

The Principle of Justice in the Regulation of Land Acquisition for Public Interest

Citra Solvia Hadi Meilia^{1*}, Imam Suroso²

Universitas Bhayangkara Surabaya

*Corresponding Author: citrasolviah@gmail.com

Article	Abstract
Keywords: General, Interest, Justice, Land, Principles, Procurement Article History Received: Aug 19, 2024; Revised: Oct 23, 2024; Accepted: Nov 11, 2024; Published: Dec 6, 2024	<i>The acquisition of land for public purposes often leads to conflicts or disputes due to disagreements between landowners and the acquiring parties regarding compensation. The principle of fairness is often neglected by the acquiring parties, resulting in compensation that does not improve the welfare of the community. This research aims to: (1) analyze the provisions for acquiring community land for public purposes, and (2) analyze the principle of fairness that should be applied by implementing officials in acquiring community land for public purposes. This study uses a normative research method, employing a statute approach, a conceptual approach, and a case approach. The compensation received by the community is considered unfair, leading to numerous lawsuits despite the lack of proof of land ownership by the claimants. The research findings indicate that the land acquisition process for public purposes faces challenges such as the difficulty in reaching agreements through deliberation. This is due to the absence of legal norms that establish appropriate land valuation. To achieve the principle of fairness, it is necessary to establish legal provisions that set the value/price of land based on qualifications and impose sanctions on parties that do not comply with the determined pricing.</i>

©2024 by the author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Asas Keadilan Dalam Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Artikel	Abstrak
Kata Kunci: Keadilan, Kepentingan, Pengadaan, Prinsip, Tanah, Umum	Pengadaan tanah untuk kepentingan umum seringkali menimbulkan konflik atau sengketa karena ketidaksepakatan antara pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan mengenai ganti kerugian. Prinsip keadilan sering diabaikan oleh pihak yang membutuhkan tanah, sehingga ganti kerugian yang tidak sesuai tidak meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis ketentuan pembebasan tanah masyarakat untuk kepentingan umum, dan menganalisis prinsip keadilan yang harus diterapkan oleh pejabat pelaksana dalam pembebasan tanah masyarakat untuk kepentingan umum. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum menghadapi kendala seperti sulitnya mencapai kesepakatan melalui musyawarah. Hal ini disebabkan oleh kurangnya norma hukum yang menetapkan penilaian harga tanah yang disesuaikan. Untuk mencapai prinsip keadilan, diperlukan ketentuan hukum yang menetapkan nilai/harga tanah sesuai kualifikasi dan sanksi bagi pihak yang tidak mematuhi penetapan harga.

PENDAHULUAN

Tanah dan sumber daya alam memiliki arti yang sangat istimewa dalam masyarakat agraris dan bahari seperti Indonesia, yakni sebagai wujud eksistensi, akar sosial budaya, produksi utama, sosial ekonomi, dan simbol eksistensi.¹

Keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, dan negara harus dipertimbangkan dalam pembebasan tanah untuk pembangunan, karena tanah harus dipergunakan sesuai dengan peruntukannya agar dapat memberikan manfaat. Kepentingan perseorangan dapat dikesampingkan untuk kepentingan umum, dengan syarat pemilik hak mendapat ganti rugi yang layak, baik untuk kesejahteraan pemilik maupun untuk kesejahteraan masyarakat luas dan negara.² Pasal 36 Undang-Undang Pengadaan Tanah mengatur secara cukup tepat mengenai jenis ganti rugi, yang dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disepakati kedua belah pihak. Bentuk kompensasi semacam ini akan sangat menguntungkan apabila pemerintah meluangkan waktu untuk melaksanakannya secara optimal.

Agar kepentingan rakyat pada akhirnya tidak tergerus oleh kepentingan komersial dan investasi yang hanya menguntungkan segelintir kelompok, pemerintah sebagai pemrakarsa kegiatan pembebasan tanah juga harus menjunjung tinggi amanat undang-undang yang mengutamakan kepentingan rakyat.³

Meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk mengontrol penggunaan sumber daya alam dalam negeri, hukum dan cara memperoleh tanah tidak dapat dilakukan sembarangan. Pengadaan tanah untuk pembangunan hanya diperbolehkan sesuai dengan persyaratan hukum yang berlaku, termasuk pemberian ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah yang dipersengketakan.⁴

Pembebasan tanah dengan berbagai alasan, karena adanya ketidaksesuaian antara *das Sein* sebagaimana terlihat dalam kenyataan di lapangan dan *das Sollen* sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, seringkali menimbulkan ketidaksepakatan atau hambatan dalam pelaksanaannya. Konflik sering terjadi, khususnya dalam hal kompensasi.

Untuk menghormati hak dan kepentingan orang-orang yang mengorbankan kepentingannya demi masyarakat, imbalan pada umumnya harus diberikan dengan cara yang adil dan profesional. Namun, kompensasi terkadang diberikan secara sewenang-wenang tanpa perhitungan yang sesuai dengan yang disyaratkan oleh undang-undang dan peraturan. Bahkan ketika kompensasi tidak sesuai harapan dan tidak dapat digunakan untuk membangun kembali atau memulihkan kehidupan

¹Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011 (selanjutnya disingkat Bernhard I), hlm. 1.

²H. Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 28.

³Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 3.

⁴Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Pustaka Margareta, Jakarta, 2011, hlm. 131.

yang lebih baik bagi pihak yang telah kehilangan hak atas tanahnya, hal ini kerap disertai dengan unsur paksaan.

Masyarakat memandang sekelompok masyarakat adat yang tidak memiliki tanah sebagai tidak memiliki asal-usul yang jelas; namun demikian, masyarakat Minangkabau tetap memiliki ikatan yang kuat dengan tanah sekalipun tidak memiliki banyak. Salah satu prinsip masyarakat adat Minangkabau adalah bahwa masyarakat memiliki tanggung jawab untuk menjaga dan melindungi tanah ulayatnya agar tidak semakin menipis. Konflik pembebasan lahan untuk proyek Jalan Tol Padang-Pekanbaru saat ini disebabkan oleh hal tersebut, dan menjadi contoh kasus yang penulis angkat dalam penelitian ini.

Apakah pembebasan (pengadaan) tanah ini telah sesuai dengan peraturan berbasis keadilan yang mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum? Berdasarkan pemaparan penulis terhadap konteks kesejarahan permasalahan tersebut, penulis terdorong untuk menganalisis dan menuangkannya ke dalam sebuah karya ilmiah berupa penelitian yang berjudul "Asas Keadilan Dalam Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum."

KAJIAN PUSTAKA

Pengaturan Pengadaan Tanah

Istilah "peraturan" dalam ilmu hukum merujuk pada perundang-undangan tertulis. Undang-undang sebagai aturan hukum kadang-kadang disebut sebagai hukum tertulis karena merupakan penetapan yang dibuat secara tertulis.

Pengertian peraturan perundang-undangan dalam hukum positif Indonesia diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang menyebutkan bahwa "Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum".

Setiap badan dan/atau penyelenggara negara yang menjalankan fungsi legislasi bertugas menyusun, menetapkan, dan menyelenggarakan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tata cara yang berlaku. Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan dibuat, ditetapkan, dan diterbitkan secara tertulis oleh setiap badan dan/atau penyelenggara negara yang melaksanakan kewajiban legislasi sesuai dengan proses peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Ketentuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 berbeda dengan ketentuan pembatasan pembelian tanah sebelumnya. Menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, tujuan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah "menyediakan tanah untuk pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran, dan keamanan bangsa, negara, dan masyarakat" serta "menjamin kepastian hukum, kepentingan pihak yang berhak."

Kepentingan Umum

Van Wijk berpendapat bahwa untuk menjamin kesejahteraan rakyat, pemerintah harus menjunjung tinggi persyaratan hukum masyarakat. Menurut Poerbopranoto Koentjoro, frasa “kepentingan umum” mengacu pada tujuan yang lebih luas dari masyarakat dan pemerintah suatu bangsa; kepentingan pribadi, kelompok, dan daerah tunduk pada kepentingan umum. Meskipun kepentingan publik lebih diutamakan, negara akan tetap menjaga kepentingan individu, karena hal tersebut merupakan landasan dari eksistensi manusia. Kepentingan pada tingkat lokal, regional, dan nasional yang berdasarkan keadilan sosial bagi setiap warga negara Indonesia dipandang sama pentingnya dengan kepentingan individu, dan keduanya tidak didasarkan pada gagasan *tribuere ius suum cuique*.

Sebelum diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, istilah “pengadaan tanah untuk kepentingan umum” belum memiliki definisi yang tepat dan seragam. Kepentingan terbaik bagi semua tingkat masyarakat kemudian disebut sebagai “kepentingan umum” dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 (Pasal 1 angka 3). Dalam konteks ini, “pembangunan untuk kepentingan umum” hanya merujuk pada proyek-proyek yang didanai, dikelola, dan pada akhirnya dikendalikan oleh negara, sehingga tidak ada keuntungan pribadi yang dapat diperoleh dari pembangunan untuk kepentingan umum tersebut.⁵

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan pola kajian yuridis normatif. Pemilihan tipe ini didasarkan pada beberapa pertimbangan penulis: pertama, pokok kajian penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan; kedua, pendekatan normatif tetap disertakan karena nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia merupakan suatu keniscayaan yang perlu diperhatikan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Masyarakat Untuk Kepentingan Umum

Studi kasus yang digunakan penulis dalam penelitian mengenai pengadaan tanah ini adalah pembangunan Jalan Tol Padang–Pekanbaru, sebagaimana telah diuraikan pada bagian Pendahuluan.

Pelaksanaan pembangunan tersebut sempat terhambat karena pembebasan lahan untuk Jalan Tol Padang–Pekanbaru baru mencapai 79%. Selain itu, terdapat persoalan terkait pembayaran ganti rugi atas harta benda yang rusak akibat prosedur pembebasan tanah yang tidak sama besarnya dengan jumlah yang dibagikan kepada setiap anggota marga. Hal ini terlihat dari fakta bahwa meskipun pembangunan Tol Padang–Pekanbaru dipastikan selesai pada Juli 2022, hingga saat itu

⁵AA. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*, Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 291.

pembangunannya belum rampung dan masih banyak lahan yang belum dibebaskan, sehingga proses pembebasan lahan pada seksi 1 kembali tertunda.⁶

Masih adanya pelaku “mafia tanah” yang mengintervensi proses pembebasan tanah menjadi persoalan lain yang menyebabkan penundaan. Menurut Staf Ahli Gubernur Sumatra Barat, masih terdapat pihak yang mengajukan gugatan ketika nilai penilaian dilepas dari kantor bupati, camat, wali nagari, hingga korong, padahal pihak tersebut tidak memiliki dokumentasi yang membuktikan kepemilikannya atas tanah. Selain itu, terdapat perbedaan pendapat antarklan; pada saat pemeriksaan, mamak dan kemenakan berselisih mengenai kepemilikan lahan yang menjadi bagian dari pembangunan jalan tol tersebut, akibat tidak adanya kesepakatan pembagian kekuasaan atas wilayah-wilayah tersebut.

Menurut beberapa ahli, pembebasan tanah memiliki definisi yang beragam. Sarjita berpendapat bahwa setiap upaya untuk memperoleh lahan dengan membayar ganti rugi kepada pemilik yang sah dikenal sebagai “pembebasan tanah”.⁷ Gunanegara mendefinisikan pembebasan tanah sebagai proses penyerahan hak secara sukarela atas milik pribadi, tanah, dan/atau barang-barang di atasnya, demi kesejahteraan umum.⁸ Boedi Harsono menyatakan bahwa perolehan tanah adalah proses hukum yang melibatkan negosiasi harga yang adil dengan pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah, dengan imbalan pemilik tanah melepaskan sebagian atau seluruh klaim hukumnya atas tanah tersebut.⁹ Menurut Maria S.W. Soemardjono, pemerintah melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah untuk membeli tanah bagi prakarsa pembangunan yang bermanfaat bagi masyarakat; tanah juga dapat diperoleh melalui barter, perdagangan, dan cara lain atas kesepakatan bersama.¹⁰ Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang dimaksud dengan “pembebasan tanah” adalah tata cara pengadaan tanah dengan membayar ganti rugi yang adil dan layak kepada pemilik yang sah.

Terkait dengan kepentingan umum, Van Wijk menerangkan bahwa untuk menjamin kesejahteraan rakyat, pemerintah harus menjunjung tinggi persyaratan hukum masyarakat. Menurut Koentjoro Poerbopranoto, kepentingan negara, masyarakat, dan bangsa termasuk dalam kepentingan umum, yang diutamakan di atas kepentingan individu, kelompok, dan daerah.¹¹ Sekalipun demikian, negara tetap mengakui bahwa kepentingan individu merupakan bagian mendasar dari eksistensi

⁷Sarjita, Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah, Keppres No. 34 Tahun 2003, Tugu Jogja, Yogyakarta, 2005, hlm. 43.

⁸Sutanto, “Asas Pengadaan Tanah”, e-journal.uajy.ac.id, diakses pada tanggal 12 Februari 2023.

⁹Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 2009, hlm. 7.

¹⁰Maria S.W. Soemardjono, Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 74.

¹¹Koentjoro Poerbopranoto, Sedikit Tentang Sistem Pemerintah Demokrasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 1956, hlm. 37.

manusia, sehingga kepentingan individu dibatasi – bukan dihapuskan – demi kepentingan umum. Kepentingan individu tersebut bukan didasarkan pada konsep *tribuere ius suum cuique*, melainkan merupakan bagian dari kepentingan umum, kepentingan lokal, regional, dan inisiatif pemerintah yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan sosial warga dalam skala nasional.¹²

Menurut J.J. Rousseau, kepentingan umum terdiri atas kebebasan pribadi yang dapat diatur oleh negara, seperti hak untuk menjalani hidup damai, hak atas ketertiban, dan hak atas perlindungan hukum. Setiap orang yang tidak mampu mewujudkan kepentingan umum secara mandiri tetap memiliki andil di dalamnya.¹³

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, istilah “undang-undang”, *wetgeving*, dan *gesetzgebung* memiliki dua pengertian teoretis, yaitu: pertama, legislasi sebagai tindakan atau proses pembentukan peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah; dan kedua, legislasi sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan tersebut, baik di tingkat pusat maupun daerah.¹⁴

Aturan tertulis yang bersifat umum dan disusun oleh pejabat berwenang sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan disebut sebagai “peraturan perundang-undangan”, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.¹⁵ Menurut Bagir Manan, setiap keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan diterbitkan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang memiliki fungsi legislasi, dalam prosesnya, merupakan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan beserta pelaksanaannya memiliki fungsi yang sangat penting dan strategis sebagai sarana utama penunjang penyelenggaraan pemerintahan.

Konsep perundang-undangan yang dikenal dengan istilah *gesetzgebungstheorie* berkembang dari sistem hukum positivisme yang tersebar di benua Eropa. Tujuan utama pembentukan undang-undang dan peraturan adalah memberikan kepastian dan kejelasan hukum dalam penyelenggaraan negara dari segala segi.¹⁶ Dalam konteks ini, kebahagiaan menjadi ukuran kemanfaatan, sehingga adil atau tidaknya suatu aturan bergantung pada bagaimana aturan tersebut memengaruhi kebahagiaan manusia. Rudolf von Jhering merupakan tokoh yang mempromosikan pandangan kemanfaatan ini.¹⁷ Tujuan dan hasil hukum menjadi tujuan utama dari teori ini; dengan demikian, isi hukum berupa ketentuan yang mewujudkan kesejahteraan negara, khususnya bagi masyarakat yang akan

¹²Noto Negoro, *Pancasila Falsafah Negara*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1961, hlm. 11.

¹³J.J. Rousseau, *Kontrak Sosial*, Airlangga, Jakarta, 1986, hlm. 13.

¹⁴Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 3.

¹⁵Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁶Maria Farida, *Laporan Kompendium Bidang Perundang-Undangan*, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Jakarta, 2008, hlm. 1.

¹⁷<https://www.aksarahukum.com/2021/12/teori-utilitarianisme-kemanfaatan.html>, diakses pada tanggal 26 Mei 2023, pukul 11.31 WIB.

dibebaskan tanahnya. Prinsip kemanfaatan diuraikan melalui beberapa cara, antara lain:

1. Penentuan ukuran besarnya ganti kerugian secara rasional, yaitu sejauh mana ukuran besarnya ganti kerugian yang ditentukan menjadi bermanfaat bagi pemegang hak atas tanah dalam proyek tersebut.
2. Kriteria kepentingan umum, yaitu menguji sejauh mana proyek memberikan manfaat bagi warga, termasuk pemegang hak atas tanah, tanpa ada pihak yang dirugikan serta tanpa menimbulkan penyalahgunaan kewenangan.

Dalam pelaksanaan pembebasan tanah masyarakat, panitia yang bertugas memperoleh tanah harus menegosiasikan harga yang wajar dengan pemilik properti berdasarkan informasi mengenai keadaan ekonomi lokal dan nilai pasar dari produk, vegetasi, dan/atau tanah yang bersangkutan. Panitia harus mengikuti standar yang ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Pertanian setempat dalam menentukan besaran pembayaran untuk bangunan dan tanaman, dengan mempertimbangkan lokasi dan aspek strategis lain yang dapat memengaruhi nilai properti. Pasal 6 ayat (2) huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 menyatakan bahwa hanya pihak yang berhak atas tanah itu sendiri yang berhak memperoleh ganti kerugian atas harta tersebut. Beberapa hal yang harus dipertimbangkan dalam pemberian kompensasi, antara lain sebagai berikut:

1. Nilai tanah didasarkan pada nilai riil atau aktual, dengan memperhitungkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tanah dan bangunan selama tahun sebelumnya.
2. Unsur-unsur berikut memengaruhi harga tanah: (a) letak tanah; (b) jenis hak atas tanah; (c) status penguasaan tanah; (d) peruntukan lahan; (e) kesesuaian dengan rencana penggunaan lahan secara spasial; (f) infrastruktur yang tersedia; (g) sarana dan utilitas; serta (h) kondisi lingkungan.
3. Taksiran nilai bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Komposisi panitia turut menentukan terjadi atau tidaknya kebocoran dalam proses pembelian tanah, sehingga penting untuk tetap menjaga penghormatan terhadap kebebasan individu. Panitia yang bertugas menetapkan nilai properti akan bertemu dengan seluruh pihak yang berkepentingan sebelum mengambil kesimpulan, dan negosiasi harga dilakukan secara langsung antara pemilik tanah dan pihak yang memerlukan tanah.

Penulis berharap hal ini dapat mendorong tindakan yang tidak semata mementingkan diri sendiri, serta solusi yang lebih kreatif demi kebaikan bersama. Sebagai contoh, kompensasi yang diperoleh untuk pembelian tanah di tempat lain semestinya tidak hanya dapat digunakan untuk pembelian tanah semata, mengingat tanah merupakan dasar keberadaan manusia sekaligus memiliki nilai ekonomi. Oleh

karena hak dan status hukum pemegang hak merupakan salah satu hak yang paling esensial, hak tersebut harus dilindungi.

Penelitian terhadap contoh kasus pembebasan tanah ulayat untuk pembangunan jalan tol tersebut menunjukkan adanya permasalahan norma, yakni kekosongan norma – suatu keadaan di mana tidak terdapat norma hukum yang mengatur suatu hal tertentu. Namun, hal ini tidak berarti bahwa pengadaan tanah demi kepentingan umum sama sekali tidak memiliki norma hukum yang berlaku, melainkan terdapat kekurangan pada satu hal yang menyebabkan kekosongan hukum, yaitu ketentuan mengenai pengklasifikasian dan penetapan harga/nilai tanah.

Diperlukan satu ketentuan perundang-undangan khusus yang memuat penetapan penilaian harga tanah ulayat/individu yang akan digunakan untuk kepentingan umum, yang disesuaikan dengan kebutuhan pemegang hak atas tanah tersebut, namun tidak bersifat memberatkan pemerintah sebagai penyelenggara pembangunan untuk kepentingan umum, dan juga tidak merugikan masyarakat sebagai pemegang hak.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum belum memuat ketegasan mengenai nilai/harga tanah yang bertujuan memudahkan hasil musyawarah antara pemegang hak dan pemerintah. Apabila nilai/harga tanah untuk suatu wilayah telah ditetapkan sesuai dengan klasifikasi yang menentukan tinggi rendahnya harga tanah, penetapan tersebut dapat disertai dengan pemberkasan atau proses administrasi lanjutan sebagai pembuktian kesesuaian harga/nilai tanah dimaksud.

Dengan demikian, transparansi dalam penentuan nilai dapat diwujudkan bagi pemegang hak, sekaligus memberikan kejelasan hukum kepada masyarakat mengenai dasar penetapan tinggi atau rendahnya penilaian harga tanah. Selama ini, penilaian hanya ditentukan secara sepihak oleh pemerintah sebelum dimusyawarahkan dengan masyarakat; adanya ketentuan hukum yang memuat secara jelas dan tegas nilai/harga tanah untuk suatu wilayah, yang disesuaikan dengan klasifikasinya, diharapkan dapat menciptakan transparansi serta mempermudah jalannya musyawarah antarpihak untuk mencapai kesepakatan.

Peraturan perundang-undangan yang akan ditetapkan mengenai penetapan nilai/harga tanah wajib memiliki klasifikasi yang disesuaikan dengan kondisi fisik maupun nonfisik tanah tersebut. Aspek fisik meliputi luas dan kestrategisan lokasi, sedangkan aspek nonfisik meliputi kegunaan bagi individu/masyarakat hukum adat, seperti apakah wilayah tersebut merupakan lahan pertanian yang subur dan/atau telah dibangun suatu sistem yang menghasilkan manfaat bagi pemegang hak atas tanah tersebut. Hal-hal tersebut harus menjadi pertimbangan dalam penetapan harga agar tercipta rasa adil bagi pemegang hak atas tanah, dan setiap pihak wajib mengikuti seluruh prosedur dengan baik agar tidak terjadi kerugian bagi salah satu pihak.

Prinsip Keadilan Dalam Pelaksanaan Pembebasan Tanah Masyarakat Untuk Kepentingan Umum

Aristoteles membedakan dua jenis keadilan. Pertama, keadilan distributif (*justitia distributiva*), yaitu jenis keadilan yang mendistribusikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan hak atau jasa yang diberikannya. Kedua, keadilan kumulatif (*justitia cumulativa*), yang diberikan kepada setiap orang secara sama, terlepas dari jasa masing-masing individu.¹⁸ Konsepsi Plato tentang keadilan berada di luar pemahaman kebanyakan orang; menurutnya, pergeseran dalam masyarakat merupakan penyebab ketidakadilan. Jenis keadilan menurut pandangan Platonis meliputi hal-hal berikut:¹⁹

1. Keadilan moral, yaitu suatu perbuatan dapat dianggap wajar secara moral apabila telah menerapkan hak dan kewajiban secara adil dan seimbang.
2. Keadilan prosedural, yaitu keadilan yang tercapai ketika seseorang mengikuti prosedur yang ditentukan dan melakukan tindakan yang adil.

Menurut Rawls, prinsip dasar keadilan adalah bahwa setiap orang memiliki hak yang sama dalam situasi alamiahnya. Ia berpandangan bahwa rasa keadilan siapa pun, terutama pihak yang lemah, dapat dikesampingkan atau terganggu oleh kepentingan masyarakat yang lebih besar.

Penulis menarik kesimpulan bahwa konsep keadilan merupakan landasan untuk menghitung balas jasa yang layak bagi pemilik tanah dan pihak lain yang haknya dicabut atau dilepaskan demi kepentingan umum. Ketika ganti rugi dibayarkan, konsep keadilan diterapkan secara lebih jelas, yang menunjukkan bahwa masyarakat dapat terhindar dari kejatuhan lebih jauh ke dalam keterpurukan ekonomi, atau setidaknya dapat memulihkan keadaan sosial-ekonomi yang adil. Konsep keadilan juga harus diterapkan kepada pihak yang membutuhkan tanah, agar memperoleh tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan mendapatkan perlindungan hukum. Masyarakat yang terkena dampak konstruksi harus memperoleh kompensasi yang mempertimbangkan stabilitas keuangan mereka setara dengan kondisi sebelum dimulainya proyek. Pihak yang membutuhkan tanah wajib memperolehnya secara legal sesuai dengan pedoman yang berlaku, sementara pemilik tanah yang haknya dicabut atau dialihkan berhak untuk turut menikmati manfaat dari pembebasan tanah untuk kepentingan umum tersebut. Pemilik tanah juga berhak atas kompensasi dalam bentuk tanah baru atau bantuan relokasi, untuk memastikan bahwa kondisi ekonominya tidak memburuk akibat pencabutan atau pengalihan hak atas tanah. Ekosistem setempat pun diharapkan dapat memperoleh manfaat dari proyek pembebasan lahan yang mengarah pada pembangunan.

Prinsip keadilan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tercantum dalam Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan

¹⁸Mardi Candra, *Aspek Perlindungan Anak Indonesia: Analisis Tentang Perkawinan di Bawah Umur*, Kencana Prenada Grup, Jakarta, 2018, hlm. 89.

¹⁹Amran Suadi, *Filsafat Keadilan (Biological Justice) dan Praktiknya dalam Putusan Hakim*, Kencana, Jakarta, 2020, hlm. 56.

Tanah. Dalam penelitian ini, permasalahan yang teridentifikasi merujuk pada adanya kekosongan norma – yaitu keadaan tidak adanya norma hukum yang mengatur suatu hal tertentu. Kekosongan norma dimaksud bukan berarti pengadaan tanah demi kepentingan umum sama sekali tidak memiliki norma hukum yang berlaku, melainkan terdapat kekurangan pada satu hal, yaitu ketentuan mengenai pengklasifikasian dan penetapan harga/nilai tanah.

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, diperlukan pembentukan ketentuan perundang-undangan khusus yang memuat penetapan penilaian harga tanah ulayat/individu yang akan digunakan untuk kepentingan umum, dengan prinsip keadilan yang tidak merugikan salah satu pihak, baik pemegang hak atas tanah (individu/masyarakat hukum adat) maupun pemerintah selaku penyelenggara kepentingan umum.

Demi tercapainya prinsip keadilan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sudah selayaknya dibentuk ketentuan hukum yang memuat penetapan nilai/harga tanah sesuai dengan kualifikasi yang ada, disertai sanksi bagi pihak yang tidak melaksanakan kesesuaian penetapan harga yang telah ditentukan. Dengan adanya norma baru mengenai penetapan harga/nilai tanah untuk kepentingan umum, pelaksanaannya diharapkan dapat mencapai prinsip keadilan bagi seluruh pihak.

Terhambatnya proses pembebasan tanah dalam contoh kasus pembangunan Jalan Tol Padang-Pekanbaru yang dikemukakan penulis, antara lain disebabkan oleh minimnya partisipasi warga atau masyarakat sekitar. Prinsip keadilan ini harus memenuhi aspek hak dan kewajiban masyarakat, sebagaimana terdapat dalam Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Proses pembebasan tanah masyarakat yang meliputi tanah milik adat harus memperoleh kesepakatan dengan masyarakat hukum adat melalui cara-cara yang layak dan bermartabat. Pelepasan tanah milik adat harus diselesaikan secara tuntas agar tidak menimbulkan gugatan di kemudian hari dari pihak lain yang mengatasnamakan masyarakat hukum adat.

Selanjutnya, proses keadilan juga harus memenuhi aspek kewajiban masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa “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”. Maksud dari ketentuan tersebut adalah bahwa kebebasan menyampaikan gagasan dan pendapat di muka umum harus dilaksanakan secara bertanggung jawab dan sesuai dengan peraturan, tanpa menimbulkan perselisihan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Selain itu, pelaksanaan pembebasan tanah harus berpedoman pada ketentuan turunan maupun ketentuan pokoknya, yang secara prinsip menekankan penghormatan penuh terhadap hak-hak masyarakat secara transparan dan lengkap, tanpa ada yang dirahasiakan.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 belum sepenuhnya menjamin keadilan dalam proses pembebasan tanah. Seharusnya, masyarakat turut dilibatkan dalam proses tersebut melalui informasi, keterbukaan, dan musyawarah, serta diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pembebasan tanah berdasarkan prinsip keterbukaan dan keikutsertaan.

Pasal 19 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 mengatur bahwa panitia dalam pembebasan tanah memberikan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dengan memperhatikan keinginan, saran, hasil pemungutan suara, dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah. Selanjutnya, Pasal 9 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 mengatur bahwa musyawarah dilakukan oleh pihak yang bersangkutan dengan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, di tempat yang telah ditentukan bersama, dalam rangka memperoleh kesepakatan mengenai lokasi pengadaan tanah serta besarnya ganti rugi.

Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah bersama Panitia Pengadaan Tanah (PPT), serta instansi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah, agar tidak menimbulkan konflik dan kecemburuan sosial akibat kekhawatiran bahwa ganti rugi yang diterima tidak sama dengan warga lain. Apabila tanah hak ulayat dikuasai oleh warga hukum adat, ganti kerugiannya diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat sekitar.

Ganti rugi tersebut diserahkan langsung kepada pemilik hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, atau kepada nazir apabila tanah tersebut berstatus wakaf. Apabila terjadi perbedaan pendapat atau ketidaksepakatan dalam proses pembebasan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Padang-Pekanbaru, salah satu atau kedua belah pihak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri untuk sengketa perdata, atau ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk sengketa tata usaha negara; atau, para pihak dapat pula bersepakat untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan.

Litigasi adalah proses membawa suatu permasalahan ke pengadilan untuk diselesaikan. Selain itu, terdapat pula prosedur penyelesaian sengketa alternatif (nonlitigasi) yang tidak melibatkan hakim atau dewan juri, sebagai cara lain penyelesaian sengketa di luar jalur pengadilan.

Dari contoh kasus tersebut, timbul pertanyaan mengenai untuk apa sesungguhnya kepentingan umum ditetapkan oleh pejabat berwenang. Kepentingan umum dimaksudkan untuk digunakan bagi kepentingan masyarakat, bukan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Dengan demikian, lahan yang dibebaskan seharusnya digunakan untuk kepentingan masyarakat dalam pembangunan, bukan

untuk membangun perumahan atau pusat perbelanjaan yang semata-mata menguntungkan pihak atau kelompok tertentu. Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 memaknai kepentingan umum sebagai “kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat”.

Selanjutnya, Pasal 5 Peraturan Presiden tersebut menentukan terdapat 21 (dua puluh satu) kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, meliputi:

1. Jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air, dan sanitasi;
2. Waduk, bendungan, bendungan irigasi, dan bangunan pengairan lainnya;
3. Rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat;
4. Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
5. Peribadatan;
6. Pendidikan atau sekolah;
7. Pasar umum;
8. Fasilitas pemakaman umum;
9. Fasilitas keselamatan umum;
10. Pos dan telekomunikasi;
11. Sarana olahraga;
12. Stasiun penyiaran radio, televisi, dan sarana pendukung lainnya;
13. Kantor pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan/atau lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa;
14. Fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya;
15. Lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan;
16. Rumah susun sederhana;
17. Tempat pembuangan sampah;
18. Cagar alam dan cagar budaya;
19. Pertamanan;
20. Panti sosial;
21. Pembangkit, transmisi, dan distribusi tenaga listrik

KESIMPULAN

Proses pengadaan tanah demi kepentingan umum menghadapi beberapa kendala. Pertama, hasil musyawarah yang tidak mudah dicapai oleh kedua belah pihak merupakan permasalahan yang diakibatkan oleh belum adanya norma hukum mengenai penetapan penilaian harga tanah yang sesuai, serta kurangnya transparansi antarpihak terkait norma yang berlaku dalam penetapan harga tanah tersebut.

Sistem administrasi yang kurang memadai juga menjadi penghambat dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Menurut Pasal 6 ayat (2) huruf c Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975, pihak yang memiliki hak atas

tanah, bangunan, atau aset lain di atas tanah berhak atas ganti kerugian berupa uang. Nilai tanah, yang memperhitungkan tanah itu sendiri beserta bangunan atau tanaman di atasnya, ditentukan melalui negosiasi langsung antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak, hingga tercapai kesepakatan harga. Penerapan prinsip keadilan yang harus dilakukan oleh pejabat pelaksana dalam pembebasan tanah masyarakat harus mengikutsertakan masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam proses pembebasan tanah, melalui prinsip keterbukaan dan keikutsertaan dalam musyawarah berdasarkan informasi yang memadai.

DAFTAR PUSTAKA

- Candra, Mardi. *Aspek Perlindungan Anak Indonesia: Analisis tentang Perkawinan di Bawah Umur*. Jakarta: Kencana Prenada Grup, 2018.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2009.
- Hutagalung, Arie Sukanti, and Markus Gunawan. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Limbong, Bernhard. *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011.
- — —. *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan: Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*. Jakarta: Pustaka Margareta, 2011.
- Mahendra, A. A. Oka. *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*. Jakarta: Sinar Harapan, 1996.
- Maria Farida. *Laporan Kompendium Bidang Perundang-Undangan*. Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, 2008.
- Noto Negoro. *Pancasila Falsafah Negara*. Surabaya: Universitas Airlangga, 1961.
- Poerbopranoto, Koentjoro. *Sedikit tentang Sistem Pemerintah Demokrasi*. Surabaya: Universitas Airlangga, 1956.
- Rousseau, J. J. *Kontrak Sosial*. Jakarta: Airlangga, 1986.
- Sarjita. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah, Keppres No. 34 Tahun 2003*. Yogyakarta: Tugu Jogja, 2005.
- Soemardjono, Maria S. W. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2001.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Suadi, Amran. *Filsafat Keadilan (Biological Justice) dan Praktiknya dalam Putusan Hakim*. Jakarta: Kencana, 2020.
- Muchsin, H., and Imam Koeswahyono. *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Sutanto. "Asas Pengadaan Tanah." *e-journal.uajy.ac.id*. Diakses 12 Februari 2023.
- "Teori Utilitarianisme (Kemanfaatan)." *Aksara Hukum*. Diakses 26 Mei 2023, pukul 11.31 WIB.
- Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975*.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.