena dampak proyek pembangunan menginginkan bahwa P2T menetapkan putusan secara adil. Adil dalam arti keadilan sosial baik untuk kehidupan pribadi warga maupun kehidupan sosial bermasyarakat menyangkut lingkungan adat budaya dan keagamaan. Namun demikian, putusan P2T sering tidak sesuai dengan apa yang mereka harapkan karena pemerintah (p2T) tidak konsisten melaksanakan ketentuan ganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan tanah (UUPT tahun 2012) dan tidak memperhatikan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat meliputi nilai sosial dan

budaya, agama di masyarakat.

Hukum progresif berdasar dari asumsi bahwa kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar, itulah sebabnya ketika terjadi permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Dalam konteks penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik yang berbasis hukum progresif, perlu diwujudkan keadilan progresif. Oleh karena itu, diperlukan perubahan agar dalam praktek dalam menentukan ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum lebih menekankan pada substansi, sehingga yang dihasilkan adalah keadilan progresif.

Dari berbagai bentuk keadilan, ada dua keadilan yang bisa diwujudkan dalam praktik penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik, yakni keadilan prosedural yang selama ini sudah terwujud dalam praktik, dan keadilan substansial yang harus diwujudkan, karena merupakan keadilan yang sebenarnya. Keadilan substantif juga bisa dimaknai keadilan yang menyentuh langsung dari esensi dasar dari kemanusiaan, sekalipun tidak diatur secara formal dalam peraturan perundang-undangan.¹⁵⁷

Dalam konteks hukum progresif, perlu pula merumuskan konsep keadilan progresif Merumuskan konsep keadilan progresif ini, dimulai dari mengenali sisi kebalikannya, yaitu keadilan yang tidak progresif. Keadilan yang tidak progresif sebagai produk hukum modern yang memberikan perhatian besar terhadap aspek prosedur, maka dalam praktik proses ganti rugi dalam pengadaan tanah juga menekankan pada prosedur yang telah diatur dalam UUPT tahun 2012. Dengan demikian, yang dihasilkan tidak lebih dari keadilan prosedural, yakni keadilan yang tidak progresif. Untuk itu, diperlukan perubahan agar dalam praktik pengadaan tanah lebih menekankan pada substansi, sehingga yang dihasilkan adalah keadilan progresif. Negara hukum Indonesia hendaknya menjadi negara yang membahagiakan rakyatnya dan untuk itu di sini dipilih

157 Mahmutarom HR, *Rekonstruksi Konsep Keadilan (Studi Tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat Dan Instrumen Internasional)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, hlm. 283.

konsep keadilan yang progresif, yang tidak lain adalah keadilan substantif tersebut.¹⁵⁸

Upaya mewujudkan keadilan substantif ini sangat diperlukan, karena dalam praktik pengadaan tanah untuk kepentingan umum terkait ganti rugi hanya terpenuhi keadilan prosedural akibat terpasung penggunaan paradigma positivisme. Selain itu, dalam tataran teknis mekanisme dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tidak ditegakkan asas keterbukaan yang berorientasi pada penentuan ganti rugi non fisik yang progresif. Dalam penilaian ganti rugi non fisik yang selama ini dijalankan tidak sesuai dengan apa yang telah disebutkan dalam aturan yang berlaku. Penilaian dilakukan tidak secara benar dan tidak di nilai secara profesional oleh PHT yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan. Di sini keyakinan P2T menjadi urgen meskipun hal tersebut belum lazim dalam praktik pengadaan tanah dalam proses tahap ganti rugi.

Metode menuju terwujudnya keadilan substantif dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut bisa dilakukan dengan *rule breaking* yang merupakan karakteristik dalam hukum progresif, dalam bentuk kreativitas P2T apabila mengalami kebuntuan dalam menemukan keadilan substansial yang tidak ditemukan dalam teks peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dituntut P2T yang berpandangan progresif yang bisa melihat hukum tidak sebatas peraturan semata. Dengan demikian, metode yang bisa dipakai untuk mewujudkan keadilan substansial, yakni metode *rule breaking* yang merupakan karakteristik dalam hukum progresif.

Hukum progresif sebagai sebuah paradigma hukum tumbuh dan berkembang dalam *setting* Indonesia, yang dalam penegakan hukumnya mengalami kebuntuan. Paradigma hukum progresif lebih mementingkan keadilan yang sifatnya substansial daripada keadilan yang sifatnya prosedural, hal ini bertujuan untuk membentuk sebuah sistem hukum yang berpihak pada keadilan serta kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya.¹⁵⁹

158 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 274.

159 Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif : Terapi paradigmatis bagi*

Dengan demikian, ketika hukum masuk dalam ranah implementasi hukum (kebijakan), seluruh proses bekerjanya instrumen pelaksana hokum (P2T) harus dapat dikembalikan pada pertanyaan apakah sudah mewujudkan keadilan? Apakah sudah mencerminkan kesejahteraan? Apakah sudah berorientasi kepada kepentingan rakyat?

Verifikasi yang pertama, berupa pertanyaan apakah hukum sudah mewujudkan keadilan, sudah barang tentu mempunyai dimensi yang luas, karena dalam bekerjanya hukum, terpenuhinya prosedur hukum belum tentu menjamin terwujudnya keadilan. Dalam konteks ini, penyelesaian konflik atas ketidaksepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum lewat konsinyasi di pengadilan, hal ini hanya menekankan pada terpenuhinya prosedur hukum, jelas hanya berorientasi pada keadilan prosedural yang belum mencerminkan keadilan substansial. Apabila P2T hanya membaca teks yang ada pada Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012, semestinya P2T harus membaca lebih ke dalam makna teks tersebut, sehingga akan didapat makna lain yang tersembunyi di balik teks tersebut yakni nilai-nilai yang ada di masyarakat. Di sinilah P2T harus berani ke luar dari penafsiran teks yang salah tersebut. Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 dan penjelasannya telah mengatur mengenai ketentuan ganti rugi non fisik, akan tetapi P2T tidak konsisten melaksanakan secara benar. Sehingga secara sembarangan memberikan tanpa penilaian secara profesional dari Penilai Harga Tanah (PHT)

Verifikasi yang kedua, dengan pertanyaan apakah hukum sudah berpihak kepada rakyat. Pertanyaan ini menjadi penting dan bernilai strategis, terkait dengan realitas bekerjanya hukum yang seringkali lebih berpihak kepada pemegang kekuasaan (ekonomi maupun politik) daripada berpihak kepada rakyat, sehingga sering terdengar adagium bahwa *"The haves come out a head"*.¹⁶⁰

Dalam konteks demikian, diperlukan P2T yang berpikiran progresif yang mampu menerjemahkan dan menafsirkan mana

lemahnya hukum di Indonesia, antonyLib-LSHP, Yogyakarta, 2009, hlm. 189

hukum yang perlu diterapkan untuk mewujudkan keadilan substansial dan mana hukum yang sebenarnya sudah mengandung keadilan. Artinya, harus tidak ada tindakan yang berlebihan untuk menghindari penyalahgunaan atas kewenangan yang besar dalam melakukan *rule breaking*.

Pada akhirnya dikemukakan bahwa, konstruksi baru yang ideal konsep keadilan P2T dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis hukum progresif, tidak lain adalah untuk mewujudkan keadilan substansial. Seluruh proses bekerjanya instrumen pelaksana hukum (P2T) tersebut harus bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain, yang kesemuanya itu telah terkandung dalam nilai-nilai Pancasila.

2. Konsep Hukum (Kebijakan) Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Konsep adalah juga suatu realitas yang berada di ranah atau tataran idea manusia, hadir sebagai konstruksi yang menggambarkan dalam wujudnya yang abstrak yang simbolis suatu realitas empiris. Konsep berasal dari kata latin '*conceptus*' yang berarti 'buah gagasan' berhubungan dengan benda atau gejala, bukan gejala atau benda faktual itu sendiri, melainkan gambaran yang diimajinasikan dan didefinisikan saja¹⁶¹ Demikian juga halnya dengan konsep hukum, konsep keadilan dan sebagainya.

Dari konsep dasar mengenai apa yang disebut hukum ini seluruh bangunan teori hukum dikembangkan, mungkin sebagai doktrin dan mungkin pula sebagai teori yang *grounded on (empirical)* data. Tergantung dari konsep yang ditegaskan - apakah hukum itu suatu konsep doktrinal/normatif ataukah konsep yang diangkat dari realitas nondoktrinal/empiris¹⁶². Oleh karena itu, pengaturan bidang pertanahan dan khususnya kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan norma yang

161 Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam & Huma, Jakarta, 2002, hlm. 179.

162 *Ibid*, hal. 180.

berlaku secara yuridis.

Dalam konteks, kebijakan ganti rugi non fisik dalam perundang-undangan berarti sebagai norma yang berlaku secara yuridis. Memahami hukum sebagai norma berarti juga memahami hukum sebagai sesuatu yang seharusnya (*das Sollen*). Memahami hukum sebagai *das Sollen* berarti juga menginsyafi bahwa hukum merupakan bagian dari kehidupan kita yang berfungsi sebagai pedoman yang harus diikuti dengan maksud supaya kehidupan kita diatur sedemikian rupa sehingga hak-hak dan kewajiban orang dibagi sebagaimana mestinya¹⁶³

Hans Kelsen berpendapat terkait hukum sebagai suatu sistem norma, bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi ini pun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai kita berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat. Hans Kelsen menamakan norma tertinggi sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (norma dasar), dan *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah.¹⁶⁴ Inilah yang disebut *Stufenbau Theorie* dari **Hans Kelsen**.

Hans Kelsen menjelaskan dalam *Stufenbau Theorie* dimaksudkan untuk menyusun suatu hierarki norma-norma sehingga berlapis-lapis dan berjenjang jenjang. Suatu peraturan baru dapat diakui secara legal, bila tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku pada suatu jenjang yang lebih tinggi. Seluruh sistem hukum mempunyai struktur piramidal, mulai dari yang abstrak (ideologi negara dan UUD) sampai yang konkrit (UU dan peraturan pelaksanaan)¹⁶⁵

Dalam *Stufenbau theori* dari **Hans Kelsen** dikemukakan bahwa keseluruhan hukum positif tersusun dalam sebuah hierarki logikal.

163 Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 45

164 Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 32.

165 Abdul Ghofur, *Op cit*, hlm. 42.

Pada setiap negara selalu terdapat asas hukum, norma hukum, dan hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan, yang disebut dengan *Grundnorm*. Paton mengemukakan bahwa *Grundnorm* yang dimiliki Indonesia adalah Pancasila yang pada dasarnya memiliki multifungsi bagi bangsa Indonesia yaitu berfungsi sebagai pandangan hidup, ideologi bangsa dan dasar negara¹⁶⁶

Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia. Dilihat dari materinya, Pancasila digali dari pandangan hidup bangsa Indonesia yang merupakan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Dilihat dari kedudukannya, Pancasila menempati kedudukan yang paling tinggi yakni sebagai cita-cita dan pandangan bangsa dan negara Republik Indonesia. Dengan menjadikan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara (UU No. 12 tahun 2011), berarti menjadikan Pancasila sebagai ukuran dalam menilai hukum kita.

Aturan-aturan hukum yang diterapkan dalam masyarakat harus mencerminkan kesadaran dan rasa keadilan sesuai dengan kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila. Pencerminan nilai-nilai Pancasila terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, yang merupakan filsafat hukum Indonesia. Pancasila merupakan filsafat bangsa Indonesia yang di dalamnya terkandung nilai-nilai luhur bangsa Indonesia¹⁶⁷

Hukum senantiasa dibatasi oleh situasi atau lingkungan di mana ia berada, sehingga tidak heran kalau terjadi ketidakcocokan antara apa yang seharusnya (*das Sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das Sein*). Dengan perkataan lain, muncul diskrepansi antara *law in books* dan *law in action*. Oleh sebab itu Chamblis dan Seidman dalam mengamati keadaan yang demikian itu menyebutkan *The myth of the operation of the law to given the lie daily*.¹⁶⁸

Konstruktivisme dipahami sebagai sebuah kerja kognitif individu untuk menafsirkan dunia realitas yang ada, karena terjadi relasi sosial antara individu dengan lingkungan atau orang di

166 Paton dalam Mulatingsih Moempoeni, *Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Undip*, Semarang, 16 Desember 2003, hlm. 14-16.

167 Darji Darmodiarjo & Sidharta, *Op Cit*, hlm. 204

168 Esmi Warassih, *Op cit*, hlm. 83

sekitarnya. Kemudian individu membangun sendiri pengetahuan atas realitas yang dilihatnya itu berdasarkan struktur pengetahuan yang telah ada sebelumnya¹⁶⁹.

Strategi pemahaman dasar dalam rekonstruksi berangkat dari cita hukumnya (*rechtsidee*) yang dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat¹⁷⁰

Di dalam muatan Pembukaan UUD Negara RI 1945 merupakan buah pokok-pokok pikir dari cita hukum (*rechtsidee*), yang tidak lain adalah Pancasila sebagai cita bangsa Indonesia dalam bentuknya sebagai gagasan, rasa, cipta dan pikiran dan hukum sebagai kenyataan dalam kehidupan yang berkenaan dengan nilai-nilai yang dicitakan serta bertujuan untuk mengabdikan pada nilai-nilai dimaksud. Jadi dalam proses pembentukan, penegakan dan perubahan-perubahan yang akan dilakukan terhadap hukum tidak boleh menyimpang dari cita hukum.

Dalam perumusan kebijakan ganti rugi non fisik dalam kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum berpedoman pada arahan nilai-nilai yang tertuang dalam Pancasila (*rechtsidee*) dengan muatan nilai-nilai budaya, sosial-dan ekonomi.

Landasan cita hukum inilah yang selanjutnya melandasi rekonstruksi nilai-nilai yang termuat dalam peraturan perundang-undangan sebagai perwujudan dari kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kebijakan pemerintah tersebut harus dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan agar sah secara yuridis sehingga kebijakan pemerintah dapat berlaku secara umum dan dapat dipaksakan agar masyarakat mematuhi. Pemahaman terhadap nilai-nilai cita hukum Pancasila tersebut, dipahami secara melingkar, saling berkaitan satu nilai dengan nilai lainnya dan saling melengkapi sebagai satu kesatuan menyeluruh, pada tataran sebagai

169 Paul Suparno, *Filsafat Konstruktivisme Dalam Pendidikan*, Kanisius, 1997, Yogyakarta, hlm.30. Periksa Anthon F. Susanto (2004), *Op.Cit*, hlm.31.

170 Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm.43.

dasar proses bekerjanya hukum mengarah pada tujuan paling hakiki yaitu sesuai dengan paradigma Hukum Progresif yaitu moral dan akal budi, hal inilah yang selanjutnya menjadi pedoman pokok arah dari rekonstruksi budaya hukum yang dilakukan.

Kebijaksanaan pemerintah dibuat lembaga yang memiliki kewenangan sah berdasarkan peraturan-peraturan yang ada agar kebijaksanaan pemerintah hendaknya dibuat dengan memperhatikan berbagai aspek yaitu filosofi dan sosiologis, agar tidak bertentangan dengan landasan nilai dan dapat berlaku dan diterima. Kebijakan pemerintah tersebut secara *vertical* maupun *horizontal* harus mempunyai alur yang sama dan jelas agar tujuan pembangunan nasional dapat terwujud. Artinya *policy* tersebut tidak bertentangan satu sama lain sehingga merupakan suatu bangunan yang teratur dan konsisten, mulai dari aspek filosofisnya (cita hukumnya), norma-normanya, kelembagaannya hingga pola pola tindakannya¹⁷¹.

Tanah sebagai hak dasar yang sangat berarti bagi eksistensi seseorang, kebebasan serta harkat dirinya sebagai manusia. Penguasaan terhadap tanah, melambangkan nilai-nilai kehormatan, kebanggaan dan keberhasilan pribadi. Oleh karena itu, baik dari segi ekonomi maupun dimensi sosial dan budaya, tanah menjadi sumber kehidupan, simbol identitas, hak kehormatan dan martabat penduduknya.¹⁷²

Berdasarkan prinsip penghormatan atas hak milik atas tanah, dari sisi perseorangan/individu pemilik tanah, hak milik atas tanahnya merupakan hak asasnya. Hak milik atas tanah, mengandung aspek kesejahteraan ekonomis bagi dirinya sendiri atau keluarganya sehingga berbeda dari sisi kepentingan umum, karena tanah sebagai potensi pelaksanaan pembangunan¹⁷³.

171 Esmi Warrasih, Relevansi Kebijakan Pemerintah di Sektor Pertanian sebagai Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Petani, Seminar Nasional Diskonstruksi Kebijakan Agraris, tanggal 23 Juli 2005, Universitas Pekalongan, hlm.6.

172 Maria S.W Soemardjono, *Kebijakan ganti rugi Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Penerbit Kompas, 2001, hlm. 159.

173 Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak hak alas Tanah Unik Kepentingan Umum*, Majalah Hukum No. 4 Tahun Ketiga, Yayasan Penelitian dan Pengembangan Hukum (*Law Center*), 1976, hlm. 51.

Keadilan merupakan sebuah asas yang didalamnya memiliki prinsip utama yaitu kebebasan sebesar-besarnya sebagai prioritas, perbedaan dan persamaan yang adil atas kesempatan. Asumsi utama yang digunakan dalam keadilan adalah manusia untuk mencapai kepentingan individu barulah kepentingan umum. Tujuan dari keadilan adalah untuk mencapai kebahagiaan setiap individu, sehingga diperlukanlah sebuah kebebasan untuk mencapai kepentingan ini. Namun realitanya masyarakat menunjukkan bahwa kebebasan tidak dapat terwujud sepenuhnya karena adanya perbedaan kondisi dalam masyarakat. Perbedaan inilah yang menjadi dasar untuk memberikan pertolongan atau keseimbangan bagi mereka yang lemah, apabila sudah ada kesamaan derajat maka golongan yang lemah harus mendapatkan kesempatan yang sama. Walaupun nantinya memunculkan perbedaan, bukan suatu masalah asalkan dicapai berdasarkan suatu kesepakatan dan titik berangkat yang sama.

Dalam sebuah pembentukan produk hukum, asas keadilan haruslah selalu digunakan. Tujuan penggunaan asas keadilan dalam sebuah produk hukum adalah agar terciptanya sebuah keseimbangan dalam tatanan masyarakat, keseimbangan inilah yang nantinya akan memberikan kestabilan dalam proses menjalankan keberlangsungan negara. Contoh dari sebuah produk hukum adalah konstitusi atau Undang-Undang, isi dari konstitusi adalah pemisahan kekuasaan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Pemisahan kekuasaan adalah sebuah pembatasan kekuasaan, bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara, bahkan terhadap lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam usaha pencapaian tujuan negara. Perlindungan terhadap hak asasi manusia juga merupakan sebuah implementasi dari asas keadilan, karenana dengan adanya perlindungan hak asasi manusia maka disitu terdapat sebuah kebebasan sebagai prioritas yang akan memberikan sebuah kebahagiaan setiap individu.

Jadi dengan demikian, beberapa upaya yang harus dilakukan berkenaan dengan rekonstruksi budaya hukum pada P2T berkenaan dengan penormaan kebijakan pemerintah tersebut, adalah :

1. Produk peraturan perundang-undangan terkait ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah yang tidak sesuai dengan landasan nilai Pancasila sebagai *rechtsidee* harus dilakukan *judicial review* dan harus segera diganti;
2. Proses pengadaan tanah khususnya dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi didukung oleh pemerintahan yang berdasarkan prinsip *good governance*;
3. Perubahan paradigma sentralistik positivisme menjadi paradigma kesejahteraan responsif. Hal ini berarti dalam pembentukan kebijakan yang sifatnya *top down* dan mekanistik harus berubah ke arah model partisipatif dan humanistik, kebijakan harus mengarah pada tataran pelibatan masyarakat secara *genuine*, tidak lagi proses kebijakan diimplementasikan pada arah pelibatan masyarakat yang sifatnya artifisial atau semu;

Konstruksi baru tentang budaya hukum P2T dilakukan dengan melalui upaya-upaya menyandingkan konstruksi ideal dan konstruksi *existing* (kekinian) dari budaya hukum pada P2T. Strategi dasar dari pemahaman rekonstruksi ini dimulai dari nilai-nilai *rechts idee* dalam Pancasila sebagaimana diuraikan sebelumnya, selanjutnya konstruksi baru dilakukan melalui *proses dialektika*. Budaya hukum yang ideal sebagai tesis yang akan disandingkan dan dihadapkan dengan antitesis dalam wujudnya budaya hukum yang *existing* (kekinian) yang lebih mengarah pada budaya hukum yang negatif dengan nilai-nilai, gagasan-gagasan, ide, persepsi, perilaku yang apatis, pesimis, radikal dan dispartisipasi, untuk selanjutnya dilakukan sintesis terhadap budaya hukum ini menjadi budaya hukum dengan nilai-nilai yang baru.

Konstruksi baru kebijakan ganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan tanah perlu dilakukan mengingat kondisi *existing* yang digambarkan berdasarkan hasil studi menunjukkan bahwa putusan P2T tentang penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi masih berorientasi pada keadilan prosedural, yang seringkali tidak mencerminkan keadilan yang sebenarnya. Dengan demikian, konstruksi baru ini merupakan hasil suatu rekonstruksi atas kondisi *existing* kebijakanganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan

tanah berdasarkan hasil studi.

Dalam *Black Law Dictionary* dinyatakan, *Recontstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*.¹⁷⁴ Dengan demikian yang dimaksud rekonstruksi merupakan proses membangun kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. Sesuatu dalam konteks ini adalah konsep keadilan P2T. Konstruksi baru kebijakan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ini berorientasi pada keadilan substansial¹⁷⁵

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya yakni kondisi existing kebijakan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka dibangun konstruksi baru kebijakan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang beorientasi pada keadilan substantif dengan landasan hukum progresif. Konstruksi baru tersebut menjadi kontribusi pikiran penulis dalam upaya menciptakan keadilan yang sebenarnya dalam putusan Panitia Pengadaan Tanah (P2T), yang masih berorientasi pada keadilan prosedural.

Dalam rekonstruksi kebijakan ganti rugi non fisik ini, data diperlukan sebagai bahan analisis obyektif atas permasalahan yang dihadapi untuk dipecahkan. Tanpa adanya data-data yang valid, suatu karya ilmiah hanya merupakan utopia yang tidak tahu ujung pangkalnya. Obyek yang memanifestasikan diri dalam *gejala-gejala* yang cerai berai serta serba tak teratur, akan tampil sebagai *sense data* dalam kesadaran manusia jika sudah disusun dan ditata dalam kategori-kategori, sehingga terjadilah apa yang disebut pengalaman atau pengetahuan empiris.¹⁷⁶

Dari hasil studi menunjukkan bahwa putusan tentang penentuan ganti rugi oleh P2T selalu berorientasi pada keadilan normatif /

174 Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary*, Edisi ke-8. ST. Paul MN : West Group, USA, 2004, hlm. 1300.

175 Bryan A. Garner, *ibid*, hlm. 881. Substantial justice. Justice fairly administered according to rules of substantive law, regardless of any procedural errors not affecting the litigant's substantive rights; a fair trial on the merits.

176 Soerjanto Poespowardojo, *Strategi Kebudayaan Suatu Pendekatan Filosofis*, Gramedia , Jakarta, 1993, hlm. 5-6.

keadilan formal atau keadilan procedural, padahal dalam keadilan prosedural seringkali memarjinalkan keadilan yang sebenarnya, yakni keadilan substantif.

Negara hukum yang bergerak selalu diharapkan berwatak progresif, responsif, bahkan untuk kepentingan yang lebih besar, yaitu membahagiakan rakyatnya. Untuk keperluan itu, persoalan manusia dan kemanusiaan menjadi awal dari segalanya.¹⁷⁷ Relevansinya dengan praksis bernegara hukum adalah sewaktu-waktu kita perlu berani membebaskan diri dari logika strukturasi hukum dan politik yang linier demi mencapai tujuan kemanusiaan yang lebih tinggi, yaitu menjadikan negara hukum sebagai rumah yang membahagiakan rakyatnya. Seluruh komponen negara, terutama pengemban jabatan publik disemangati oleh komitmen moral tersebut, karena tanpa itu, negara hukum Indonesia sebagai negara yang bernurani tidak ada artinya.

Seperti apa yang sudah penulis tuliskan dalam Bab II dan Bab III sebelumnya, bahwa kebijakan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya teramat dalam konteks hukum saja, melainkan di dalamnya juga penuh dengan muatan konflik serta ketidak-teraturan. Dimana kekacauan dalam hukum, tampak sejak awal yaitu kekeliruan pembuat kebijakan pengadaan tanah mengartikan lembaga konsinyasi dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan P2T yang tidak menerapkan hukum (kebijakan ganti rugi non fisik) secara konsisten di lapangan dan akibatnya menjadikan konflik yang berkepanjangan dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Permasalahan dalam kebijakan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum terkait penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik terletak pada problem penafsiran oleh pemerintah (P2T) yang berpegang teguh pada Pasal 33 huruf f UUP tahun 2012 yang tidak menerapkan ganti rugi non fisik secara benar dalam praktek. Dengan demikian, keperluan melibatkan penafsiran kritis hukum progresif dan penafsiran hermeneutik sebagai upaya dua pendekatan dalam menganalisa kebijakan ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah secara tekstual, merupakan

177 Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm 55.

sesuatu hal yang diperlukan dalam studi socio-legal.

Penafsiran terhadap teks hukum menjadi masalah yang penting sekali dan tidak berlebihan apabila penulis berpendapat bahwa penafsiran hukum itu merupakan jantung hukum. Hampir tak mungkin hukum dapat di jalankan tanpa membuka pintu penafsiran. Sebagaimana apa yang dikatakan oleh **Satjipto Rahardjo** bahwa “membaca hukum adalah menafsirkan hukum”, untuk memberikan penekanan bahwa proses mengerti suatu hukum tidak akan bisa dilepaskan dari upaya menafsirkan hukum itu sendiri.¹⁷⁸ Oleh karena itu hukum tidak akan berjalan tanpa penafsiran karena hukum membutuhkan pemaknaan lebih lanjut agar dapat menjadi lebih bermanfaat dan berkeadilan.

Penafsiran itu melibatkan penilaian manusia dengan segala pilihan-pilihan yang bersifat subyektif. Berlatar belakang itu, maka pekerjaan penafsiran memerlukan kekuatan kreativitas, inovatif, progresif, yang merupakan suatu lompatan untuk mencari keadilan progresif (substansial).

Oleh karena itu, sebuah proses penafsiran terhadap realitas, tidak lain adalah (proses) lompatan dari satu pikiran ke pikiran lain, dari teks ke teks lainnya, dan dari realitas ke realitas lainnya. Sehingga setiap penafsiran memiliki subjektivitas dan kebenaran sendiri yang umumnya disebut dengan intersubjektif, intertekstualitas, dan interrealitas.¹⁷⁹

Penafsiran menjadi . keharusan, karena “penafsiran” akan menjadi kunci kreativitas, yaitu usaha melepaskan diri dari kemalasan dan status quo dalam menjalankan hukum. Penafsiran tidak sekedar memberi arti pada kata atau bahasa, juga tidak semata-mata mengungkap realitas yang nampak melalui panca-indra. Penafsiran tidak hanya bernilai melalui pernyataan “pro dan kontra” tetapi akan lebih bermakna mencari nilai yang tersembunyi untuk diungkapkan ke permukaan. Penafsiran hakekatnya adalah puncak

178 Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, ctk.Pertama, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm 163.

179 Anthon F. Susanto, *Hukum Dari Consilience Menuju Paradigma Hukum Konstruktif-Transgresif*, cetakan pertama, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm 1.

kreativitas, yaitu upaya pencarian kebenaran yang dapat dilakukan melalui tingkatan kecerdasan manusia. Melalui penafsiran kebenaran akan mengalir bersama pengetahuan untuk mencapai sumbernya.¹⁸⁰

Kemudian dinyatakan pula oleh **Twining**, bahwa teks-teks (dalam hukum) harus ditafsirkan karena merupakan ‘a finite-closed scheme of permissible justification’, sementara menurutnya alam dan kehidupan sosial merupakan sesuatu yang bergerak, selalu berubah dan berkembang dan bukan merupakan suatu yang “finite-closed”.¹⁸¹ Dengan demikian pada waktu hukum yang kaku akan bersinggungan dengan situasi konkrit yang selalu berubah, hukum harus dapat berkesesuaian atau menyesuaikan dengan situasi konkrit tersebut.

Penafsiran kritikal hukum progresif adalah salah satu penafsiran dengan tujuan kemanusiaan, agar hukum dapat bermakna bagi kesejahteraan manusia. Menurut **Satjipto Rahardjo**, agar hukum dapat bersifat progresif hukum harus melakukan pembebasan, yaitu berdasarkan prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya, dan hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu hal yang lebih luas, yaitu harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.¹⁸²

Dengan demikian, apabila penafsiran akan menghasilkan suatu putusan yang progresif, maka tujuan dari penafsiran haruslah untuk dimensi kemanusiaan. Penafsiran progresif tidak selalu bertumpu kepada logika, terkadang juga meninggalkan rutinitas logika. Hal ini disebabkan karena penafsiran dilakukan dengan melompat, tidak ada hubungan logis runut antara konsep yang lama dengan yang baru. Karena itulah penafsiran progresif menaruh minatnya yang tidak berhenti pada pembacaan harfiah teks belaka. Oleh karena itu diperlukan kesediaan pemerintah (P2T) untuk membebaskan diri dari faham cara berhukum yang status *quo-sentris*.

Faktor keberanian juga menjadi hal yang penting untuk memperluas peta penafsiran progresif, yaitu tidak hanya

180 Anthon F. Susanto, *Semiotika Hukum, Dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivisme Makna*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm 97-98.

181 Ibid.

182 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2007, hlm. 154.

mengedepankan peraturan (rule), tetapi juga perilaku (behavior). Penafsiran progresif menjadi tidak hanya tekstual, melainkan juga melibatkan predisposisi personal.¹⁸³

Interpretasi progresif, bukan hanya menginterpretasikan peraturan perundang-undangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum saja, akan tetapi juga menginterpretasikan dirinya dalam menghadapi birokrasi pemerintahan. Interpretasi yang progresif terhadap birokrasi pemerintahan, antara lain dimaksudkan agar P2T tidak sekedar menjadi “robot birokrasi”, yang bekerja mengikuti perintah birokrasi yang berada dalam struktur di atasnya. Maka penafsiran progresif di masukkan ke dalam tipe ber hukum dengan nurani. Karena dalam tipe ini, penilaian keberhasilan hukum tidak dilihat dari diterapkannya hukum materiel maupun formal, melainkan dari penerapannya yang bermakna dan berkualitas “keadilan”.

Berdasarkan hal itu, ketika P2T berada di antara nilai keadilan dan kepastian hukum, maka penafsiran yang mereka lakukan tidak hanya semata-mata menggunakan rasio (logika) saja, melainkan juga sarat dengan kenurani. Di sini pintu masuk bagi sekalian modalitas nilai yang lain seperti; empati, kejujuran, komitmen, dan keberanian.

Inventarisasi dan hasil penilaian mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dari PHT merupakan hal yang sangat penting. Hasil penilaian antara warga yang satu dengan yang lain pun berbeda. Dalam realitasnya, penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik yang lebih menekankan pada pencarian kebenaran formil (hanya yang mempunyai lahan yang diberi ganti rugi), seringkali menimbulkan ketidakpuasan para warga terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum.

Di dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka sangatlah cocok dengan apa yang menjadi pemikiran **Satjipto Rahardjo** dalam bingkai pemikiran hukum yang lebih progresif untuk keadilan yang

183 Satjipto Rahardjo, *Arsenal Hukum Progresif*, Jurnal Hukum Progresif, Volume 3/No. 1/ April 2007, PDIH Ilmu Hukum UNDIP, hlm 4.

membumi (sesuai nilai-nilai yang ada di masyarakat), ia seharusnya mampu mengenali keinginan rakyat dan punya komitmen terhadap tercapainya keadilan substantif¹⁸⁴.

Dengan melihat akibat dari inkonsistensi aturan hukum maka diharapkan dalam menyelesaikan persoalan tanah harus lebih arif, hati-hati dan cermat dalam menelaah, mengkaji dan memperhitungkan seluruh aspek sosial-ekonomi, sosial-budaya, ganti rugi yang layak dan adil, pencarian nafkah, lapangan pekerjaan, pendidikan bagi anak sekolah, sarana ibadah, dan hak-hak masyarakat.

Aspek keadilan dan kebenaran mengalami marginalisasi besar besaran. Inilah konsekuensi apabila dalam memahami hukum hanya sekedar sebagai seperangkat peraturan hukum positif yang tercerabut dari pemahaman dari aspek filosofis dan sosiologis, sehingga gambar hukum yang ditampilkan tidak utuh melainkan hanya sebuah fragmen atau skeleton, yakni peraturan perundang-undangan saja¹⁸⁵

Apabila ditinjau dari sisi praksis, hukum diharapkan mampu menghadirkan keadilan kepada masyarakat (*bringing justice to the people*). Jenis keadilan yang dihadirkan oleh hukum tersebut sangat dipengaruhi penggunaan pendekatan dalam menangani permasalahan hukum yang dihadapi¹⁸⁶

Dalam konteks hukum progresif, diperlukan merumuskan konsep keadilan progresif. Merumuskan konsep keadilan progresif ini, dimulai dari mengenali sisi kebalikannya, yaitu keadilan yang tidak progresif. Keadilan yang tidak progresif sebagai produk hukum modern yang memberikan perhatian besar terhadap aspek prosedur, maka dalam praktik penentuan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga menekankan pada prosedur yang telah

184 Keadilan substantif dapat didefinisikan sebagai *the truth justice* (sebenarnya keadilan, keadilan yang sebenarnya). Pertimbangan utama pencarian keadilan substansial bukan lagi aspek formal (*state law*) dan material (*living law*) hukum melainkan aspek hakekat hukum, yakni dilibatkannya pertimbangan *moral, ethic and religion*. Lihat Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (non enforcement of law) demi Pemuliaan Keadilan Substantif*, dalam Pidato Pengukuhan pada tanggal 4 Agustus 2010 .

185 Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement of Law) Demi Pemuliaan Keadilan Substantif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Undip, Semarang, 4 Agustus 2010, hlm. 2 – 5.

186 *Ibid*, hlm. 19.

ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, yang dihasilkan tidak lebih dari keadilan prosedural, yakni keadilan yang tidak progresif. Untuk itu, diperlukan perubahan agar dalam praktik penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum lebih menekankan pada substansi, sehingga yang dihasilkan adalah keadilan progresif.

Negara hukum Indonesia hendaknya menjadi negara yang membahagiakan rakyatnya dan untuk itu di sini dipilih konsep keadilan yang progresif, yang tidak lain adalah keadilan substantif tersebut¹⁸⁷ Upaya mewujudkan keadilan substantif ini, karena dalam praktik hanya terpenuhi keadilan prosedural akibat terpasung penggunaan paradigma positivisme.

Metode menuju terwujudnya keadilan substantif dalam penentuan ganti rugi non fisik tersebut bisa dilakukan dengan *rule breaking* yang merupakan karakteristik dalam hukum progresif, dalam bentuk kreativitas panitia pengadaan tanah (P2T) apabila mengalami kebuntuan dalam menemukan keadilan substansial yang tidak ditemukan dalam teks peraturan perundang-undangan. Demikian seharusnya P2T berpandangan progresif yang bisa melihat hukum tidak sebatas peraturan semata.

Paradigma hukum progresif lebih mementingkan keadilan yang sifatnya substansial daripada keadilan yang sifatnya prosedural, hal ini bertujuan untuk membentuk sebuah sistem hukum yang berpihak pada keadilan serta kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya¹⁸⁸

Dalam konteks ini, penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi yang hanya menekankan pada terpenuhinya prosedur hukum, jelas hanya berorientasi pada keadilan prosedural yang belum mencerminkan keadilan substansial. Apabila P2T hanya membaca teks yang ada pada UUPT tahun 2012, semestinya P2T harus membaca lebih ke dalam makna teks tersebut, sehingga akan didapat makna lain yang tersembunyi di balik teks tersebut. Di sinilah P2T

187 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 274.

188 Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif : Terapi paradigmatis bagi lemahnya hukum di Indonesia*, antonyLib-LSHP, Yogyakarta, 2009, hlm. 189.

harus berani ke luar dari teks tersebut dengan meniadakan lembaga konsinyasi dan menggunakan lembaga pencabutan hak atas tanah.

Ketentuan ganti rugi non fisik pada kebijakan pengadaan tanah yakni UUPT tahun 2012 Pasal 33 huruf f beserta penjelasannya perlu diuji dengan Pancasila, khususnya sila kelima dari Pancasila tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara empiris sebagaimana dikemukakan di atas, warga yang berhak diperlakukan tidak adil dari negara. Penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik yang tidak memuat nilai-nilai yang berlaku di masyarakat tidak sesuai dengan Pancasila sebagai kaidah penuntun dalam pembentukan hukum. Moh. Mahfud MD ⁷⁸ antara lain mengatakan bahwa hukum nasional harus mampu menciptakan keadilan sosial, dalam arti harus mampu memperpendek jurang antara yang kuat dan yang lemah serta memberi proteksi khusus terhadap golongan yang lemah. Tanpa proteksi khusus dari hukum, golongan yang lemah pasti akan selalu kalah jika dilepaskan bersaing atau bertarung secara bebas dengan golongan yang kuat.

Penafsiran kepentingan untuk pembangunan jalan tol (BUMD Persero) sebagai kepentingan umum menunjukkan bahwa negara masih berkedudukan sebagai pemilik tanah (seperti *domein verklaring* dalam *Agrarische Wet 1870*), satu hal yang dihapus oleh UUPA. Penafsiran tersebut juga tidak terlepas dari hak menguasai negara yang diatur dalam Pasal 2 UUPA. Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi *dikuasai oleh negara*, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Atas dasar inilah maka para pengambil dan pelaksana kebijakan menafsirkan bahwa tanah hak dapat diambil oleh pemerintah untuk kepentingan umum. Selain itu penafsiran HMN yang selama ini digunakan oleh pengambil dan pelaksana kebijakan hanya sampai frasa “hak menguasai negara” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan tidak diteruskan frasa “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. **Bagir Manan** memaknai ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dengan dua aspek kaidah, yaitu kaidah “hak menguasai negara” dan kaidah “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kedua aspek kaidah ini tidak

dapat dipisahkan satu sama lain, karena keduanya merupakan satu kesatuan sistemik. Hak menguasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” merupakan tujuan (*objectives*).

Mahkamah Konstitusi¹⁸⁶ mengartikan hak menguasai negara yang luas yang bersumber dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD NRI 1945 memberikan mandat kepada negara untuk merumuskan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*}, pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun Yusriyadi¹⁸⁹ mengingatkan bahwa untuk bisa melaksanakan tugas-tugas tersebut dengan baik, dituntut kemampuan untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan.

Secara umum, **Maria S.W. Sumardjono** mengatakan bahwa hukum merupakan bagian dari fenomena sosial. Keberadaan dan perkembangannya tidak terlepas dari pengaruh lembaga sosial lainnya seperti politik, ekonomi, dan sosial budaya. Substansi hukum mencerminkan kepentingan dan polapola interaksi sosial yang muncul dan berkembang dalam masyarakat. Pembentukan hukum tidak hanya mengakomodasi kepentingan dan pola interaksi sosial yang telah ada, tetapi juga diorientasikan kepada berbagai kepentingan dan pola interaksi sosial yang mungkin berkembang di masa yang akan datang. UUPA sebagai bidang hukum yang mengatur kepentingan dan pola interaksi sosial berkenaan dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah mengandung muatan realitas sosial yang berkembang pada saat pembentukannya dan yang diinginkan dimasa yang akan datang¹⁹⁰

Penerapan hukum terkait ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia seringkali menemui jalan buntu, karena terpasung oleh ritual penerapan hokum yang konvensional, yakni penerapan hukum yang menyandarkan pada *rule and logic* dengan memarginalkan aspek

189 Yusriyadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm.214-215.

190 Maria S.W. Soemardjono, *Kebijakan PertanaharA Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 200, h1m.217-218.

behavior. Muaranya, hukum tidak lagi bisa diandalkan sebagai institusi keadilan. Pengadilan telah berubah menjadi institusi publik yang sarat dengan birokrasi, prosedur-prosedur, formalitas dan sebagainya. Hukum dipahami hanya sekedar sebagai seperangkat peraturan hukum positif yang tercerabut dari pemahaman dari aspek filosofis dan sosiologis.

Apabila ditinjau dari sisi praksis, hukum diharapkan mampu menghadirkan keadilan kepada masyarakat (*bringing justice to the people*).¹⁹¹ Keadilan substantif di dalam *Black's Law Dictionary 8 th Edition*, dimaknai sebagai : *Justice Fairly Administered According to Rules of Substantive Law, Regardless of Any Procedural Errors Not Affecting The Litigant's Substantive Right*.¹⁹² Demikian, keadilan substantif adalah keadilan yang diberikan sesuai dengan aturan-aturan hukum substantif, dengan tanpa melihat kesalahan prosedural.

Keadilan substantif juga bisa dimaknai keadilan yang menyentuh langsung dari esensi dasar dari kemanusiaan, sekalipun tidak diatur secara formal dalam peraturan perundang-undangan¹⁹³

Dalam konteks ganti rugi non fisik yang berbasis hukum progresif, perlu diwujudkan keadilan progresif. Oleh karena itu, diperlukan perubahan agar dalam praktek dalam menentukan ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum lebih menekankan pada substansi, sehingga yang dihasilkan adalah keadilan progresif.

Negara hukum Indonesia hendaknya menjadi negara yang membahagiakan rakyatnya dan untuk itu di sini dipilih konsep keadilan yang progresif, yang tidak lain adalah keadilan substantif¹⁹⁴

191 Lihat Suteki, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement of Law) Demi Pemuliaan Keadilan Substantif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Undip, Semarang, 4 Agustus 2010, hlm. 19.

192 Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Thomson West, Eighth Edition, 2004, hlm. 881.

193 Mahmutarom HR, *Rekonstruksi Konsep Keadilan (Studi Tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat Dan Instrumen Internasional)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, hlm. 283.

194 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006,

Paradigma hukum progresif lebih mementingkan keadilan yang sifatnya substansial daripada keadilan yang sifatnya prosedural, hal ini bertujuan untuk membentuk sebuah sistem hukum yang berpihak pada keadilan serta kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya¹⁹⁵. Sehingga dalam penerapan hukum ganti rugi non fisik dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berlandaskan hukum progresif, yang perlu diperhatikan adalah berupa kewenangan yang bisa sangat besar agar dapat digunakan dalam penerapan hukum yang berkeadilan substansial.

Dalam konteks pengambilan keputusan, terdapat kekhawatiran adanya penyalahgunaan kewenangan sehingga tindakannya justru mengingkari keadilan yang sebenarnya. Di sinilah pentingnya sumber daya manusia (SDM) sebagai tumpuan dalam menjalankan hukum progresif. Oleh karena itu, menjadi sangat penting sumbangan yang diberikan oleh pendidikan hukum, sebab dari situlah dilahirkan orang-orang yang nanti menduduki jabatan hukum. Pendidikan hukum, fakultas hukum perlu segera berbenah diri dengan menyiapkan kurikulum dan pembelajaran menuju kepada realisasi hukum progresif¹⁹⁶. Demikian, maka dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang baik, hukum dapat dijalankan tanpa mengingkari keadilan yang sesungguhnya. Hal demikian sesuai dengan sifat hukum progresif sebagai institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju tingkat kesempurnaan yang lebih baik¹⁹⁷.

Dalam bekerjanya hukum, terpenuhinya prosedur hukum belum tentu menjamin terwujudnya keadilan. Terpenuhinya prosedur hukum baru menciptakan apa yang disebut dengan *prosedural justice*, sementara bisa saja justru *substancial justice*-nya terpinggirkan¹⁹⁸

hlm. 274.

195 Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif : Terapi paradigmatis bagi lemahnya hukum di Indonesia*, antonyLib-LSHP, Yogyakarta, 2009, hlm. 189.

196 Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 25.

197 *Op.cit*, hlm. 6.

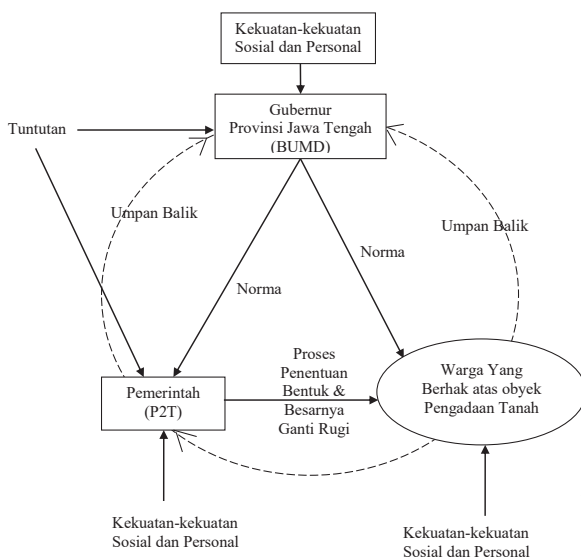
198 Yudi Kristiana, *Menuju Kejaksan Progresif : Studi tentang Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana*, LSHP-Indonesia, Yogyakarta, 2009, hlm.33-34

Dalam konteks ini, penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang hanya menekankan pada terpenuhinya prosedur hukum, jelas hanya berorientasi pada keadilan prosedural yang belum mencerminkan keadilan substansial. Apabila P2T hanya membaca teks yang ada pada Pasal 33 huruf f yang menyatakan bahwa juga penjelasan Pasal 33 huruf f bahwa tentu sudah paham bahwa ketentuan ganti rugi non fisik sudah diatur pada kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Semestinya P2T harus membaca lebih ke dalam makna teks tersebut, sehingga akan didapat makna lain yang tersembunyi di balik teks tersebut. Hal demikian bisa terjadi manakala ternyata alih profesi sebagai bentuk ganti rugi non fisik bisa dibuktikan secara formal atau tidak formal. Di sinilah P2T harus berani ke luar dari teks tersebut.

Implementasi UUPT tahun 2012 dan UUD NRI 1945 terhadap kebijakan ganti rugi non fisik dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga dapat dijelaskan dengan teori bekerjanya hukum dari William Chambliss dan Robert B. Seidman dengan ragaan sebagai berikut :

Ragaan

Bekerjanya Hukum (Kebijakan) Ganti Rugi Non Fisik Dalam Proses Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum



Bekerjanya hukum implementasi UUPT tahun 2012 dan UUD NRI 1945 dalam konstruksi baru kebijakan ganti rugi non fisik dapat dijelaskan sebagai berikut :

Pasal 33 huruf (f) UUPT tahun 2012 diterapkan dengan tidak benar oleh pemerintah (P2T) dalam suasana yang tidak demokratis sehingga menafikan partisipasi publik yakni LSM (Komisi HAM, Ombusman, KP2KKN) baik dari kekuatan sosial maupun personal. Demikian pula dengan penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi non fisik tidak mencerminkan nilai keadilan sosial yang diamanatkan konstitusi UUD NRI 1945 dan Pancasila.

Pemerintah Kabupaten dan DPRD Kabupaten tidak akomodatif terhadap aspirasi dari kekuatan sosial maupun personal. Kekuatan personal yang sangat berperan antara lain, Gubernur Jawa Tengah, sedangkan kekuatan sosial yang berperan adalah LSM dan warga masyarakat sendiri.

Dalam konteks bekerjanya hukum, kebijakan ganti rugi non fisik pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus mengembangkan nilai Pancasila sebagai basis keadilan sosial yang berorientasi pada paradigma Ketuhanan, Kemanusiaan dan Demokrasi, yaitu;

Paradigma Ketuhanan yaitu membangun peradaban luhur bangsa Indonesia dengan “Tuntunan Tuhan”. Manusia hanya bisa bertindak adil manakala ia memiliki suatu ciri atau sikap jiwa tertentu yaitu keseluruhan sikap dan jiwa yang menghendaki Tuntunan Tuhan menjadi keseluruhan pribadi yang dapat membentuk karakter keadilan itu sendiri. Keadilan sosial yang berparadigma Ketuhanan dapat dijalankan berdasarkan atas kepercayaan agama kita masing-masing yang memiliki tuntunan serta dapat mengarahkan kita untuk berbuat dan berlaku adil. Sehingga keadilan sosial memiliki nafas etik, moral dan prinsip-prinsip keutamaan yaitu menjadi manusia yang taklim dan taat terhadap “Tuntunan Tuhan”.

Paradigma Kemanusiaan yaitu berpijak pada asumsi hukum untuk manusia, dalam pencapaian nilai keadilan yang hakiki dan nilai-nilai luhur keadaban. Keadilan sosial berparadigma kemanusiaan akan hadir bila bangsanya menjalankan cara ber hukum dengan segenap

potensi yang ada dalam alam pikir bangsanya, yaitu; tenggang rasa, toleran, solidarity, humanis, rasa malu, dan kasih sayang. Sejatinya dari situlah rasa kemanusiaan orang Indonesia di bangun. Sekalipun bangsa Indonesia adalah bangsa yang merdeka dan bebas, tapi ia bukan menghendaki kebebasan individualistik, melainkan bebas yang bernilai keadaban. Sehingga watak kemanusiaan itu adil dengan nilai-nilai luhur keadaban. Adab penuh dengan kesantunan dan kearifan. Keadilan sosial berparadigma kemanusiaan merupakan keadaban nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

Paradigma Demokratis yang di dalamnya mengandung esensi nilai keadilan harus memberikan rasa dan sentuhan ideologis bercita rasa Pancasila. Pada akhirnya keadilan sosial yang berparadigma demokratis akan mengarah pada menafsirkan nilai-nilai demokrasi Pancasila yang saling menjiwai dalam menciptakan iklim kebebasan asasi, persamaan di depan hukum, partisipasi politik, keterbukaan, kekuasaan yang dijalankan secara egaliter, kebebasan berpendapat dan beragama, serta jaminan perlindungan pers. Tentu semua itu mesti diorientasikan pada falsafah Demokrasi Pancasila yang menjadi basis keadilan sosial berparadigma demokratis.

Daftar Pustaka

A. Buku

Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2002.

Achmad Chomzah, Ali, *Hukum Pertanahan*, Seri Hukum Pertanahan III: *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah*, dan Seri Hukum Pertanahan IV, *Penguasaan Tanah Instansi Pemerintah*, Cetakan Pertama, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2003.

Achmad Santoso, Mas, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, ICEL, 2001.

Ali, Achmad, *Menguak Realitas Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.

Alwasilah, Chedar, *Pokoknya Kualitatif, Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Pustaka Jaya, Jakarta, 2002.

Anshori, Abdul Ghofur, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006.

Arief Sidarta, Bernard, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Arinanto, Satya, *Kumpulan Materi Pendukung (Transparansi) Politik Hukum dan Politik Perundang-undangan* (Dihimpun dari Berbagai Sumber), Jakarta, 2003.

Arinanto, Satya & Ninuk Triyanti (Editor), *Memahami Hukum Dari Kontruksi sampai Implementasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.

Assiddiqie, Jimly dan Safa'at, Ali, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Ata Ujan, Andre, *Filsafat Hukum : Membangun Hukum, Membela Keadilan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2009.

-----, *Keadilan dan Demokrasi Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Kanisius, Yogyakarta, 2001.

Birowo, M. Antonius, *Metodologi Penelitian komunikasi : Teori dan Aplikasi*, Gitanyali, Yogyakarta, 2004.

Chambliss, William J. and Seidman, Robert B., *Law, Power and Order*, Addison-Wesley Publishing Company, Philipine, 1971.

D., Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi*, PT. Alex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, 2003.

Dahrendorf, Ralf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Standford University Press, 1959.

Daroeso, Bambang, *Dasar dan Konsep Pendidikan Moral Pancasila*, Aneka Ilmu, Semarang, 1989.

Dimyati, Khudzaifah, *Teorisasi Hukum (Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990)*, cetakan keempat, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2005.

Esmi, Warassih, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum, Proses Penegakan dan Persoalan Keadilan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip. Semarang, 2001.

-----, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005.

Faisal, Sanafiah, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar & Aplikasinya*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990.

-----, *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta, Rajawali Pers, 1995.

Friedman, M.D.A, *Introduction of Jurisprudence*, Sweet & Maxwell Ltd, Lomdon, 1994.

Friedman, Lawrence M. ,*The Legal System : A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975.

-----, *American Law: An Introduction*, W.W. Norton & Company New York, 1984.

Friedmann, W., *Teori & Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II)*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1994.

Fuady, Munir, *Aliran Hukum Kritis Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

-----, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.

Gautama, Sudargo, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983.

-----, *Himpunan Jurisprudensi Indonesia*, Jilid 13, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.

Ginting, Lowryanta, *Prinsip Keadilan dan Feminisme”: Tinjauan Kritis Terhadap Keadilan Menurut Pandangan Para Filosof*, Jurnal Tata Negara, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003

Guba dan Lincoln, *Computing Paradigms in Qualitative Research*, dalam *Handbooks of Qualitative Research*, London, Sage Publication, 1994.

Gunanegara, *Pengadaan Tanah Oleh Negara Untuk Kepentingan Umum*, *Disertasi Ilmu Hukum*, Univ. Airlangga, 2008.

Habermas, Jurgen, *Between Fact an Norm, Constribution to a discourse theory of Law and Democracy* (alih bahasa : William Rehg), Massachusetts, The MIPR Press, 2001.

Hamidi, Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia : Makna, Kedudukan dan Impilksi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta, 2006.

-----, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008.

-----, *Meneropong Legislasi di Daerah (Kaukus Pemikiran Kelompok Muda yang Termarginalkan)*, Imagine Press dan UM Press Malang, 2008.

Harnowo, Tri , *Teori Regulasi : Bagaimana Peraturan Perundang-undangan Sebenarnya Terbentuk?*, PPH Newsletter No. 59, Universitas Airlangga, Surabaya, 2004.

Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*, Ghalmia Indonesia, Jakarta, 1997.

Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002

Hart, HLA , *The Concept of Law*, Oxford at The Clarendon Press London, 1981.

Hartono, Sunaryati , *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung.

-----, *Apakah Rule of Law*, Bandung, Alumni, 1976.

Humah, Darsis, *Teori Keadilan John Rawls, Prinsip Keadilan dan Feminisme*, Jurnal Tata Negara, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

Husein Hasibuan, Ahman, *Masalah Perkotaan Berkaitan dengan Urbanisasi dan Penyediaan Tanah*, Jakarta, 1986.

Indarti, Erlyn, *Selayang Pandang Critical Theory, Critical Legal Theory dan Critical Legal Studies*, Majalah Masalah-Masalah Hukum Fakultas Hukum Undip, Vol.XXXI, Semarang, 3 Juli 2002.

Islamy, M. Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002.

Istislam, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum No. 10 Tahun 4, Maret 2002.

Johan Utama, Yos, *Membangun Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2010.

Kamil, Iskandar ,*Peradilan Anak*, Makalah, Disampaikan pada Workshop (*Round Table Discussion*) mengenai Pedoman Diversi untuk Perlindungan Bagi Anak Yang Berhadapan dengan Hukum, Jakarta, 1 Juni 2005.

Kelsen, Hans, *Dasar-Dasar Hukum Normatif : Prinsip-prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*, terjemahan oleh Nurulita Yusron, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2008.

-----, *Teori Hukum*, Terjemahan oleh Siwi Purwandari, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2008.

-----, *Hukum dan Logika*, (Penerjemah Arief Sidharta), Alumni, Bandung, 2002.

-----, *Reine Rechtslehre (Ajaran Hukum Murni)*, New York :Russel and Russel,1982.

Kristiana, Yudi , *Menuju Kejaksaan Progresif*, LSHP Indonesia, Yogyakarta, 2009

Kusuma, Mahmud, *Menyelami Semangat Hukum Progresif*, Antony Lib & LSHP Indonesia, Yogyakarta, 2009

Kusumah, Mulyana W. ,*Perspektif, Teori, dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982.

Kusuma, RMAB, *Negara Kesejahteraan dan Jaminan Sosial*, Jurnal Konstitusi, Vol. 3, Februari 2006, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.

Kusumohamidjojo, Budiono, *Filsafat Hukum:Problematic Ketertiban yang Adil*, Gramedia, Jakarta, 2004.

Learning Center, Huma, *Kursus Metodologi Penelitian*, Gadog, 2010.

Limbong, Bernhard, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011.

Lotulung, Paulus E, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bhuana Ilmu Populer. Jakarta.

Mantidale, Don, *The Nature and Types of Sociological Theory*, Boston, Houghton Mifflin Co, 1960.

Marbun, Mahfud, *Pokok pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.

Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI) dan Komite Penyusun Standar Penilaian

Indonesia (KPSPI) 2013, *KEPI & SPI 2013*, CV. Gelora Karya Bharata, Jakarta, 1 November 2013.

MD, Moh. Mahfud , *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006.

-----, *Demokratisasi Dalam Rangka Pembangunan Hukum Yang Responsif*, Makalah, FH UNDIP, Semarang, 1996.

-----, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Makalah Seminar, Penyelenggara Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 29-31 Mei 2006.

-----, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2006

Mertokusumo, Sudikno, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, 1999.

-----, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2002

Miles, Matthew B. and Huberman, A. Michael , *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992.

Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Rosda, Jakarta, 1988.

-----, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996.

Mubyarto, *Ekonomi, Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1987.

-----, *Sistem dan Moral Ekonomi Pancasila*, LP3ES, Jakarta, 1988.

Mudzakkir, Amin, *Ketika Hukum Menciderai Keadilan*, Kompas, Kolom Opini, 28 Desember 2010

Mustopadidaja, *Studi Kebijaksanaan, Perkembangan dan Penerapan dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LP-FEUI, Jakarta, 1992.

Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992.

Nawawi Arief, Barda, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana Prenada Media Group. 2008.

-----, *Pembaharuan Hukum Pidana, Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, Citra Aditya Bakti, Bandung. 2005

-----, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003

-----, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* Cet. Kedua (Edisi Revisi). Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.

Nonet, Philippe & Selznick, Philip, *Law and Society in Transition Towar Responsiv Law*, (diterjemahkan Raisul Muttaqien), 2007.

-----, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Depan*, Huma, Jakarta, 2003.

Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005.

Nurjaya, I Nyoman, *Negara, Masyarakat Adat dan Kearifan Lokal*, In-TRANS Publising, Malang, 2008

Poerwodarminto, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta. 1982.

R., Lazarus Tri Setyawanta, *Konsep Dasar Dan Masalah Pengaturan Pengelolaan Pesisir Terpadu Dalam Lingkup Nasional*, PSHL FH Undip, Semarang, 2005.

Radbruch, Gustav, dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagad Ketertiban*, Cetakan I, UKI Press, Jakarta, 2006.

Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1981.

-----, *Reformasi Hukum Indonesia*, Kumpulan Tulisan Editor Selo Soemardjan, *Menuju Tata Indonesia Baru*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

-----, *Sosiologi Hukum*. Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2002.

-----, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006.

-----, *Membedah Hukum Progresif*, Buku Kompas, Jakarta, 2006.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massacusetts, 1999.

-----, *A Theory of Justice*, Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo

dengan judul *Teori Keadilan*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

Setiawan, Yudhi, *Instrumen Hukum Campuran Dalam Konsolidasi Tanah*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009.

Setiardjo, Gunawan, *Filsafat Pancasila Bagian 1*, Cetakan X, 2004.

Silalahi, Oberlin, *Beberapa Aspek Kebijakan Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1989.

Sirajuddin, *Hak Rakyat Mengontrol Negara, Mengontrol Model Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, 2006.

Soedjono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah tentang Hak Milik, hak Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008.

Sitorus, Oloan dan Limbong, Dayat, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2004.
Soeratno dan Soemardjono, Maria S.W, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Penerbit Kompas, 2001

Suharto, Edi, *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, CV. Alfabeta, Bandung, 2005.

Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air)*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

-----, *Kebijakan Tidak Menegakkan Hukum (Non Enforcement Of Law) Demi Pemuliaan Keadilan Substantif*, Pidata Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum – Undip, Semarang, 2010.

Sutopo, HB, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, Universitas Negeri Sebelasmaret Press, Surakarta, 1990.

Sutedi, Adrian, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

Sutiyoso, Bambang, *Metode Penemuan Hukum, Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, 2007.

Suud, Muhammad, *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, Perpustakaan Nasional, Jakarta, 2006.

Tamanaha, Brian Z, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford Unity Press, New York, 2001

Biografi Penulis

Dr. IGA Gangga Santi Dewi, SH., M.Kn lahir di Semarang, Jawa Tengah, 26 Mei 1974. Lulus dan Fakultas Hukum Undip (S1) Tahun 1996 dan lulus Magister Kenotariatan (S2) Tahun 2004 serta lulus dari Program Doktor Ilmu Hukum (S3) Tahun 2016. Sejak 2007 sampai sekarang menjadi Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Bidang Hukum Perdata, sedang mata kuliah yang diampu antara lain Hukum Agraria, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah, Teori dan Praktek Hak Tanggungan, Tata Cara Perolehan Tanah dan Kapita Selektta Hukum Agraria.

Gangga Santi begitu biasa disapa sebagai nama panggilan para rekan dosen menekuni aktivitasnya dalam berbagai seminar dan penelitian baik di dalam maupun di luar negeri.

Gangga Santi menikah dengan Adrianto Baskoro pada tahun 1997 dan dikaruniai tiga orang anak, buah dari cinta mereka yang bernama Muhammad Zaky Adriansa (1999), Muhammad Jaya Adriansa (2001) dan Dewi Gangga Putri Adriansa (2010).

