

HAK-HAK PEMILIK TANAH YANG BERBENTURAN DENGAN KEPENTINGAN UMUM DALAM PERSPEKTIF KEADILAN PANCASILA

Nanik Sutarni

Dosen Fakultas Hukum Universitas Boyolali

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengembalian hak-hak pemilik tanah yang berbenturan dengan kepentingan umum dalam perspektif keadilan Pancasila. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan yang dilakukan adalah *statute approach*, *conceptual approach*, *analitical approach*, dan *philosopical approach*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak-hak pemilik tanah yang berbenturan dengan kepentingan umum dapat digantikan dengan ganti rugi yang wujudnya dapat mengembalikan fungsi semula bagi pemilik tanah di mana pemilik tanah mempunyai hak atas tanah yang unsurnya sebagai beribadah kepada Tuhan Yang Maha Esa, sebagai sarana sosial kemanusiaan, sebagai sarana persatuan, sebagai sarana politik dan sebagai sarana menciptakan keadilan sosial.

Kata kunci: hak, pemilik tanah, kepentingan umum, dan Pancasila.

Abstract

This study aims to find out how restorizing the rights of landowners who collide with the public interest in the perspective of Pancasila justice. This research is a normative legal research with *statute approach*, *conceptual approach*, *analitical approach*, and *philosopical approach*. The results show that the rights of landowners who collide with the public interest can be replaced with the compensation form restoration of original function to landowners where landowners have the right to land whose element as worshipping God Almighty, as a social tool of humanity, as a means of unity, as a political means and as a means of creating social justice.

Keywords: rights, land owners, public interest, and Pancasila.

A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu elemen penting dalam pembangunan, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemudian sebagai

penjabarannya diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pada Pasal 4 ayat (1), atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Perkembangan waktu dan kebutuhan serta kemajuan di berbagai bidang membuat perluasan infrastruktur publik seperti jalan, jaringan transportasi darat dan laut, jaringan pengairan dan irigasi, jaringan pos-pos layanan publik, jaringan kargo dan pusat-pusat produksi kebutuhan dasar penduduk membuat kebutuhan atas pengadaan tanah menjadi urgen. Yamin Lubis mengatakan bahwa kehadiran hukum khusus mengenai pengadaan tanah, selalu dalam posisi yang kontroversi, baik dalam tataran konseptual yang kemudian dituangkan dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam aktualisasinya, selalu saja ada pihak yang menyambut baik, ada yang cukup hati-hati menanggapi dan ada yang menolaknya secara tegas¹. Belum lagi dengan masalah hukum yang tumpang tindih, akses yang tidak mudah bagi masyarakat ke dalam sistem peradilan karena birokrasi dan biaya yang tidak murah, masih banyaknya aparat hukum yang tidak bersih dari praktek korupsi, kesadaran hukum yang masih lemah dalam masyarakat yang memberi andil ketidakadilan, serta masih banyak tindakan kekerasan dalam menyelesaikan berbagai konflik kepentingan².

Walaupun telah ada berbagai peraturan yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum seperti Keppres No. 55 Tahun 1993, Perpres No. 36 Tahun 2005, Perpres No. 65 Tahun 2006, UU Pengadaan Tanah, Perpres Nomor 71 Tahun 2012, UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah) masih belum dapat memberikan rasa keadilan. Rasa keadilan yang belum dicapai

¹ Muhammad Yamin Lubis, *Pencabutan Hak, Pencabutan, dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 19.

² Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Buku Satu Agenda Pembangunan Nasional. Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2014, hlm. 97.

mengenai pengembalian hak-hak pemilik tanah pasca dilakukannya pengadaan tanah seperti ganti rugi³.

Hal tersebut dilihat dari banyaknya ketentuan-ketentuan mengenai ganti rugi atas tanah yang menimbulkan multitafsir serta bersifat represif⁴. Pencabutan hak atas tanah bagi pemilik tanah untuk kepentingan umum walaupun dengan memberikan ganti rugi, belum dapat memberikan keadilan bagi para pemilik tanah maka dari itu menjadi urgen dibahas di dalam tulisan ini.

Keadilan Pancasila yang dikehendaki berasal dari Hukum Pancasila sebagai hukum positif tumbuh dari dalam dan/atau dibuat oleh masyarakat Indonesia untuk mengatur dan mewujudkan ketertiban yang adil dalam kehidupan kemasyarakatan di Indonesia. Karena itu, Hukum Pancasila dapat juga disebut Hukum (Nasional) Indonesia. Proses terbentuknya peraturan-peraturan hukum positif itu dapat melalui tindakan-tindakan nyata para warga masyarakat dalam menjalani kehidupan sehari-hari yang kemudian berbentuk hukum tidak tertulis. Proses terbentuknya peraturan hukum itu dapat juga terjadi secara disengaja melalui keputusan-keputusan para pejabat, yurisprudensi dan perundang-undangan. Produk dari keseluruhan proses pembentukan peraturan hukum positif itu mewujudkan Tata Hukum. Selain itu Pancasila juga merupakan sumber dari segala sumber hukum yang telah dinormakan di dalam Pasal 7 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana pengembalian hak-hak pemilik tanah yang berbenturan dengan kepentingan umum dalam perspektif keadilan Pancasila?

³ Ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Pasal 1 angka 10 UU Pengadaan Tanah.

⁴ Amgasussari Anugrahni Sangalang, *Kajian Terhadap Ganti Rugi Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Guna Mewujudkan Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum, dan Keadilan Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2012.

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan yang dilakukan adalah *statute approach*, *conceptual approach*, *analitical approach*, *philosophical approach*⁵. Sumber data dilakukan melalui analisis data sekunder dengan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Analisis data dilakukan melalui metode deduksi dan analisis kualitatif.

D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Konsep Hak-Hak Pemilik Tanah yang Berbenturan dengan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum

Hukum⁶ adalah gejala dalam kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, yang mempunyai banyak aspek, dimensi dan faset. Hukum berakar dan terbentuk dalam proses interaksi berbagai aspek kemasyarakatan (politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, keagamaan, dsb.), dibentuk dan ikut membentuk tatanan masyarakat, bentuknya ditentukan oleh masyarakat dengan berbagai sifatnya, namun sekaligus ikut menentukan bentuk dan sifat-sifat masyarakat itu sendiri. Jadi, dalam dinamikanya, hukum itu dikondisi dan mengkondisi masyarakat. Karena menyangkut tujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan secara konkret dalam masyarakat, maka dalam hukum terkandung baik kecenderungan konservatif (mempertahankan dan memelihara apa yang sudah tercapai) maupun kecenderungan modernisme (membawa, menganalisis dan mengarahkan perubahan). Dalam implementasinya, hukum memerlukan kekuasaan dan sekaligus menentukan batas-batas serta cara-cara penggunaan kekuasaan itu⁷.

⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-4, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm. 299-322.

⁶ Ilmu hukum berhubungan dengan apa yang seharusnya, menjawab pertanyaan bagaimanakah seharusnya. Ilmu hukum membawa pesan, “demikianlah Anda seharusnya berbuat” (bersikap preskriptif), bukan “demikianlah adanya”. Adapun tujuannya adalah untuk mengatur dan merealisasi peraturan. Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Cetakan ke-5, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2014, hlm. 36.

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, *Majalah Padjadjaran*, jilid III No. 1, 1970, hlm. 8-11 dalam Bernard Arief Sidharta, *Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu*

Hak merupakan sifat yang melekat pada manusia sejak ia hidup. Kepadanya juga dilawankan dengan kewajiban sebagai konsekuensi melekatnya hak tersebut ketika hak itu diimplementasikan agar tidak terjadi konflik dengan manusia lain. Pandangan filosofis mengenai hak dan kewajiban pada dasarnya merupakan hal yang teologis karena hak dan kewajiban itu merupakan anugerah dari Allah SWT. Hal ini sebagaimana dalam firman Allah SWT QS. Al Baqarah (2: 155-156), yang artinya:

“Dan sungguh akan Kami berikan cobaan kepadamu, dengan sedikit ketakutan, kelaparan, kekurangan harta, jiwa dan buah-buahan. Dan berikanlah berita gembira kepada orang-orang yang sabar. (yaitu) orang-orang yang apabila ditimpa musibah, mereka mengucapkan: “*Inna lillahi wa inna ilahi raaji’uun*” (Sesungguhnya kami adalah milik Allah dan kepada-Nyalah kami kembali)”.

Di tataran negara, konsep hak dan kewajiban diatur dan dilindungi oleh Konstitusi sebagai hukum dasar yang dimaksudkan menjadi landasan kehidupan bernegara dan/atau landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur kekuasaan negara dan hak kewajiban warga negara⁸. Di dalam UUPA, Pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1), dan ayat (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- a. Untuk keperluan negara;
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan yang Maha Esa;
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. Untuk keperluan perkembangan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia, Cetakan ke-3, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 116.

⁸ Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi: Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 27.

Sebagai bukti jaminan hak kepemilikan maka negara menyediakan dokumen sertipikat. Mengenai pengertian sertipikat hak atas tanah diatur dalam Pasal 13 PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, khususnya pada ayat (3) dirumuskan bahwa salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak. Selanjutnya pada ayat (4) sertipikat tersebut pada ayat (3) Pasal ini adalah surat tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA. Ketentuan UU dimaksud pengikat setiap warga negara ataupun masyarakat sebagaimana pemilik hak atas tanah diwajibkan untuk mendaftarkan tanah yang dikuasainya dan akan diberikan salinan buku tanah yang disebut sertipikat yang merupakan surat tanda bukti hak dengan demikian sertipikat sebagai salinan buku tanah yang memiliki hukum tertinggi⁹.

Andy mengatakan adanya alasan hukum pengguguran hak milik atas tanah, yaitu melalui mekanisme *stelsel negative*. Stelsel negatif yang artinya terbuka kemungkinan menggugurkan hak seseorang atau pihak sekiranya ada pihak ataupun orang lain yang berhak atasnya. Asas stelsel negatif yang dianut hukum agrarian nasional untuk bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap pemilik yang berhak. Hal ini sangat berbeda dengan asas positif yang tercantum dalam buku tanah. Jadi bukannya sertipikat yang menentukan hak suatu pihak atau seseorang atas tanah, melainkan hubungan antara pihak dengan tanah sehingga kekuatan sertipikat ditopang dengan adanya hukum dimaksud¹⁰.

Kebenaran hukum dan keadilan dimanipulasi dengan cara yang sistematis sehingga peradilan tidak menemukan keadaan yang sebenarnya. Kebijakan pemerintah tidak mampu membawa hukum menjadi panglima dalam menentukan keadilan, sebab hukum dikebiri oleh sekelompok orang yang mampu membelinya atau orang yang memiliki kekuasaan lebih tinggi¹¹. Keadilan akan dibenturkan

⁹ J. Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan: Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*, LBJ, Surabaya, 2014, hlm. 15.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 16.

¹¹ Muchsan, *Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 2. Diungkapkan serupa oleh M. Husni, "Moral dan Keadilan sebagai Landasan Penegakan Hukum yang

dengan suatu keraguan dan ketidakadilan, bahwa sesungguhnya keadilan tidak akan berdaya tanpa ada ketidakadilan dan keraguan¹².

Salah satu yang menjadi sebab pencabutan hak milik atas tanah oleh warga negara baik perseorangan dan kelompok (adat dan koorporasi) adalah ketika tanah tersebut diambil alih oleh negara dengan tujuan pemanfaatan demi kepentingan umum, atau tujuan lain yang dibenarkan undang-undang. Istilah “pencabutan hak atas tanah” secara formal dimunculkan dari Pasal 18 UUPA yang mengatur “untuk kepentingan umum”, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara diatur dengan undang-undang¹³.

Masalah pencabutan hak milik atas tanah terjadi hampir setiap tahun anggaran karena hal itu terkait dengan beragam rencana pembangunan jangka panjang dan menengah nasional maupun daerah. Dalam kondisi yang demikian, sebagai warga negara (pemilik hak atas tanah) tidak memiliki dasar hukum untuk mempertahankan haknya. Sekalipun ada ketentuan bahwa negara menjamin keberlangsungan hak milik atas tanah, namun di sisi lain, negara pula-lah yang paling berwenang untuk mencabut hak tersebut dari setiap warga negara. Di sinilah yang dimaksud bahwa tidak ada hak abadi bagi warga negara, selama hak tersebut dicabut atas keputusan negara berdasarkan hukum.

Sengketa tata usaha negara, perdata dan pidana sering kali terjadi dalam urusan pencabutan hak atas tanah. Sengketa dalam konteks ini memposisikan rakyat berhadapan dengan negara, kedua subyek sengketa sama-sama memiliki kedudukan konstitutif sebagai pemilik yang diakui keasasiannya. Negara mendapatkan mandat untuk menguasai bumi air dan kekayaan alam, termasuk di dalamnya adalah “tanah” dan segala unsur di atas permukaan dan di bawahnya.

Responsif”, Vol. 11 (1) Februari 2006, *Jurnal Quality*, Fakultas Hukum Unis Sumatra Utara, hlm. 17.

¹² Anthon F. Susanto, “Keraguan dan Ketidakadilan Hukum (Sebuah Pembacaan Dekonstruksi)”, *Jurnal Keadilan Sosial*, Edisi 1, 2010, hlm. 23.

¹³ Muhammad Yamin, *Op., Cit*, hlm. 21.

Semua penafsiran kepentingan umum sangat luas, yakni dengan menggunakan “standar kebutuhan umum (*public necessity*), kebaikan untuk umum (*public good*) atau faedah untuk umum (*public utility*). Pada pertengahan abad ke-19, standar yang luas tersebut ditinggalkan dan memperlakukan prinsip dasar yang sempit, dengan maksud agar pengadilan dapat mengawasi pelaksanaan pencabutan hak perusahaan-perusahaan swasta yang kepadanya kekuasaan didelegasikan. Prinsip dasar kepentingan umum adalah jika suatu milik diambil untuk kepentingan umum, maka amilik tersebut harus “digunakan oleh masyarakat” (*used by the public*), dan jika hanya “bermanfaat” untuk masyarakat, maka persyaratan kepentingan umum dianggap tidak terpenuhi¹⁴.

Kebijakan terkait dengan kepentingan umum itu harus melalui tahapan pengujian yang detail mencakup aspek kemanfaatan publik, dampaknya terhadap kehidupan publik, cerminan transparansi akuntabilitas publik, kemandirian artinya terjauhkan dari intervensi dan dukungan ilegal kelompok kepentingan, serta kepatuhan semua tahapan dan proses sesuai dengan hukum, partisipasi masyarakat secara terbuka dari berbagai kelompok masyarakat¹⁵. Dalam pandangan IFAC¹⁶ kepentingan umum bersumber dari 4 (empat) hal yaitu:

1. Dilihat dari keterlibatan masyarakat baik dalam pembangunan hingga pemanfaatan obyek.
2. Bersumber dari kajian akademis kontemporer tentang adanya relevansi keberadaan sebuah obyek yang mendukung keberlangsungan banyak orang.
3. Bersumber dari rencana perluasan pembangunan oleh negara.

Maria S.W¹⁷ berpendapat terdapat 2 (dua) cara untuk mengungkap tentang doktrin kepentingan umum, yakni berupa:

1. Pedoman umum yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan alasan kepentingan umum. Istilah-istilah yang sering digunakan

¹⁴ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 58-59.

¹⁵ International Federation of Accountants (IFAC), A’Definition of The Public Interest, IFAC Policy Position, 5 Juni 2012.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Maria S.W Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: Dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 8-9.

secara bergantian untuk mengungkapkan tentang pengertian umum tersebut, misalnya *public* atau *social, general, common* atau *collective*. Sedangkan istilah “kepentingan” atau *purpose* sering diganti dengan *need, necessity, function, utility*, atau *use*. Sesuai dengan sifatnya sebagai pedoman, hal ini memberikan kebebasan bagi eksekutif untuk menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.

2. Menyebutkan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya: sekolah, jalan, bangunan-bangunan pemerintah, dan sebagainya, yang oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum. Segala kegiatan di luar yang tercantum dalam daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk pengadaan tanah.

UU Pengadaan Tanah memberikan definisi kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat¹⁸.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. kemanusiaan;
- b. keadilan;
- c. kemanfaatan;
- d. kepastian;
- e. keterbukaan;
- f. kesepakatan;
- g. keikutsertaan;
- h. kesejahteraan;
- i. keberlanjutan; dan
- j. keselarasan.

Penjelasan dari asas-asas tersebut adalah¹⁹:

- a. asas kemanusiaan, adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. asas keadilan, adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga

¹⁸ Pasal 1 Angka 6 UU Pengadaan Tanah.

¹⁹ Penjelasan Pasal 2 UU Pengadaan Tanah.

- mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
- c. asas kemanfaatan, adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
 - d. asas kepastian, adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada Pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.
 - e. asas keterbukaan, adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
 - f. asas kesepakatan, adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
 - g. asas keikutsertaan, adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
 - h. asas kesejahteraan, bahwa dalam pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
 - i. asas keberlanjutan, adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
 - j. asas keselarasan, adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Tujuan dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak²⁰. Penilaian besarnya nilai ganti rugi oleh Penilai dilakukan per bidang tanah meliputi²¹:

- a. tanah;
- b. ruang atas tanah dan bawah tanah;
- c. bangunan;
- d. tanaman;
- e. benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau
- f. kerugian lain yang dapat dinilai.

Kemudian pemberian ganti rugi dapat diberikan dalam bentuk²²:

- a. uang;

²⁰ Pasal 3 UU Pengadaan Tanah.

²¹ Pasal 33 UU Pengadaan Tanah.

²² Pasal 36 UU Pengadaan Tanah.

- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Pemberian ganti kerugian kepada para pihak masih kurang adil. Kerangka kerja tersebut ternyata tidak menjangkau atau mencakup kondisi hak pemilik tanah, modal sosial dan psikologi sosial masyarakat korban pada tahapan pasca pengadaan tanah dan kompensasinya, yang meliputi: *replacement*, *resettlement*, *rehabilitation*, dan *reconstruction*. Padahal, kondisi hak, modal sosial dan psikologi sosial masyarakat korban pasca pengadaan tanah harus masuk kerangka utuh dan menyeluruh dalam proses pengadaan tanah²³. Persoalan lain juga menghantui proses pengadaan tanah adalah munculnya ketidakpuasan dari pemilik tanah adat. Mereka mengeluhkan berbagai hal, seperti penetapan harga tanah rendah, uang dibayar kepada orang lain yang tidak berhak, pembayaran tidak dibuat berdasarkan hukum adat, atau para tetua adat yang setuju atas penjualan tanah sebenarnya tidak memiliki kewenangan atas hak yang melekat pada generasi cucu berikutnya²⁴.

Operasionalisasi nilai keadilan Pancasila di dalam kerangka undang-undang tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa

Harus disadari oleh para pihak bahwa tanah, bangunan rumah, tempat usaha, dan lain sebagainya yang menjadi bagian tak terpisahkan yang kaitannya dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan segala hal yang ada di dunia ini adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Nikmat yang luar biasa ini sudah sepantasnya ditujukan semuanya hanya untuk ibadah kepada Allah SWT. Sebagaimana firman Allah SWT dalam QS. Al Ahzab (33: 27) yang artinya, “Dan Dia mewariskan kepada kamu tanah-tanah, rumah, rumah, dan harta benda mereka, dan (begitu pula)

²³ Yamin, *Op., Cit*, hlm. 106.

²⁴ *Ibid*, hlm. 134.

tanah yang belum kamu injak. Dan adalah Allah Maha Kuasa terhadap segala sesuatu”.

2. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Tanah dan/atau bangunan yang berada di atasnya didapat dari pengorbanan nilai ekonomi yang tidak sedikit oleh pemilik tanah dan sulit ditakar ganti ruginya oleh negara. Hal ini karena meskipun tanah dan/atau bangunan tersebut didapatkan oleh pemilik tanah melalui warisan/hibah, ikatan terhadap tanah tersebut akan sulit dihapuskan. Maka dari itu, walaupun mekanisme ganti rugi telah diatur cara dan bentuknya, akan tetapi perlu penekanan dari sisi humanis yang menciptakan keadilan. Bukan dari aspek kuantitas jumlah ganti rugi atau taksiran nilai ekonomi yang digantikan, akan tetapi pendekatan humanis, psikososial, dan pendampingan pasca relokasi oleh aparat Pemerintah/Pemerintah Daerah misalkan, akan membuat masyarakat merasakan keadilan melalui proses tersebut.

3. Persatuan Indonesia

Individu-individu yang menetap di suatu lokasi kemudian membentuk masyarakat dalam perkembangannya membentuk suatu interaksi yang berkesinambungan. Terkadang terjadi konflik dan mekanisme penyelesaian konflik terbentuk. Interaksi yang terjalin dalam kurun waktu yang lama ini membentuk suatu ikatan persatuan. Dalam konteks lebih lanjut dikenal dengan kedaerahan maupun kesuku bangsa hingga nasionalisme. Rasa saling memiliki, saling gotong royong, setiap masyarakat tidak sama. Bagi masyarakat yang hegemoni komunalnya masih kuat, perlu cara yang efektif agar ketika terjadi penetapan lokasi tanah untuk pengadaan bagi pembangunan bagi kepentingan umum agar tidak hanya ganti rugi saja yang diperhatikan tetapi semangat persatuan ini-lah yang menjadi faktor pertimbangan.

4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat, kebijaksanaan dalam permusyawaratan, perwakilan

Tanah dan/atau bangunan di atasnya membawa semangat untuk berkomunikasi antar masyarakat secara intens dengan tujuan tertentu. Tujuan

yang dipilih diantaranya adalah saling memengaruhi satu sama lain. Memengaruhi ini diartikan bahwa manusia adalah *zoon politicon*, tidak lepas dari bantuan manusia lainnya. Kemudian dalam konteks lebih lanjut, mereka membentuk suatu organisasi yang didalamnya terdapat mekanisme pemilihan pemimpin, perwalian tanggung jawab dari pemimpin kepada yang dipimpin dan pendelegasian tugas sehingga mekanisme musyawarah perlu senantiasa dikedepankan untuk mengatasi segala permasalahan meskipun telah ada mekanisme peradilan, akan tetapi, dalam konsep nilai keadilan Pancasila, *win-win solution* yang hendak diusahakan, dicari dan dicapai adalah dengan musyawarah yang merupakan produk penyelesaian sengketa khas Indonesia.

5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Sebagaimana politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, agama, dan lain sebagainya masing-masing mempunyai tujuan. Tujuan dari dibentuknya hukum adalah mengantarkannya pada tujuan. Tujuan bagi hukum terkait dengan pengadaan tanah sebagaimana dituangkan oleh UU, ditambah dengan memberikan rasa adil bagi masyarakat atau *collective justice* bilamana nilai Pancasila diaplikasikan di dalam perencanaan kebijakan, pembuatan kebijakan, proses penerapan, hingga evaluasi sehingga Pancasila tidak hanya sebagai jargon, akan tetapi merupakan sumber dari segala sumber tertib hukum yang ada di Indonesia.

Selanjutnya dapat ditulis bahwa ganti rugi yang wujudnya dapat mengembalikan fungsi semula bagi pemilik tanah di mana pemilik tanah yang sesuai dengan keadilan Pancasila adalah:

1. sebagai sarana untuk beribadah kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. sebagai sarana sosial kemanusiaan;
3. sebagai sarana persatuan;
4. sebagai sarana politik; dan
5. sebagai sarana menciptakan keadilan sosial.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan paparan yang telah dijelaskan maka dapat disimpulkan bahwa hak-hak pemilik tanah yang berbenturan dengan kepentingan umum dapat digantikan dengan ganti rugi yang wujudnya dapat mengembalikan fungsi semula bagi pemilik tanah di mana pemilik tanah mempunyai hak atas tanah yang unsurnya sebagai sarana untuk beribadah kepada Tuhan Yang Maha Esa, sebagai sarana sosial kemanusiaan, sebagai sarana persatuan, sebagai sarana politik, dan sebagai sarana menciptakan keadilan sosial.

2. Saran

- a. Perlu adanya sosialisasi pentingnya Pancasila sebagai ideologi untuk menjadi pandangan hidup bagi *stakeholder* sehingga setiap kebijakan yang akan diambil dapat mencerminkan nilai keadilan Pancasila.
- b. Perlunya pemilik tanah untuk memahami bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sangat dibutuhkan oleh negara dalam rangka kemaslahatan masyarakat.
- c. Perlu perencanaan dalam Rencana Tata Ruang, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis dan Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah serta dukungan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam hal pendanaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2008
- Amgasussari Anugrahni Sangalang, *Kajian Terhadap Ganti Rugi Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Guna Mewujudkan Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum, dan Keadilan Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2012.
- Anthon F. Susanto, “Keraguan dan Ketidakadilan Hukum (Sebuah Pembacaan Dekonstruksi)”, *Jurnal Keadilan Sosial*, Edisi 1, 2010, hlm. 23.

- Bernard Arief Sidharta, *Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Cetakan ke-3, Mandar Maju, Bandung, 2009
- Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi: Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009
- International Federation of Accountants (IFAC), *A Definition of The Public Interest*, IFAC Policy Position, 5 Juni 2012.
- J. Andy Hartanto, *Hukum Pertanahan: Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*, LBJ, Surabaya, 2014
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-4, Bayumedia Publishing, Malang, 2008
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Buku Satu Agenda Pembangunan Nasional. Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2014
- M. Husni, "Moral dan Keadilan sebagai Landasan Penegakan Hukum yang Responsif", Vol. 11 (1) Februari 2006, *Jurnal Quality*, Fakultas Hukum Unis Sumatra Utara
- Maria S.W Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: Dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2015,
- Muchsan, *Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1985
- Muhammad Yamin Lubis, *Pencabutan Hak, Pencabutan, dan Pengadaan Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2011
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Cetakan ke-5, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2014