

POLITIK HUKUM AGRARIA DALAM PENYELESAIAN GANTI RUGI PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Kristianingsih¹, Litari Elisa Putri², Medisita Nurfauziah Astiqmalia³

¹Magister Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta
E-mail: kristianingsih16@gmail.com

²Magister Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta
E-mail: litarielisaputri@gmail.com

³Magister Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta
E-mail: medisita17@gmail.com

Abstract

Land has social, economic and political characteristics for individual interests and public interests that are utilized by all Indonesia people. In the era of development that is increasingly developing at this time land is needed in the interests of development so as to create prosperity for the wider community. Land acquisition efforts undertaken by the state to be utilized and used in the public interest in principle contain respect for the legal right to land to obtain compensation. The purpose of the birth of the Land Acquisition Law is one of the principles of justice for holders of rights entitled to land. Normative constraints that arise in the practice of providing compensation for those entitled to land acquisition. In the political structure of agrarian law, the legal certainty of land rights is determined by the registration of land, but there are still conflicts over land ownership disputes against entitled land, especially minority communities that ultimately in land acquisition do not receive compensation. This study takes two studies, namely one, how is the settlement of compensation in land acquisition for public use? 2. What is the agrarian legal policy for those entitled to compensation for land acquisition? Politics of Agrarian law in the settlement of land acquisition compensation which states that land rights controlled by the State are fully used for the prosperity and welfare of the community and so that land used for public purposes must be surrendered by the government for development in the public interest with respect for proper compensation compensation against the rightful owner, which in this case is not only given to the owner of the land certificate but also the owner who is physically in possession of good faith and has been handed down as the land registration system in Indonesia.

Keywords: legal politic, compensation, land acquisition.

Abstrak

Tanah memiliki sifat sosial, ekonomi, dan politik bagi kepentingan individu dan kepentingan publik yang dimanfaatkan oleh seluruh masyarakat Indonesia. Dalam era pembangunan yang semakin berkembang saat ini tanah diperlukan guna kepentingan pembangunan sehingga terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat luas. Upaya Pengadaan tanah yang dilakukan oleh negara untuk dimanfaatkan dan digunakan bagi kepentingan umum pada prinsipnya mengandung penghormatan terhadap hak yang sah atas tanah untuk memperoleh ganti rugi. Tujuan dari dilahirkannya UU Pengadaan Tanah salah satu prinsipnya keadilan bagi pemegang hak yang berhak atas tanah.

Kendala normatif yang muncul dalam praktik pemberian ganti kerugian bagi pihak yang berhak dalam pengadaan tanah. Pada tatanan politik hukum agraria kepastian hukum hak atas tanah ditentukan dengan adanya pendaftaran tanah namun masih timbul konflik sengketa kepemilikan tanah terhadap tanah yang berhak khususnya masyarakat minoritas yang pada akhirnya dalam pembebasan lahan tidak mendapat ganti rugi. Penelitian ini mengambil dua kajian masalah yaitu satu, Bagaimana penyelesaian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum? 2. Bagaimana politik hukum agraria bagi pihak yang berhak atas ganti rugi dalam pengadaan tanah? Politik hukum Agraria dalam penyelesaian ganti rugi pengadaan tanah yang menyatakan hak atas tanah yang dikuasai oleh Negara seutuhnya digunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat dan sehingga tanah yang digunakan untuk kepentingan umum wajib diserahkan oleh pemerintah guna pembangunan untuk kepentingan umum dengan penghormatan penggantian ganti rugi yang layak terhadap pemilik yang berhak yang dalam hal ini tidak hanya diberikan pada pemilik sertifikat tanah namun juga pemilik yang menguasai secara fisik yang diperoleh dengan itikad baik dan sudah turun temurun sebagaimana sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

Kata Kunci: politik hukum, ganti rugi, pengadaan tanah.

1. Pendahuluan

Tanah memiliki sifat sosial, ekonomi, dan politik bagi kepentingan individu dan kepentingan publik yang dimanfaatkan oleh seluruh masyarakat Indonesia. Dalam era pembangunan yang semakin berkembang saat ini tanah diperlukan guna kepentingan pembangunan sehingga terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat luas. Penguasaan hak atas tanah oleh negara telah diatur dalam konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada kebutuhan masyarakat Indonesia, yang tujuannya pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik. Ketentuan sebagaimana Pasal 6 Peraturan Dasar Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 atau selanjutnya disebut "UU Agraria", juga telah menjelaskan semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dengan demikian hak atas tanah yang dikuasai oleh setiap individu masyarakat dalam tatanan hukum harus merelakan tanahnya untuk dimanfaatkan dan digunakan oleh negara bagi kepentingan publik.

Upaya Pengadaan tanah yang dilakukan oleh negara untuk dimanfaatkan dan digunakan bagi kepentingan umum pada prinsipnya mengandung penghormatan terhadap hak yang sah atas tanah. Tanah.¹ Penghormatan yang layak bagi hak atas tanah yang dilakukan pelepasan untuk kepentingan umum telah diatur di dalam Pasal 18 UU Agraria yang menyatakan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang.

¹ Rahayu Subekti, *Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Jumal Yustisia, Vol. 5. No.2, Edisi Mei-Agustus 2016, hal. 377.

Ketentuan norma hukum di dalam Pasal 18 UU Agraria, telah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, atau selanjutnya disebut “UU Pengadaan Tanah”. Tujuan dari dilahirkannya UU Pengadaan Tanah salah satu prinsipnya keadilan bagi pemegang hak yang berhak atas tanah. kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada yang berhak serta penghormatan terhadap hak atas tanah. Oleh karena itu, pemerintah mengadakan perubahan-perubahan yang dianggap lebih memenuhi rasa keadilan dan lebih mencerminkan penghormatan terhadap hak asasi manusia.² Ketentuan di dalam Pasal 3 UU Pengadaan Tanah menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.

Jaminan ganti rugi yang diberikan pemerintah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diberikan sesuai dengan nilai jumlah hak atas tanah, sehingga memberikan asas keadilan bagi pemilik hak atas tanah yang berhak, yang ditentukan oleh penilai tanah yang ditunjuk oleh panitia pengadaan tanah, adapun hasil dari perhitungan ganti rugi tersebut diserahkan Panitia Pengadaan Tanah dan selanjutnya mengeluarkan penetapan besaran ganti rugi terhadap pihak yang berhak atas tanah dengan dilakukan Musyawarah, atas penetapan ganti rugi yang menolak atas hasil penetapan ganti rugi dapat melanjutkan upaya hukum melalui Pengadilan Negeri sebagaimana ketentuan pengaturan dalam UU Pengadaan Tanah.

Kendala normatif yang muncul dalam praktik pemberian ganti kerugian bagi pihak yang berhak dalam pengadaan tanah, penjelasan mengenai pihak yang berhak dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Pengadaan Tanah menyatakan adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Pada tatanan politik hukum agraria kepastian hukum hak atas tanah ditentukan dengan adanya pendaftaran tanah namun masih timbul konflik sengketa kepemilikan tanah terhadap tanah yang berhak khususnya masyarakat minoritas, yang pada akhirnya dalam pembebasan lahan untuk pengadaan tanah justru tidak memperoleh ganti rugi atas tanah. Penetapan ganti rugi yang diajukan terhadap pihak yang berhak, ternyata dalam objek tanah untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum bisa timbul adanya sertipikat ganda yang memiliki hak atas tanah tersebut, hak ulayat yang tidak terdaftar, pembuktian hak lama girik, eigendom, tanah adat yang ternyata sudah diduduki oleh pihak lain yang sudah didaftarkan. Hal ini memicu konflik siapa yang berhak untuk mendapatkan haknya dalam penggantian ganti rugi terhadap objek pengadaan tanah. Dalam hal ini politik hukum dalam pendaftaran tanah sebagaimana Undang-Undang Agraria mempengaruhi aturan hukum dalam penyelesaian pembagian ganti rugi untuk pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sehingga pencerminan penghormatan hak asasi manusia dapat diselesaikan dengan adil sesuai dengan ganti rugi nilai tanah yang dimilikinya. Dengan adanya kendala dan permasalahan dalam normatif pengaturan hukum pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan atas tanah yang berhak dimiliki dan ganti rugi sesuai dengan peraturan perundang-undangan, adapun kajian yang diangkat 1. Bagaimana penyelesaian ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk

²Budi Irawan, *Pengadaan Tanah Berdasarkan UU. No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Di Kabupaten Cilacap)*, Jurnal Idea Hukum, Vol. 1. No. 2 Edisi Oktober 2015, hal. 143.

kepentingan umum? 2. Bagaimana politik hukum agraria bagi pihak yang berhak atas ganti rugi dalam pengadaan tanah?

2. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan penelitian asas hukum. Penelitian ini pada dasarnya menggunakan metode kualitatif yang mengkaji tentang konsep politik hukum agraria bagi pemegang hak atas tanah dalam penyelesaian pengadaan tanah ganti rugi untuk kepentingan umum dengan tujuan untuk memberikan gambaran pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Yuridis normatif adalah metode penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai *law in doctrine* yang meliputi nilai-nilai, norma-norma hukum positif atau putusan pengadilan, dengan fokus pada masalah penelitian yang tertuang dalam rumusan masalah. Adapun bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1 Penyelesaian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan memerlukan tanah sebagai media pembangunan. Untuk itu dibentuk suatu lembaga pengadaan tanah. Adapun konsep pengadaan tanah menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006, yaitu pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Dari konsep tersebut, maka pengadaan tanah dilakukan dengan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dari pemegang tanah kepada instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.³

Hubungan pengambilan hak atas tanah dengan kepentingan umum adalah sangat jelas bahwa suatu pengambilan hak atas tanah hanya dibenarkan karena alasan kepentingan umum disertai adanya ganti kerugian yang layak. Tanpa adanya klausula kepentingan umum suatu pengambilan hak atas tanah atau suatu kegiatan yang dianggap sebagai suatu pengambilan hak atas tanah tidak dibenarkan.⁴

Prinsip keadilan menunjukkan bahwa dalam pengadaan tanah harus memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Prinsip pemberian ganti kerugian harus seimbang dengan nilai tanah, termasuk segala benda yang ada di atasnya, dalam perundang-undangan ditentukan bahwa salah satu prinsip yang menjadi tolak ukur keseimbangan adalah adanya ganti kerugian yang layak, dan tidak menjadikan pemegang hak atas tanah yang melepaskan haknya kehidupan ekonominya mengalami kemunduran.⁵

³Rizky Amalia, *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Kepentingan Umum*, Jurnal Yuridika Vol. 27. No. 3, September-Desember 2012, hal. 267.

⁴Mukmin Zakie, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 18 edisi Oktober 2011, hal. 201.

⁵Oloan Sitorus&Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, 2004, hal. 30.

Perlindungan kepentingan pribadi secara tegas diatur dalam Pasal 28 H UUD RI 1945 bahwa setiap orang berhak mempunyai milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun. Ketentuan ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menegaskan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas keadilan.⁶ Keterlibatan pemerintah menunjukkan *political will* pembentuk undang-undang dengan harapan pelaksanaan pengadaan tanah yang didasarkan pada UU Pengadaan Tanah ini, benar - benar sesuai dengan tujuan yang diharapkan yaitu menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.⁷

Bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga harus menghitung ganti kerugian non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan ke lokasi yang baru. Sepatutnya pemberian ganti kerugian tersebut harus tidak membawa dampak kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya tersebut melainkan membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan.⁸

Berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengenai pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk Uang, Tanah Pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau, bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Peraturan atau aturan regulasi terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia menyebutkan bahwa dasar nilai ganti rugi tanah berdasarkan NJOP, peran penilai harga tanah sangat menentukan nilai ekonomis tanah yang layak dengan spirit tidak merugikan rakyat pemegang hak atas tanah.⁹

Mekanisme pembayaran ganti rugi dilakukan musyawarah antara Pemerintah dalam hal ini Lembaga Pertanahan dan pihak yang berhak atas tanah. Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak Yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan dan dilanjutkan untuk pembagian ganti rugi, bagi pihak yang tidak setuju hasil penetapan ganti rugi dapat mengajukan upaya hukum di Pengadilan Negeri, kemudian lembaga pertanahan akan melakukan upaya konsinyasi atau penitipan uang di Pengadilan Negeri.

Hambatan-hambatan yang berasal dari masyarakat pemegang hak atas tanah, bangunan dan tanaman serta benda-benda yang berkaitan dengan tanah adalah kurangnya kesadaran warga masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan dan kurangnya pemahaman terhadap artinya kepentingan umum, fungsi sosial hak atas

⁶Muhawid, *Prinsip-Prinsip Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Al Hikmah Jurnal Studi Keislaman, Vol. 6. No.1, edisi Maret 2016, hal.

⁷Sulasi Rongiyanti, *Politik Hukum Pembentukan UU Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal Hukum Adil, Vol. 3. No. 1, 2012, hlm. 87.

⁸Maria S.W. Sumardjono, *Dampaknya Bagi Kepentingan Umum*, Kompas, Jakarta, 2005, hal. 200.

⁹Bernard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, hal. 369.

tanah, akibat kurangnya pemahaman mengenai rencana dan tujuan pembangunan proyek tersebut yang sebelumnya telah dilakukan penjelasan dan penyuluhan dari Panitia Pengadaan Tanah.¹⁰ Adanya perbedaan pendapat serta keinginan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi antara pemegang hak yang satu dengan pemegang hak lainnya terjadi karena pemilik tanah cenderung mementingkan kepentingan individual atau nilai ekonomis dari tanah.

Salah satu kendala norma aturan hukum yang juga akan mempengaruhi dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum terkait adanya beberapa pihak yang mengakui kepemilikan hak atas tanah yang dijadikan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penetapan tanah yang berhak dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah yang harus memperhatikan aspek yuridis dalam ketentuan Undang-Undang Agraria. Upaya hukum bagi pemilik yang sah atas tanah akan ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah bagi pihak yang merasa memiliki hak atas tanah namun tidak mendapatkan ganti rugi maka pihak yang merasa berhak mengajukan gugatan rugi untuk mendapatkan hak-hak atas tanahnya.

Pihak yang berhak sebagai pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah dijabarkan lebih rinci meliputi: a. Pemegang hak atas tanah; b. Pemegang hak pengelolaan; c. Nadzir untuk tanah wakaf; d. Pemilik tanah bekas milik adat; e. Masyarakat hukum adat; f. Pihak yang menguasai tanah Negara dengan itikad baik; g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau h. Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah. Berdasarkan tafsiran secara gramatikal Pasal 1 angka 3 UU Pengadaan Tanah, pihak yang berhak tidak hanya yang memiliki hak atas tanah, yang dapat dibuktikan dengan sertipikat hak milik, namun bisa juga yang menguasai tanah secara fisik. Pihak yang menguasai tanah dengan itikad baik dijelaskan maksudnya dalam Pasal 23 ayat (2) Perpres Pengadaan Tanah yakni perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan atau instansi pemerintah yang secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan dan memelihara tanah Negara secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹

Maka Pihak yang berhak dalam pengadaan tanah dalam objek pengadaan tanah perlindungan hukum diberikan tidak hanya bagi pemilik sertipikat yang mendapatkan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah, namun sebagaimana stelsel negatif dalam tata aturan hukum agraria hak yang dikuasai oleh masyarakat beritikad baik dan telah turun temurun menduduki hak atas tanah mendapatkan ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Kepastian hukum yang dapat dilakukan dalam menentukan pemilik hak yang berhak dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum, pihak yang berhak yang memiliki sertipikat atas tanah namun ternyata secara yuridis tanahnya ada hak pihak lain dengan pembuktian hak lama mengajukan permintaan ganti rugi bagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka Panitia Pengadaan Tanah dapat melakukan konsinyasi penitipan uang atas tanah di Pengadilan, dan pihak yang berkepentingan hak atas tanah terlebih dahulu menyelesaikan sengketa di pengadilan untuk menentukan siapa yang berhak atas tanah untuk diberikan pembayaran ganti rugi oleh pemerintah.

¹⁰Abdurrahman, 2013, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 76.

¹¹Jennifer Goldie, *Pihak Yang Berhak Mendapat Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Atas Tanah Paku Alam*, Jurnal Jurist-Diction, Vol. 1. No.1, edisi September 2018, hal.

3.2. Politik hukum Agraria Bagi Pihak Yang Berhak Atas Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Moh. Mahfud MD, merumuskan definisi Politik Hukum yang menjelaskan secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu.¹²

Politik hukum agraria adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara dalam bidang agraria Sebagai landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum nasional khususnya hukum agraria sudah diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.¹³

UUPA mengakui keberadaan hak bangsa, hak ulayat, hak perorangan, hak badan hukum, yang dalam keseluruhannya dibingkai oleh ketentuan Pasal 6 yang berbunyi "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Penempatan bangsa Indonesia sebagai penerima karunia Tuhan Yang Maha Esa atas bumi Indonesia mengandung makna bahwa bumi Indonesia merupakan kepunyaan bersama seluruh komponen bangsa, sehingga setiap warga Negara dihargai sebagai subyek yang mempunyai hak dan tanggungjawab sama dalam pemeliharaan, penggunaan atau peruntukan tanah Indonesia. Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 ayat (2) UU Agraria).

Politik hukum Agraria mempunyai pengaruh yang melekat dengan lahirnya ketentuan UU Pengadaan Tanah, menurut Boedi Harsono menyatakan pada dasarnya konstruksi pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum akan sangat bergantung pada empat hal yaitu:¹⁴

1. Status hukum tanah yang tersedia berkenaan dengan tanah tersebut tanah negara atau tanah hak milik masyarakat dengan alas hak tertentu).
2. Status hukum pihak yang memerlukan tanah
3. Peruntukan tanah yang akan dikuasai;
4. Ada atau tidak adanya kesediaan masyarakat pemilik tanah untuk menyerahkan tanah tersebut (berkenaan/dengan proses musyawarah antara kedua belah pihak).

Ketentuan ini sangat berpadanan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, sehingga ada pengakuan dan penghargaan terhadap subyek lain sebagaimana dirinya sendiri. Lebih lanjut pada Pasal 11 ayat (2) UU Agraria diatur bahwa: Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah. Pasal ini

¹²Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 1-2.

¹³Diyani Isnaeni, *Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria Yang Berparadigma Pancasila*, Jurnal JU-ke, Vol. 1 No.2, edisi Desember 2017, hal. 84.

¹⁴Boedi Harsono, *Berbagai Prosedur memperoleh tanah untuk Pembangunan Dalam Hukum Kenegaraan Republik Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 47.

mengandung nilai moral religius dan moral sosial yang begitu tinggi, yaitu kepeduliannya terhadap realitas plural dalam kehidupan manusia. Disadari, betapapun hak dan kesempatan sama telah diberikan UUPA terhadap setiap warga Negara dalam hubungannya dengan tanah Indonesia, namun hasilnya belum tentu sama. Munculnya golongan ekonomis kuat dan golongan ekonomis lemah merupakan keniscayaan. Kata-kata "menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah", merupakan norma hukum yang sarat dengan nilai kemanusiaan.¹⁵

Politik Pembaharuan hukum agraria berparadigma Pancasila belum mampu diwujudkan dalam politik hukum agrarian nasional karena dua alasan, pertama, banyak penyimpangan-penyimpangan di lapangan dalam pelaksanaan UUPA, kedua aturan—aturan pelaksanaan yang dimanakan UUPA banyak yang belum terealisasi hingga saat ini. Untuk itu perlu adanya penegasan dan revitalisasi nilai Pancasila dalam politik hukum agraria nasional, Terutama dalam hal penghormatan hak rakyat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah.¹⁶ Alternatif politik hukum agraria dapat menjadikan prinsip hukum tertentu sebagai dasar pengembangan kebijakan pertanahan, yaitu: prinsip keberagaman hukum dalam kesatuan, prinsip persamaan dan ketidaksamaan, prinsip mengutamakan keadilan dan kemanfaatan di atas kepastian hukum, prinsip diferensiasi fungsi dalam keterpaduan.¹⁷ Politik hukum agraria sebagai alternatif politik hukum juga dalam prinsip keberagaman hukum dalam kesatuan yang artinya adanya harmonisasi antara peraturan perundang-undangan dalam hukum pertanahan dan norma hukum yang lainnya.

Pengaturan hukum agraria dalam menghadapi konflik yang terjadi berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah, pemerintah telah memberikan kepastian hukum bagi hak atas tanah dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menggunakan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif bertendensi positif. Maksud dari sistem publikasi negatif bertendensi positif adalah sistem pendaftaran tanah ini menggunakan sistem pendaftaran hak (*sistem Torrens / registration of titles*), tetapi sistem publikasinya belum dapat positif murni. Hal ini dikarenakan, data fisik dan data yuridis dalam sertifikat tanah belum pasti benar, meskipun harus diterima oleh Pengadilan sebagai data yang benar selama tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.¹⁸

Politik hukum agraria dalam pendaftaran kepemilikan tanah menggunakan sistem publikasi negative bertendensi positif masih mengakui dan memberikan perlindungan hukum bagi setiap masyarakat yang belum melakukan pendaftaran dan memiliki pembuktian hak lama dan telah menguasai tanah dengan itikad baik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah diberikan dapat melakukan pendaftaran untuk mendapatkan sertipikat hak atas tanah dan bagi pemilik sertipikat tanah yang yang memperoleh kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah belum pasti aman, karena adanya upaya hukum bagi pihak lain yang memiliki

¹⁵FX. Sumarja, *Hukum Agraria Nasional Sebagai Produk Politik Berbasiskan Nilai-Nilai Pancasila*, Jurnal MMH, Jilid 41 No. 4, edisi Oktober 2012, hal. 523.

¹⁶ Diah Isnaeni, *Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Hukum Agraria Yang Berparadigma Pancasila*, Jurnal JU-ke, Vol. 1. No. 2, edisi Desember 2017, hal. 95.

¹⁷ Nurhasan Ismail, *Arah Politik Hukum Pertanahan Dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 1 No. 1, edisi April 2012, hal.

¹⁸Indiraharti, Novina S, *Penerapan Sistem Torrens Dalam Pendaftaran Tanah (Studi Komparatif Terhadap Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia dengan Singapura*, Clavia, Vol. 10 No. 1 edisi Januari 2019, hal. 116.

hak atas tanah dengan pembuktian hak yang lama dapat mengajukan keberatan melalui kantor pertanahan maupun pengadilan untuk membatalkan sertipikat yang dimilikinya hak atas tanah dengan jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat hak atas tanah sebagaimana ketentuan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Politik Hukum Agraria dalam hak menguasai atas tanah, adapun hak atas tanah memiliki sifat sosial sebagaimana Pasal 6 UU Agraria dengan demikian tanah selain dimiliki oleh setiap individu bersifat harta kekayaan pribadi juga fungsi tanah bersifat sosial jika peruntukannya digunakan untuk kepentingan umum dan masyarakat luas. Sebagaimana dalam Konstitusi yang diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 yang secara menguraikan mengenai hak negara menguasai tanah yang dipergunakan seutuhnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Untuk itu masyarakat yang ternyata di atas tanahnya diperuntukkan untuk kepentingan sosial, maka secara sukarela menyerahkan hak atas tanahnya untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Penyerahan pelepasan hak atas dilakukan oleh Pemerintah guna kepentingan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, praktiknya tanah tersebut digunakan untuk pembuatan jalan, rumah sakit, fasilitas umum, Jalan Tol, Bandara, dan lain-lain yang dapat digunakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat. Bentuk penghormatan dari dilepaskan hak atas tanah yang dilakukan masyarakat maka pemerintah wajib memberikan ganti rugi yang layak dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam ketentuan Pasal 18 UU Agraria telah mengatur kewajiban bagi pemegang hak atas tanah guna kepentingan umum untuk menyerahkan tanahnya dengan diberikannya ganti rugi yang layak. Politik hukum agraria yang tercantum dalam pasal tersebut, ternyata sinkron dengan aturan yang mengatur di dalam UU Pengadaan Tanah.

Politik Agraria berkaitan hak atas tanah yang dimiliki seseorang dan berhak memiliki jaminan untuk mendapatkan ganti rugi mengacu pada hak konstitusional yang diatur di dalam asal 28H ayat (4) bahwa “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun.” Adanya prinsip tersebut maka hak atas tanah yang dipunyai seseorang sesuai dengan hukum tanah nasional dilindungi dari gangguan pihak lain. Demikian juga hak atas tanah seseorang tidak boleh dirampas dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum, termasuk oleh penguasa.¹⁹

Pengadaan tanah pada prinsipnya ditujukan untuk kepentingan umum, dilakukan dengan prinsip keadilan dengan penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang diusahakan dengan cara seimbang dan dilakukan dengan cara musyawarah.²⁰ Dalam hal ini maka pemerintah harus bertindak dengan prinsip kehati-hatian yaitu selain untuk terlaksananya pembangunan yang direncanakan pemerintah, juga sebaiknya dapat memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat yang tanahnya terkena proyek dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai bentuk perlindungan hukum masyarakat.

Pihak yang berhak dalam UU Pengadaan Tanah diberikan ganti rugi terhadap pihak yang memiliki sertipikat hak atas tanah, dan hak-hak lama yang diakui kepemilikannya dan telah menguasai objek pengadaan tanah sejak bertahun-tahun, mekanisme dalam

¹⁹ Maria S.W.Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hal 269.

²⁰ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hal. 101.

UU Pengadaan Tanah dilakukan melalui musyawarah yang diselesaikan secara terbuka dan umum sehingga memberikan rasa keadilan bagi pihak yang berhak atas tanah.

4. Kesimpulan

Dari beberapa uraian di atas dapat disimpulkan beberapa poin sebagai berikut:

1. Berdasarkan uraian di bagian Pembahasan, diperoleh kesimpulan bahwa Mekanisme pembayaran ganti rugi dilakukan musyawarah antara Pemerintah dalam hal ini Lembaga Pertanahan dengan pihak yang berhak atas tanah. Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian yang dilakukan oleh Penilai Tanah sesuai nilai per bidang tanah.
2. Pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti rugi dalam pengadaan tanah tidak hanya yang memiliki hak atas tanah yang dapat dibuktikan dengan sertipikat hak milik, namun bisa juga yang menguasai tanah secara fisik. Pihak yang menguasai tanah dengan itikad baik dijelaskan maksudnya dalam perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan atau instansi pemerintah yang secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan dan memelihara tanah Negara secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Politik hukum Agraria dalam penyelesaian ganti rugi pengadaan tanah merupakan wujud dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan hak atas tanah yang dikuasai oleh Negara seutuhnya digunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat dan pengaturan Pasal 18 UU Agraria yang menyatakan tanah yang digunakan untuk kepentingan umum wajib diserahkan oleh pemerintah guna pembangunan untuk kepentingan umum dengan penghormatan penggantian ganti rugi yang layak.
4. Dari kesimpulan tersebut, penulis merekomendasikan agar keberadaan lembaga pertanahan dalam penyelesaian ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum berhati-hati untuk menentukan pihak yang berhak atas ganti rugi atas tanah dengan pemberian ganti rugi secara adil dan layak sebagaimana dalam UU Pengadaan Tanah yang mana perhitungan nilai ganti rugi dilakukan oleh appraisal/penilai tanah.

Ucapan terima Kasih (*Acknowledgments*)

Kemukakan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah berkontribusi dalam penelitian, khususnya pihak atau institusi yang mendanai penelitian termasuk pihak-pihak yang secara individual membantu termasuk dalam penyempurnaan penulisan artikel seperti: *Advisors*, Institusi yang mendanai, *Proof-readers*, maupun pihak-pihak lainnya yang dianggap telah berkontribusi.

Daftar Pustaka / Daftar Referensi

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Buku

- Abdurrahman. 2013. *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Harsono, B. 1993. *Berbagai Prosedur memperoleh tanah untuk Pembangunan Dalam Hukum Kenegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia.
- Limbong, B. 2011. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Maria S.W. Sumardjono, M.S.W. 2005. *Dampaknya Bagi Kepentingan Umum*. Jakarta: Kompas. Jakarta.
- 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Jakarta: Kompas.
- Mahfud, M.MD. 1998. *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Lubis, M.Y., & Lubis, A.R. 2011. *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*, Bandung: Mandar Maju.
- Sitorus, O., & Limbong, D. 2004. *Pengadaan Tanah. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta. Mitra Kebijakan Tanah.

Jurnal

- Amalia, R. *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Kepentingan Umum*. Jurnal Yuridika Vol. 27. No. 3. September-Desember 2012.
- Goldie, J. *Pihak Yang Berhak Mendapat Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Atas Tanah Paku Alam*. Jurnal Jurist-Diction. Vol. 1. No.1. edisi September 2018.
- Irawan, B. *Pengadaan Tanah Berdasarkan UU. No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Di Kabupaten Cilacap)*. Jurnal Idea Hukum. Vol. 1. No. 2 edisi Oktober 2015.
- Ismail, N. *Arah Politik Hukum Pertanahan Dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat*. Jurnal Rechtsvinding. Vol. 1 No. 1. edisi April 2012.
- Isnaeni, D. *Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Hukum Agraria Yang Berparadigma Pancasila*. Jurnal JU-ke, Vol. 1. No. 2 edisi Desember 2017.
- Muhawid. *Prinsip-Prinsip Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Al Hikmah Jurnal Studi Keislaman. Vol. 6. No.1. edisi Maret 2016.
- Novina, S. I. *Penerapan Sistem Torrens Dalam Pendaftaran Tanah (Studi Komparatif Terhadap Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia dengan Singapura)*. Clavia. Vol. 10 No. 1 edisi Januari 2019.
- Subekti, R. *Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Jurnal Yustisia. Vol. 5. No.2. Edisi Mei-Agustus 2016.
- Sumarja, FX. *Hukum Agraria Nasional Sebagai Produk Politik Berbasis Nilai-Nilai Pancasila*. Jurnal MMH. Jilid 41 No. 4 edisi Oktober 2012.
- Zakie, M. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia)*. Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 18 edisi Oktober 2011.