



Jurnal Civic Education:

Media Kajian Pancasila dan Kewarganegaraan

<http://ejournal.unima.ac.id/index.php/jce>

2599-1833 (print)

2621-3467 (online)

Asas Keadilan Dalam Perspektif Penetapan Ganti Rugi Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Isye Junita Melo ^{a,1*}

^a Universitas Negeri Manado, Program Studi Ilmu Hukum, Tondano dan Indonesia

¹ isyemelo@unima.ac.id *

*korespondensi penulis

Informasi artikel

Sejarah artikel:

Diterima : 10-12-2021

Revisi : 24-03-2022

Dipublikasikan : 14-06-2022

Kata kunci:

Asas Keadilan,
Ganti Rugi,
Tanah.

ABSTRAK

Persoalan pembebasan tanah, pencabutan hak atau pengadaan tanah selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang yaitu "kepentingan pemerintah" dan "kepentingan masyarakat". Pembebasan tanah yang sebagian besar dipergunakan untuk pembangunan proyek pemerintah atau fasilitas umum seringkali menimbulkan sengketa. Pola sengketa yang terjadi berkisar pada sengketa antara masyarakat dengan pemerintah dan antara masyarakat dengan swasta mengenai besarnya penetapan ganti rugi. Tulisan ini hendak mengkaji tentang pemenuhan asas keadilan dalam penetapan ganti rugi pada pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif untuk mengkaji substansi hukum positifnya secara tekstual (tidak hanya terhadap norma-norma, tetapi juga asas-asas, bahkan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya). Dalam hal penetapan ganti rugi pada proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka asas keadilan harus tetap dikedepankan karena hal ini menyangkut penghormatan terhadap hak-hak perorangan atas tanah. Meskipun berkenaan dengan kepentingan umum yang mana harus diutamakan, namun kepentingan masyarakat sebagai individu pun harus tetap dihormati dan dihargai karena setiap individu berhak mendapat perlakuan secara adil dan layak di depan hukum.

Keywords:

Principles of Justice,
Compensation,
Land.

ABSTRACT

The issue of land, revocation of rights or land acquisition always involves two dimensions that must be placed in a balanced way, namely "government interests" and "public interests". The acquisition of land which is mostly used for the construction of government projects or public facilities often causes disputes. The pattern of disputes that occur regarding disputes between the community and between the community and the private sector is the amount of compensation. This paper wants to examine the achievement as a price fixing for the interest of land in the public interest. The research method used is a normative legal research method to examine the substance of positive law textually (not only on norms, but also on principles, even the values contained in them). In determining compensation in the process of land acquisition for the public interest, justice must still be prioritized because this is related to individual rights to land. Apart from which public interest must be available, the interests of the community as individuals must also be pleasing and respected because individuals have the right to be fair and proper before the law.

Copyright © 2022 (Isye Junita Melo). All Right Reserved

Pendahuluan

Kegiatan pembangunan di suatu negara selalu membutuhkan tanah sebagai wadah untuk diletakkannya pembangunan tersebut. Dari tahun ke tahun pembangunan terus meningkat dan tiada henti hal ini tentu mengakibatkan persediaan tanah semakin sulit dan terbatas. Situasi ini membuat perlu adanya langkah yang tepat dari Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan akan tanah tersebut dengan tetap mengedepankan kepentingan masyarakat luas. Pelaksanaan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum menjadi salah satu langkah yang diambil oleh Pemerintah untuk mendapatkan tanah demi keberlanjutan pembangunan di suatu negara. Keadaan ini tentu dapat menimbulkan konflik karena kepentingan umum dan kepentingan perorangan atau kelompok bisa saja saling berbenturan.

Kondisi seperti ini tentunya membutuhkan suatu pengaturan yang bijaksana dan adil guna menghindari konflik-konflik tersebut. Pemerintah yang dalam hal ini sebagai pemangku kebijakan telah melakukan berbagai upaya dengan mengeluarkan peraturan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan dalam rangka kepentingan umum. Hal tersebut bertujuan untuk menghindari konflik yang terjadi sehingga pembangunan dapat berjalan dengan lancar. Tetapi dalam implementasi dan pelaksanaannya sering menemui kendala atau hambatan yang berujung pada kebuntuan sehingga proses pembangunan menjadi terhambat.

Persoalan pembebasan tanah, pencabutan hak atau pengadaan tanah selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang yaitu “kepentingan pemerintah” dan “kepentingan masyarakat”. Dua pihak yang terlibat yaitu “Penguasa” dan “Rakyat” harus sama-sama saling memperhatikan dan menaati ketentuan yang berlaku. Bilamana hal tersebut tidak diindahkan maka akan timbul berbagai persoalan yang diantaranya pihak penguasa dengan “keterpaksaannya” melakukan tindakan yang dinilai bertentangan dengan hak asasi dan mengabaikan asas keadilan, sedangkan rakyat mau tidak mau melakukan apa saja untuk menempatkan apa yang diyakininya sebagai hak yang harus dipertahankannya.

Bagi pihak pemerintah/penguasa penilaiannya dilakukan secara berbeda. Segala peraturan yang berkenaan dengan masalah tersebut sudah dianggap diketahui, walaupun mungkin masih banyak aparat pelaksanaannya kurang memahami secara tepat atau mempunyai interpretasi yang berbeda terhadap suatu ketentuan yang mengatur masalah tersebut. Namun bukan mustahil pula ketentuan tersebut dirasakan cukup mengekang mereka sehingga sulit mengambil “kebijaksanaan” yang sebaik-baiknya dalam masalah tersebut. Akan tetapi bagi masyarakat, perlakuan yang dikenakan pada tanahnya hanya akan dinilai apakah merugikan atau tidak. Yang jelas mereka punya ukuran didalamnya terkait berbagai kepentingan dan mengenai “nilai” tanah tersebut, sehingga padanya ada nilai yang bersifat fakta dan ada pula yang bersifat ideal.

Pemerintah melaksanakan pembebasan tanah yang sebagian besar dipergunakan untuk pembangunan proyek pemerintah atau fasilitas umum, seperti kantor pemerintah, jalan raya, pelabuhan, lapangan udara, dsb. Pola sengketa berkisar pada sengketa antara masyarakat dengan pemerintah, antara masyarakat dengan swasta mengenai besarnya penetapan ganti rugi. Bahwa sengketa tersebut diantaranya karena manipulasi pejabat atau panitia pengadaan tanah dan kecilnya ganti rugi atas tanah yang diambil.

Masyarakat pada umumnya tidak mengetahui ketentuan hukum mengenai hal pengadaan tanah, sehingga menjadi bingung dengan sikap pemerintah yang ingin mengambil tanahnya secara tidak layak. Berpangkal dari ketidaktahuannya itu apapun yang bisa mereka lakukan asal menyangkut tanahnya mau ia lakukan. Persoalannya tidak bisa dinilai apakah perbuatan itu melanggar hukum atau tidak. Keadaan itu bukannya tidak diketahui oleh orang yang memerlukan tanah akan tetapi dengan berbagai alasan untuk melaksanakan proyek yang telah direncanakan tetap dilakukan pembebasan dengan ganti rugi. Sehingga sulit bagi yang membutuhkan tanah untuk menentukan kepada siapa ganti rugi tersebut diberikan. Oleh karena itu banyak dijumpai pembayaran ganti rugi dilakukan pada orang yang sebenarnya tidak berhak

yang akan menimbulkan sengketa. Ketentuan yuridis yang mengatur mengenai eksistensi tanah yaitu terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Adapun pengejawantahan lebih lanjut mengenai hukum tanah banyak tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah; Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah; dan lain-lain.

Dari uraian latar belakang di atas maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah: Apakah penetapan ganti rugi pada pembebasan tanah untuk kepentingan umum sudah memenuhi asas keadilan?

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu sebagai salah satu kajian yang dikenal umum dalam bidang ilmu hukum untuk mengkaji substansi hukum positifnya secara tekstual (tidak hanya terhadap norma-norma, tetapi juga asas-asas, bahkan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya). (Muhammad, 2004)

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan (*library research*) yaitu mengumpulkan, mempelajari dan mengkaji bahan-bahan hukum yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang dirumuskan, baik terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier.

Dalam penelitian ini bahan hukum yang diperoleh disajikan, dikategorikan, dan disusun secara sistematis untuk kemudian dianalisis dengan teknik mengabstraksikan peraturan perundang-undangan yang ada agar dapat menjawab pertanyaan atau memecahkan masalah dalam penelitian ini. Analisis bahan hukum bersifat deskriptif analisis. Dalam metode analisis yuridis kualitatif, bahan hukum atau obyek penelitian yang digunakan tidak saja dideskripsikan secara apa adanya, tetapi juga akan diberikan argumentasi hukum.

Hasil dan Pembahasan

Kata “asas” berasal dari bahasa Arab “*asasun*” yang artinya adalah dasar, basis, pondasi. Kalau dihubungkan dengan sistem berpikir, yang dimaksud dengan asas adalah landasan berpikir yang sangat mendasar. Jika kata asas dihubungkan dengan hukum, yang dimaksud dengan asas adalah kebenaran yang digunakan sebagai tumpuan berpikir dan alasan pendapat terutama dalam penegakkan dan pelaksanaan hukum. (Ali, 1998)

Terkait dengan asas hukum, asas hukum merupakan landasan atau pondasi yang menopang kokohnya suatu norma hukum. Paul Scholten dalam J.J.H Bruggink, (Bruggink & Shidarta, Refleksi Tentang Hukum, 1996) menguraikan asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan, perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.

Posisi asas hukum sebagai meta norma hukum pada dasarnya memberikan arah, tujuan serta penilaian fundamental bagi keberadaan suatu norma hukum. Bahkan banyak ahli menyatakan bahwa asas hukum merupakan jantung atau hatinya norma hukum (peraturan hukum). Keadilan adalah tujuan akhir dari sebuah sistem hukum, yang terkait erat dengan

fungsi sistem hukum sebagai sarana untuk mendistribusikan dan memelihara suatu alokasi nilai-nilai dalam masyarakat, yang ditanamkan dengan suatu pandangan kebenaran, yang secara umum merujuk kepada keadilan. (M.Friedman, 1975)

Hukum adalah manifestasi eksternal keadilan dan keadilan adalah esensi dari roh yang merupakan perwujudan hukum. Sehingga supremasi hukum (*supremacy of law*) adalah supremasi keadilan (*supremacy of justice*) begitu pula sebaliknya, keduanya adalah hal yang komutatif. (Susanti & Widiatedja, 2011) Hukum tidak berada dalam dimensi kemutlakan undang-undang, namun hukum berada dalam dimensi kemutlakan keadilan.

Pemikiran tentang keadilan berkembang ke seluruh dunia dan mewarnai pemikiran-pemikiran para ahli di seluruh dunia. Ulpianus dalam O. Notoamidjojo (Notoamidjojo, 1971) menggambarkan keadilan sebagai "*justitia es constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*" (keadilan adalah kehendak yang terus menerus dan tetap memberikan kepada masing-masing apa yang menjadi haknya). Pengertian ini diambil oleh Justianus dalam *Corpus Iuris Civilis: Juris Praecepta Sunt Haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*, bahwa peraturan-peraturan dasar dari hukum adalah terkait dengan hidup dengan patut, tidak merugikan orang lain dan memberi pada orang lain apa yang menjadi bagiannya.

Thomas Aquinas dalam E. Sumaryono (Sumaryono, 2002) memberikan penjelasan bahwa keadilan distributif pada dasarnya merupakan penghormatan terhadap person manusia dan keluhurannya. Pada konteks keadilan distributif, keadilan dan kepatutan tidak semata-mata dengan penetapan nilai yang aktual, melainkan juga atas dasar kesamaan antara satu hal dengan hal lainnya. Ada dua bentuk kesamaan, yaitu:

- 1) Kesamaan proporsional (*acqualitas Proportionis*)
- 2) Kesamaan kuantitas atau jumlah (*acqualitas quantitas*)

Adam Smith dalam teorinya yang terkonsep pada keadilan komutatif bahwa keadilan sesungguhnya menyangkut kesetaraan, keseimbangan, keharmonisan hubungan antara satu orang atau pihak dengan orang atau pihak lain. Pada perkembangan pemikiran tentang keadilan di masa-masa mendatang, keadilan distributif, dipandang awal mula segala jenis teori keadilan. Dinamika keadilan yang berkembang di masyarakat dalam telaah para ahli pada umumnya berlandaskan pada teori keadilan distributif, meskipun dengan berbagai versi dan pandangannya masing-masing.

Dalam konteks menemukan solusi terhadap permasalahan yang muncul dan berkembang dalam kehidupan masyarakat dewasa ini maka teori hukum turut memegang peranan yang penting. Seperti halnya permasalahan yang dihadapi masyarakat terkait dengan tuntutan pembangunan yang mengharuskan masyarakat memberikan/membebasakan hak kepemilikannya untuk kepentingan umum. Persoalan keadilan menjadi titik sentral dalam permasalahan ini. Apakah ganti rugi yang diberikan sudah sesuai atau tidak.

Tanah bagi masyarakat luas tentu mempunyai kedudukan sentral, baik sebagai sumber daya produksi maupun sebagai tempat pemukiman. Oleh karena itu masalah tanah selalu mendapat perhatian dan penanganan yang khusus pula. Lebih-lebih lagi dalam era pembangunan ini, bahwa pembangunan menjangkau berbagai macam aktifitas dalam membangun manusia Indonesia seutuhnya, yang sedikit atau banyak akan berkaitan dengan bidang tanah.

Pembangunan sendiri dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, baik untuk prasarana maupun sarana, memerlukan tanah. Demikian pula seluruh lapisan masyarakat, dalam usaha meningkatkan kualitas hidupnya memerlukan tanah. Oleh karena itu gejala hubungan timbal balik antara manusia dengan tanah ini dilihat dari satu sudut : manusia semakin lama semakin meningkat mutu dan jumlahnya (kualitas dan kuantitasnya) sehingga kebutuhan manusia akan tanah yang relatif semakin sempit ini, semakin bertambah.

Menghadapi hubungan timbal balik ini serta sekaligus untuk menata hubungan dimaksud, dicetuskan gagasan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan pendataan penguasaan tanah

yang selalu mutakhir, terutama untuk keperluan perpajakan, perencanaan dan pengawasan serta dibalik itu juga bagi masyarakat memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya.

Kebijakan pengadaan tanah (pembebasan tanah) oleh negara selalu berkaitan erat dengan program pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah. Di satu sisi, kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai macam pembangunan semakin meningkat. Di sisi lain, persediaan tanah negara sudah sangat terbatas sehingga satu-satunya jalan yang dapat ditempuh untuk memenuhi kebutuhan tersebut ialah melalui pembebasan tanah milik rakyat atau tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dengan hak-hak adat atau tanah dengan hak-hak lainnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum didefinisikan lebih mendetail dibandingkan definisi yang dicantumkan dalam peraturan pengadaan tanah sebelumnya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menguraikan bahwa kepentingan umum digolongkan menjadi tiga jenis yaitu kepentingan bangsa, negara dan masyarakat. definisi yang demikian telah disesuaikan dengan pengertian kepentingan umum yang terdapat di dalam Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (untuk selanjutnya disingkat UUPA) dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Unsur kemakmuran rakyat juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Walaupun definisi kepentingan umum telah diperjelas unsur-unsurnya, kriteria kepentingan umum yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *jo.* Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tidak diadopsi dalam undang-undang ini. Kegiatan yang digolongkan sebagai kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diatur dalam ketentuan Pasal 10 sebagai berikut:

- (1) Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat digunakan untuk pembangunan:
 - a) pertahanan dan keamanan nasional;
 - b) jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
 - c) waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
 - d) pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
 - e) infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi
 - f) pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
 - g) jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
 - h) tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
 - i) rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
 - j) fasilitas keselamatan umum;
 - k) tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
 - l) fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
 - m) cagar alam dan cagar budaya;
 - n) kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
 - o) penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
 - p) prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
 - q) prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
 - r) pasar umum dan lapangan parkir umum.

Kegiatan-kegiatan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum dalam undang undang ini diperluas kembali dari 7 kegiatan menjadi 18 kegiatan. Kegiatan-kegiatan yang bersifat kepentingan umum di dalam peraturan pengadaan tanah dengan pencabutan hak belum menunjukkan adanya sinkronisasi. Padahal, peraturan pengadaan tanah merupakan jembatan

bagi penerapan pencabutan hak Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Oleh karena itu, kegiatan kepentingan umum di dalam peraturan pengadaan tanah sama dengan pencabutan hak. Dengan demikian, ketika pengadaan tanah tidak dapat dilaksanakan karena kesepakatan tidak tercapai, pemerintah dapat menempuh upaya pencabutan hak.

Kegiatan pengadaan tanah harus didasarkan kepada asas keadilan dan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah dalam rangka mewujudkan keseimbangan kepentingan umum dengan kepentingan individu. Prinsip tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut menjadi asas kesepakatan dalam ketentuan Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sebagai berikut: kesepakatan yang dimaksud dengan "asas kesepakatan" adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah. Maria S.W. Sumardjono juga mengemukakan bahwa: Seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. (Sumardjono, 2005) Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti rugi telah diserahkan prinsip penghormatan khususnya asas kesepakatan diejawantahkan dalam bentuk musyawarah. Musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan pengamalan dari sila keempat Pancasila untuk mewujudkan demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Musyawarah harus dilandasi dengan kesetaraan kedudukan para pihak. Di dalam musyawarah tidak boleh ada paksaan, tipuan, kekhilafan maupun penyalahgunaan keadaan. Secara materil syarat sahnya musyawarah tunduk ke dalam syarat sahnya hukum perjanjian dalam hukum perdata.

Tentang musyawarah Koesnoe, (Koesnoe, 1974) menjelaskan bahwa dalam masyarakat adat musyawarah mengandung suatu pengertian sebagai suatu tindakan seseorang bersama orang-orang lain untuk menyusun suatu pendapat bersama yang bulat atas suatu permasalahan yang dihadapi oleh seluruh masyarakatnya. Menurut Koesnoe, kebulatan kehendak merupakan suatu pengertian yang penting, yang didalamnya terkandung suatu pendirian bahwa semua kehendak para warga mempunyai tempatnya masing-masing di dalamnya. Kehendak setiap warga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhannya, karena hidup masyarakatnya adalah pancaran kehidupan dari kemauan keseluruhan. (Gozali, 2017)

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (sebelum berlakunya UU No. 2 Tahun 2012), memperlihatkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum sering tidak dapat berjalan dengan mulus. Hal ini salah satunya disebabkan karena masyarakat pemilik tanah enggan melepaskan tanahnya, salah satunya disebabkan karena nilai ganti kerugian yang diberikan dipandang tidak layak, sehingga tidak menjamin kehidupannya akan lebih baik, setidaknya tidaknya tidak lebih buruk dari sebelum dilepaskan dari hak atas tanahnya.

Hal di atas memperlihatkan bahwa kepentingan umum sebagai perwujudan kepentingan sebagian besar masyarakat sering kali berbenturan dengan kepentingan masyarakat lainnya sebagai pribadi. Meskipun kepentingan umum harus diutamakan, namun kepentingan pemegang hak atas tanah sebagai individu harus dilindungi oleh hukum.

Pasal 2 UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan Pasal 33 ayat 3 UUDNRI 1945 menjelaskan pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh Negara sebagai berikut : Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUDNRI 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Hak menguasai Negara tersebut dalam Ayat 1 Pasal ini memberikan wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada Ayat 2 Pasal 33, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan kesejahteraan, kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah, swasta dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan yang berlaku.

Dalam konteks pelaksanaan wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut maka dalam hal pembebasan tanah untuk kepentingan umum, penerapan prinsip atau asas keadilan tentu menjadi salah satu faktor yang harus diperhatikan. Yang dimaksud dengan adil dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum adalah: (Sahnan M. F., 2015)

1. Dapat memperbaiki kondisi sosial ekonomi pemilik tanah yang mendapat ganti rugi, dan paling tidak setara dengan keadaan sebelum pencabutan atau pembebasan hak mereka;
2. Pihak yang membutuhkan tanah juga dapat memperoleh tanah juga sesuai rencana dan peruntukannya serta memperoleh perlindungan hukum; dan
3. Keadilan yang dirumuskan oleh hukum dalam bentuk hak dan kewajiban harus mencerminkan keadilan yang diterima dan dirasakan oleh para pihak.

Prinsip atau asas keadilan sebenarnya sudah tampak dari pengertian pengadaan tanah itu sendiri yaitu kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012. Lebih lanjut Undang-undang ini memberikan definisi asas keadilan yaitu memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. (Tegar Gallantry, 2021)

Dalam pelaksanaan pembebasan tanah sering kali aspek keadilan dalam pemberian ganti rugi bagi pemegang hak atas tanah dikesampingkan dan yang diutamakan adalah aspek kepastian dan kemanfaatannya, sehingga tidak jarang dalam pembebasan tanah menimbulkan konflik atau sengketa. Karena kedua belah pihak tidak ada kesepakatan dan pihak pemilik tanah menganggap pemberian ganti rugi masih belum layak. Namun sebaliknya pihak pemerintah cenderung menganggap pemberian ganti rugi sudah layak dan adil. Perbedaan pandangan inilah yang menyebabkan munculnya konflik dan mengakibatkan pelaksanaan pembebasan tanah untuk kepentingan umum tidak berjalan dengan baik. (Sahnan d. , 2015)

Menurut Adam Smith dalam teorinya yang terkonsep pada keadilan komutatif bahwa keadilan sesungguhnya menyangkut kesetaraan, keseimbangan, keharmonisan hubungan antara satu orang atau pihak dengan orang atau pihak lain. Menurutnya, prinsip keadilan komutatif adalah *no harm*, yaitu tidak merugikan dan melukai orang lain baik sebagai manusia, anggota keluarga atau anggota masyarakat baik menyangkut pribadinya, miliknya atau reputasinya. Pertama, keadilan tidak hanya menyangkut pemulihan kerugian, tetapi juga menyangkut pencegahan terhadap pelanggaran hak dan kepentingan pihak lain. Kedua, pemerintah dan rakyat sama-sama mempunyai hak sesuai dengan status sosialnya yang tidak boleh dilanggar oleh kedua belah pihak. Pemerintah wajib menahan diri untuk tidak melanggar hak rakyat dan rakyat sendiri wajib menaati pemerintah selama pemerintah berlaku adil, maka hanya dengan inilah dapat diharapkan akan tercipta dan terjamin suatu tatanan sosial yang harmonis. Ketiga, keadilan berkaitan dengan prinsip ketidakberpihakan (*impartiality*), yaitu prinsip perlakuan yang sama didepan hukum bagi setiap anggota masyarakat.

Dari uraian singkat teori Adam Smith di atas maka meskipun berkenaan dengan kepentingan umum yang mana harus diutamakan, namun kepentingan masyarakat sebagai individu pun harus dihormati dan dihargai karena setiap individu berhak mendapat perlakuan secara adil dan layak di depan hukum sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang memuat ketentuan bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum”.

Ketentuan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum tentu disamping harus mengandung kepastian dan kemanfaatan, tetapi harus pula mewujudkan rasa keadilan bagi masyarakat selaku pemegang hak atas tanah tersebut.

Dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka terdapat tahapan penilaian besaran nilai ganti rugi tanah. Pada tahap ini maka sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 maka mengharuskan tahapan penilaian ini dilakukan oleh Penilai yang bersifat independen. Hal ini sejalan dengan pendapat Maria SW Sumardjono yang menyatakan bahwa : perlu diadakan suatu lembaga penaksir tanah yang bersifat independen dan bekerja dengan profesionalisme, karena begitu sulit menentukan besaran ganti rugi atas tanah karena selain berdasarkan nilai jual objek pajak (disingkat NJOP), juga mempertimbangkan lokasi, jenis hak atas tanah, status penguasaan atas tanah, peruntukan tanah, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana, fasilitas dan utilitas, lingkungan dan faktor-faktor lain. Keberadaan dan peran lembaga penilai swasta yang profesional tersebut mempunyai kewenangan dan kemampuan untuk menetapkan nilai nyata tanah yang obyektif dan adil.

Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per bidang tanah dan tidak hanya meliputi tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, namun juga kerugian lain yang dapat dinilai. Yang dimaksud dengan “kerugian lain yang dapat dinilai” menurut penjelasan Pasal 33 huruf f Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa.

Ketentuan di atas menyiratkan bahwa perlindungan hukum oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak hanya terhadap fisik tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, melainkan juga kerugian lain yang mungkin timbul akibat pemutusan hubungan hukum antara pemilik dengan tanahnya. Hal ini merupakan suatu langkah maju dari Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah sehingga diharapkan pemilik tanah tidak menjadi lebih miskin setelah melepaskan haknya atas tanah untuk kepentingan umum.

Dalam pelaksanaan musyawarah untuk penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga mengatur perlindungan hukum terhadap pihak yang berhak yang tidak sepakat dengan bentuk dan besarnya ganti rugi, dimana dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, maka pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Selanjutnya pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.

Pemberian ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan /atau putusan Pengadilan Negeri/ Mahkamah

Agung dan pada prinsipnya diserahkan langsung kepada pihak yang berhak, dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. (Pasal 43 Undang-undang No. 2 Tahun 2012)

Kesimpulan

Dari uraian diatas maka dalam hal penetapan ganti rugi pada proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka asas keadilan harus tetap dikedepankan karena hal ini menyangkut penghormatan terhadap hak-hak perorangan atas tanah. Meskipun berkenaan dengan kepentingan umum yang mana harus diutamakan, namun kepentingan masyarakat sebagai individu pun harus tetap dihormati dan dihargai karena setiap individu berhak mendapat perlakuan secara adil dan layak di depan hukum. Sebagaimana yang diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 Pasal 28 huruf h ayat 4, yang menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dan harus diimbangi dengan ganti kerugian". Dengan demikian maka wujud dari pemberlakuan asas keadilan dalam proses pembebasan tanah adalah dengan adanya penetapan ganti rugi yang layak dan sesuai berdasarkan penilaian dari penilai yang independen yang ditunjuk oleh panitia pengadaan tanah. Selain itu juga dilakukannya musyawarah dengan pemilik tanah untuk menentukan dan menetapkan nilai ganti rugi yang mengandung prinsip keadilan yang diberikan kepada pemilik tanah.

Ucapan Terima Kasih

Ucapan terima kasih secara khusus, penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Deitje Adolfien Katuuk, M.Pd selaku Rektor Universitas Negeri Manado.
2. Dr. Apeles Lexi Lonto, M.Si, selaku Dekan pada Fakultas Ilmu Sosial UNIMA.
3. Dr. Rymond J. Rumampuk, M.Si, selaku Ketua LPPM Unima.
4. Semua pihak yang telah membantu sehingga kegiatan penelitian ini dapat terselesaikan dengan baik.

Referensi

- Ali, M. D. (1998). *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Bruggink, J., & Shidarta, A. (t.thn.).
- Bruggink, J., & Shidarta, A. (1996). *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Gozali, D. S. (2017). Penerapan Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *YURIDIKA*(Volume 32 No. 3 September 2017), 393.
- Koesnoe, M. (1974). *Tentang Tiga Asas-asas Kerja Untuk Menghadapi Perkara-Perkara Hukum Adat Indonesia: Dalam Lima Puluh Tahun Pendidikan Hukum di Indonesia*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- M.Friedman, L. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation.
- Muhammad, A. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Notoadmidjojo, O. (1971). *Masalah Keadilan*. Semarang: Tirta Amerta.
- Sahnan, d. (2015). Penerapan Prinsip Keadilan dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan.

- Sahnan, M. F. (2015, Desember). Penerapan Prinsip Keadilan Dalam Pembebasan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *IUS Kajian Hukum dan Keadilan*(Vol. III No.9 Desember Tahun 2015), 423.
- Sumardjono, M. S. (2005). *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi* . Jakarta: Buku Kompas.
- Sumaryono, E. (2002). *Etika Hukum Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*. Yogyakarta: Kanisus.
- Susanti, D. O., & Widiatedja, I. P. (2011). *Asas Keadilan Konsep dan Implementasinya dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Barat*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Tegar Gallantry, Y. H. (2021, Januari). Prinsip Keadilan dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Tanah Nasional dan Hukum Islam. (Vol. VI No.1 Januari Tahun 2021), 4. Diambil kembali dari <https://jurnal.uai.ac.id/index.php/JMIH/article/viewFile/797/557>