Kajian Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum



Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
2018

Kajian Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum



Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
2018

KAJIAN TERHADAP UU NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

TIM Penyusun:
Penanggung Jawab : M. Choirul Anam (Komisioner)
: Amiruddin Al Rahab
Peneliti : Indahwati
: Elfansuri Chairah
: Agus Suntoro
: Imelda Saragih
: Dyahnan Sulisetyaningsih
: Wahyu Pratama Tamba
: Tito Febismanto
Penulis : Agus Suntoro
Layout : Budi

Alamat Penerbit:
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
Jalan Latuharhary No. 4B Menteng, Jakarta Pusat, 10310
Telepon (021) 392 5230, Faksimili (021) 3922026
Website: www.komnasham.go.id
Twitter: @komnasham

KAJIAN TERHADAP UU NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan ISBN: 978-602-50342-6-8
Buku Kajian Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Jakarta : Buku Kajian Terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, 2018, viii + 118 Halaman, 14.8 cm x 21 cm

Penerbitan ini dibagikan secara gratis, tidak diperjualbelikan. Penggandaan penerbitan ini untuk kepentingan penyebarluasan nilai-nilai HAM harus mendapat persetujuan tertulis dari Komnas HAM.

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.
Kutipan Pasal 72, ayat 1 dan 2, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Rumusan Masalah 8
C. Tujuan Penelitian 9
D. Manfaat Penelitian 9

BAB II METODE PENELITIAN 10
A. Pendekatan 10
B. Teknik Pengumpulan Data 10
C. Teknik Analisis Data 11
D. Lokasi Penelitian dan Informan 12

BAB III KERANGKA KONSEPTUAL 14
A. Hukum Pertanahan dan Pengaturan Pengadan Tanah Untuk Pembangunan 14
B. Fungsi Sosial Tanah 18
C. Ham Dalam Bidang Pertanahan 21
D. Pembangunan Berbasis Ham 26
E. Pengusiran Paksa 29

BAB IV ANALISA DAN PEMBAHASAN 32
A. Gambaran Umum Kasus Agraria Bidang Infrastruktur di Komnas Ham 32
B. Tipologi dan Temuan Lapangan 38
B.1 Persoalan Ganti Kerugian dan Kriteria Penilaian 39
B.2 Studi Kelayakan Bagi Masyarakat Terdampak 46
B.3 Perencanaan Tidak Disesuaikan Dengan Kemampuan Anggaran 46
B.4 Eksistensi Makelar Tanah 47
B.5 Legal Opinion dan Jerat Pidana Bagi Panitia Pengadaan Tanah 49
B.6 Pengadaan Tanah Masih Menggunakan Cara Represif 50

B.7 Jangka Waktu Keberatan 52
B.8 Formalitas Musyawarah Dengan Masyarakat 53
B.9 Persoalan Konsinyasi 55
C. Penelitian Terhadap Regulasi 57
C.1 Mekanisme Pengadaan Tanah 58
C.2 Persinggungan Dengan Aspek Ham 66
C.2.1. Konsep Kepentingan Umum 68
C.2.2. Konsep Ganti Kerugian 74
C.2.3. Penyempitan Tafsir Musyawarah 80
C.2.4. Lembaga Penilai dan Hasil Penilaian 86
C.2.5. Prosedur Hukum Formal 93
C.2.6. Eksisnya Penitipan Ganti Kerugian di Pengadilan Negeri (Konsinyasi) dan Pelepasan Hak Masyarakat 97

BAB V PENUTUP 102
A. Simpulan 102
B. Rekomendasi 103
C. Daftar Pustaka 107

KATA PENGANTAR

Komnas HAM RI pada kepemimpinan 2017-2021 mengambil strategi dan langkah baru yang menempatkan agraria sebagai salah satu kerangka kerja atau prioritas kelembagaan, implikasinya maka diperlukan kerja sama seluruh instrumen dan elemen internal sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing terutama sinergi antar bagian dari Subkom Pemantauan dan Penyelidikan dengan Subkomisi Pengkajian dan Penelitian.

Sebagai titik pijak dalam kerja sama ini, untuk tahun 2018 ditetapkan program pengkajian dan penelitian terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pemilihan tema tersebut berdasarkan kecenderungan peningkatan kasus yang dilaporkan dan ditangani Komnas HAM RI pada 2017 lalu, dimana pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur cukup menodominasi, selain persoalan pertambangan dan kehutanan.

Secara faktual dalam proses pengkajian dan penelitian dilakukan bersama-sama, mulai dari proses pembahasan kerangka kerja, metodologi, observasi lapangan, wawancara dan meminta keterangan ahli, serta berbagai stakeholders lainnya. Oleh karena itu diharapkan melahirkan kajian dan penelitian yang komprehensif dan tajam dalam melihat UU Nomor 2 Tahun 2012, serta implementasinya di lapangan sebagai basis pemberian rekomendasi kepada pemerintah dan DPR.

Output dari kerja sama ini adalah lahirnya pandangan dan rekomendasi bagi perbaikan regulasi terutama UU Nomor 2 Tahun 2012 agar selaras dengan instrumen HAM, sedangkan *outcome* yang diharapkan adalah terselesainya kasus-kasus yang dilaporkan ke Komnas HAM sehingga masyarakat akan semakin terpenuhi, terlindungi dan dihormati HAM-nya, terutama berkaitan dengan aspek kepemilikan yang akan mempengaruhi pemenuhan hak-hak lainnya.

Tim Penyusun

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pengaduan berkenaan dengan konflik agraria bersumber pada pembangunan infrastruktur menjadi hal yang baru di Komnas HAM RI, sebelumnya tidak terlalu menonjol dan mendapatkan kategorisasi khusus, karena lebih banyak penanganan terkait dengan perkebunan, kehutanan dan pertambangan.

Situasi ini berbeda dan tercermin dalam data pengaduan di Komnas HAM RI pada 2017 yang lalu. Subkom Pemantauan dan Penyelidikan telah melakukan pendataan dan penanganan kasus agraria dengan jumlah 269 kasus termasuk di dalamnya konflik akibat pembangunan infrastruktur, dengan rinciannya sebagai berikut[1] :

a) Konflik agraria non kawasan hutan dan perkebunan, biasanya menyangkut individual, individual dengan perusahaan, dan individual dengan pemerintah sebanyak 105 kasus;
b) Konflik agraria di bidang perkebunan : 39 kasus;
c) Konflik agraria dalam infrastruktur : 33 kasus;
d) Konflik agraria dalam bidang pertambangan : 28 kasus;
e) Konflik agraria dalam bidang kehutanan : 24 kasus;
f) Diskriminasi dalam penegakan hukum terkait konflik agraria: 23 kasus; dan
g) Konflik agraria terkait persoalan lingkungan : 19 kasus.

Dari jumlah kasus agraria bidang infrastruktur yang diadukan dapat dikategorisasikan bahwa yang paling banyak dikeluhkan adalah berkaitan dengan ganti kerugian, persoalan menyangkut hak ulayat, pengambilan lahan sebelum proses hukum selesai, pelibatan TNI/Polri dalam pembebasan, penolakan terhadap proyek, baru kemudian menyangkut kesalahan pembayaran, kehilangan akses dan kriminalisasi terhadap para penolak proyek pembangunan.

1. Data Pengaduan dan Penanganan Konflik Agraria di Komnas HAM RI 2017

Secara khusus, konfigurasi dan persebaran konflik agraria dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia cukup merata, sekurang-kurangnya terjadi di 15 (lima belas) provinsi mulai dari Jawa Barat (8 kasus), Sulawesi Selatan (4 kasus), Sumatera Utara (2 kasus), Papua (1 kasus), Papua Barat (1 kasus), Nusa Tenggara Timur (2 kasus), Maluku (2 kasus), DKI Jakarta (2 kasus), Sulawesi Tenggara (2 kasus), Jawa Tengah(2 kasus) dan 1 (satu) kasus terjadi di Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Bali, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat dan DI Yogyakarta. Meskipun demikian, tidak semua kasus tempusnya terjadi pada 2017, akan tetapi ada juga tahun-tahun sebelumnya dan baru dilaporkan serta ditangani pada tahun lalu.

Sejauh ini, pengertian infrastruktur adalah sangat luas, meskipun demikian, satu pengertian infrastruktur yang barangkali sangat luas diakui di seluruh dunia saat ini yaitu infrastruktur berkaitan dengan jalan raya (*roads*), saluran pembuangan (*sewer*), dan sejenisnya pada sebuah kota atau wilayah tertentu. Karena mengikuti pengertian wilayah tertentu, komponen-komponen seperti ini sering dikelompokan dan disebut *civil infrastructure*, *municipal infrastructure* atau hanya disebut *public works*, meskipun komponen-komponen dibangun dan dioperasikan sebagai perusahaan swasta atau perusahaan BUMN[2]. Sedangkan Grigg mendefinisikan bahwa infrastruktur merupakan sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengarian, drainase, bangunan gedung dan fasilitas publik lainnya yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia baik kebutuhan sosial dan kebutuhan ekonomi[3].

Menurut Pasal 1 butir 4 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, maka pengertian infrastruktur adalah fasilitas teknis, fisik, sistem, perangkat keras, dan lunak yang diperlukan untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat dan mendukung jaringan struktur agar pertumbuhan ekonomi dan sosial masyarakat dapat berjalan dengan baik.

2. Marwan Jafar, Infrastruktur Pro Rakyat, Strategi Investasi Infrastruktur Abad 21, 2007, Pusataka Tokoh Bangsa, hlm. 35
3. Darwin Ginting, Kajian Hukum Percepatan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infratruktur, Sinergi Mandiri, 2016, hlm. 1

Konflik agraria dalam bidang infrastruktur yang diadukan ke Komnas HAM sebagaimana diatas patut diduga hanyalah imbas masifnya pembangunan yang merupakan implementasi dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) ke tiga (2015-2019) sebagai penjabaran dari Visi Misi, Program Aksi Presiden/Wakil Presiden Joko Widodo dan M. Jusuf Kalla, serta berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Dalam konteks ini, Pemerintah ingin meneguhkan kembali jalan ideologis bangsa melalui konsep berdikari dalam ekonomi yang diwujudkan dalam pembangunan demokrasi ekonomi dengan menetapkan beberapa program prioritas nasional antara lain pembangunan infrastruktur. RPJMN yang salah satu menjadi bahasan adalah Proyek Strategis Nasional (PSN) yang merupakan proyek pembangunan infrastruktur yang bertujuan untuk menghubungkan lumbung-lumbung ekonomi[4].

Merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional,telah ditetapkan sebanyak 245 proyek menjadi bagian dari proyek strategis nasional. Proyek tersebut diantaranya jalan nasional/strategis nasional non-tol, bangunan jalan tol, proyek infrastruktur sarana dan prasarana kereta api, proyek revitalisasi dan pembangunan bandara, pembangunan infrastruktur pelabuhan, ketenagalistrikan dan lain-lain.
Menurut Bappenas kebutuhan dana untuk membiayai proyek tersebut sejumlah Rp. 4.700 triliun dalam lima tahun ke depan. Hal tersebut belum termasuk infrastruktur lain di luar daftar PSN[5].

Dalam kerangka RPJMN 2015-2019 sebagaimana ditegaskan dalam lampiran Perpres No. 2 Tahun 2015, kerangka pembangunan infrastruktur diperluas. Pembangunan jalan baru 2.650 Km, jalan tol baru 1.000 Km, bandara baru 15 buah, pelabuhan baru 24 buah, jalur KA baru 3.258 Km, waduk baru 49 buah dan 33 PLTA, jaringan irigasi 1 juta Ha dan lain sebagainya. Untuk mendukung pembangunan berbagai in-

4. LBH Bandung, Hak Asasi Manusia Bab yang Hilang Dalam Cerita Pembangunan, 2017, hlm. 8
5. Ibid, hlm. 8

frastruktur tersebut, salah satu yang harus dipersiapkan adalah jaminan ketersediaan tanah, yang dilakukan melalui pembentukan bank tanah dan alokasi khusus untuk pengadaan tanah[6].

Meskipun demikian masihlah perlu di lihat apakah setiap proyek yang masuk dalam PSN otomatis merupakan kepentingan umum yang memiliki konsekuensi dalam aspek pengadaan tanah yang menjadi sumber konflik. Beragam permasalahan menyertai proses pengadaan tanah itu sendiri, terutama masalah pemberian ganti kerugian kepada pemilik tanah semula. Hal demikian seringkali menimbulkan konflik dan/atau sengketa yang tidak jarang menimbulkan pula berbagai bentuk pelanggaran HAM[7].

Bukan hanya Komnas HAM RI yang menerima dan menangani aduan terkait konflik agraria yang berbasis pembangunan infrastruktur. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat bahwa sejak 2013, pembangunan infrastruktur kerap jadi akar persoalan konflik lahan dan sebanyak 105 konflik agraria yang disebabkan proyek infrastruktur. Tahun 2014, angkanya melonjak dua kali lipat lebih, menyentuh 215 konflik. Sedangkan 2015 konflik lahan pada proyek infrastruktur turun menjadi 70 kasus. Jika di tahun 2016 sebanyak 100 kasus infrastruktur[8] , maka pada 2017 jumlah kasus infrastruktur menjadi 94 konflik[9].

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional melalui Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah cq. Direktur Sengketa dan Konflik Tanah dan Ruang Wilayah I, Supardy Marbun, SH., M.Hum menyatakan bahwa jumlah pengaduan yang diterima oleh BPN terkait dengan pembangunan infrastruktur lebih banyak dibandingkan data Komnas HAM[10].

---

6. Ida Nurlinda, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur, Disampaikan pada wawancara Komnas HAM RI di UNPAD pada 8 Agustus 2018, hlm 1
7. Ibid, hlm. 1
8. Catatan Akhir Tahun 2016 Konsorsium Pembaruan Agraria, diakses dari https://issuu.com/ konsorsium pembaruanagraria/docs/laporan akhir tahun 2016 final pri
9. KPA Launching Catatan Akhir Tahun 2017, diakses dari https://www.kpa.or.id/news/blog/kpa-launching-catatan-akhir-tahun-2017
10. Disampaikan kepada Komnas HAM pada Kajian Agraria berkenaan dengan Pembangunan Infrastruktur di Indonesia, Jakarta, 21 Mei 2018

Pembangunan-pembangunan yang memicu konflik ini, tak semuanya dikerjakan pemerintah melalui BUMN/BUMD, sebagian besar proyek menggandeng pihak swasta dengan investor hingga ke negeri Cina. Bandara di Majalengka contohnya, investor dari pembangunan bandara itu adalah perusahaan asal Cina bernama *China Fortune Land Development, Co. Ltd*. Ia adalah perusahaan pengembang berbasis di Beijing, yang fokus dalam membangun kota-kota industri. Dana untuk membangun Waduk Jatigede juga berasal dari pinjaman *Loan Bank Exim China*. Total dana untuk membangun waduk ini senilai Rp 4 triliun, sebesar 90 persennya berasal dari Bank Exim, sedangkan sisanya dari pemerintah[11].

Beberapa konflik yang menonjol antara lain terkait dengan pembangunan Bandara Internasional Yogyakarta terkait dengan penolakan warga pesisir selatan Kecamatan Temon yang tergabung dalam Wahana Tri Tunggal karena mengakibatkan pemukiman, sawah, maupun ladang tergusur dan mengancam kelangsungan hidup masyarakat. Penolakan bandara Kulon Progo juga mengakibatkan dilaporkannya dua tokoh paguyuban Wahana Tri Tunggal ke Polres Kulon Progo dan beberapa kali terjadi bentrokan. Selain itu, dari Cirebon, Jawa Barat warga Pengadu melaporkan tentang tindakan PT CEP yang melakukan penyerobotan lahan milik warga dengan membayar ganti rugi yang tidak sesuai. Bahkan sebagian warga ada yang belum mendapatkan/menerima ganti rugi. Atas tindakan PT CEP tersebut, warga harus kehilangan tanah dan sumber mata pencarian. Pembangunan bendungan juga tidak luput dari masalah, Ketua Kelompok Tani dengan anggota 118 (seratus delapan belas) warga Desa Paselloreng, Kecamatan Gilireng, Kabupaten Wajo, Provinsi Sulawesi Selatan melaporkan pengadaan lahan yang dibutuhkan sekitar 1.849 Ha terutama mengenai mekanisme dan besaran ganti rugi yang diberikan pemerintah, serta adanya pelaporan intimidasi ke Kepolisian[12].

11. Proyek Infrastruktur Jokowi Jadi Biang Konflik, diakses dari https://tirto.id/proyek-infrastruktur-jokowi-jadi-biang-konflik-agraria-b5yx
12. Diolah dari laporan pemantauan Komnas HAM RI

Dalam pembangunan infrastuktur tidak dapat dihindarkan kebutuhan lahan, modal, dan sumber daya yang besar. Hal ini tentu akan melibatkan masyarakat secara luas yang akan mempengaruhi berbagai aspek kehidupan yang bersinggungan dengan HAM. Data pengaduan tahun 2017 yang diterima Komnas HAM RI, data KPA dan pernyataan BPN menunjukan bahwa konflik agraria terkait pembangunan infrastruktur mengkonfirmasi kondisi tersebut dan perlu untuk mendapatkan repson yang konstruktif dari pemerintah.

Menurut Sekjen KPA, Iwan Nurdin, akar persoalannya adalah pemberlakuan Undang-undang No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan produk hukum turunannya. Sejak adanya beleid ini, perampasan tanah rakyat atas nama pembangunan menjadi begitu mudah[13].

Dalam aspek lain, Dr. Darwin Ginting, SH, MH, ahli hukum agraria Sekolah Tinggi Hukum Bandung justru memberikan pandangan bahwa giat-giatnya pembangunan infrastruktur oleh pemerintah saat ini bisa berjalan efektif (pesat) terutama didukung mekanisme yang diatur dalam UU Nomor 2/2012 tersebut[14].

Untuk mencapai target di atas dan mengefektifkan waktu yang tersedia, pemerintah melakukan berbagai kebijakan yang bersifat akselerasi dengan mengaturnya dalam peraturan-peraturan tentang kebijakan strategis nasional dan percepatan pembangunannya. Antara lain Perpres No. 3 tahun 2016 jo Perpres No. 58 tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, Perpres No. 75 tahun 2014 jo Perpres No. 122 tahun 2016 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas. Kebijakan-kebijakan ini membawa mengharuskan pengaturan mengenai pengadaan tanah pun mengalami penyesuaian. Perpres No. 71 tahun 2012 sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, telah mengalami perubahan hingga 4 (empat) kali (Perpres No. 40 tahun 2014, Perpres No. 99 tahun 2014, Perpres No. 30 tahun 2015 dan Perpres No. 148 tahun 2015)[15].

13. Op,cit, www.tirto.id
14. Wawancara Komnas HAM pada 10 Agustus 2018 di Sekolah Tinggi Hukum Bandung
15. Ida Nurlinda, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur, Disampaikan pada wawancara Komnas HAM RI di UNPAD pada 8 Agustus 2018, hlm 1

Data konflik dan perubahan regulasi tersebut memperlihatkan bahwa faktor penting dalam melihat munculnya persoalan ini adalah kebijakan tertentu yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk berbagai tujuan dan mempunyai dampak sosial yang meluas. Konflik agraria itu dengan demikian bersifat struktural, yang disebabkan oleh putusan pejabat publik yang berakar pada politik dan kebijakan agraria yang menciptakan konsentrasi pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam di satu pihak, dan di pihak lain semakin banyak rakyat yang kehilangan hak atau akses atas tanah, sumberdaya alam, dan wilayah hidup[16].

Situasi ini secara umum memiliki karakter yang sama dengan beberapa studi terkait konflik, menyebutkan bahwa proses alokasi lahan di Indonesia merupakan sebuah proses politik dan diatur oleh kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan. Bahwa penduduk terkadang menolak untuk direlokasi karena berbagai alasan dan sedikit terkait dengan kebijakan ganti rugi. Beberapa penduduk yang sudah tua telah memiliki keterikatan psikologis yang kuat dengan rumah pedesaan dan lingkungan mereka dan menolak segala jenis perubahan. Konflik baru muncul saat pemerintah lokal bernegoisasi dengan para petani dalam pengadaan lahan untuk kepentingan pribadi dan memberikan ganti rugi tambahan. Kesalahan institusi adalah penyebab utama dari jenis konflik lahan seperti ini. Kesalahan ini disebabkan oleh kontradiksi dan inkonsistensi pada hukum yang mengatur pengadaan lahan. Shi Qian (2014) dalam penelitiannya menemukan bahwa dalam proyek infrastruktur faktor-faktor kompensasi lahan, penggusuran permukiman yang tidak adil, kerugian usaha ekonomi akibat pengadaan lahan dan penggusuran, dan dampak-dampak pembangunan pada usaha ekonomi merupakan resiko-resiko sosial yang paling kritikal[17].

16. Kertas Posisi Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria Dalam Kerangka Reforma Agraria Dengan Bebasis HAM, Komnas HAM RI, hlm. 2
17. Dicky Fransisco Simanjuntak, dkk, Dampak Kebijakan Dalam Pembangunan Waduk Jatigede, Balibtang Kementerian PUPR, 2015

Saat ini yang diperlukan adalah antisipasi terhadap dampak keterbukaan ini, terutama investasi yang mau tidak mau harus memanfaatkan tanah yang merupakan sumber daya alam yang langka terutama berkaitan dengan hak/kemudahan (disam-ping kewajiban) yang diberikan, tanpa mengakibatkan kerugian terhadap rakyat. Secara sederhana konsekuensinya adalah Pemerintah berkewajiban menyediakan tanah yang diperlukan, baik untuk investasi maupun keperluan pembangunan lainnya. Sedangkan tanah harus diambil dari rakyat karena tanah negara dapat dikatakan sulit dijumpai. Akibat selanjutnya adalah bahwa tanpa intervensi Pemerintah, akses rakyat terhadap tanah, baik di pedesaan maupun perkotaan menjadi semakin berkurang. Oleh karena itu perlu adanya regulasi yang berupaya mencapai keseimbangan antar kepentingan dan kebijakan korektif yang bertujuan menyetarakan kesimbangan yang terganggu tersebut[18].

Bercermin dari berbagai fakta tersebut, maka Subkom Pengkajian dan Penelitian Komnas HAM melakukan penelitian untuk melakukan penilaian terhadap beberapa praktik lapangan dan aspek regulasi terutama UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang nantinya menjadi bahan rekomendasi kepada Pemerintah. Selain itu, secara paralel juga mendorong agar kasus-kasus yang diadukan di Komnas HAM RI mendapat respon penanganan dan penyelesaian, serta terciptanya pembangunan berbasis HAM.

B. RUMUSAN MASALAH

Berpijak pada paparan yang diuraikan sebelumnya, pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini berada pada lingkup bagaimana implementasi dan regulasi pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang menjadi akar persoalan dari berbagai aduan dan konflik agraria yang bersumber pada pembangunan infrastruktur. Kemudian pertanyaan penelitian tersebut diturunkan lagi pada lingkup bagaimana

18. Maria SW, Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, 2009, Kompas, hlm. 27

C. TUJUAN PENELITIAN

Sejalan dengan rumusan masalah, tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui mekanisme dan regulasi agraria dalam pembangunan infrastruktur terutama aspek pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Kemudian tujuan tersebut diturunkan untuk mengetahui praktik, regulasi dan kesesuaian dengan prespektif HAM.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan mampu menilai regulasi terutama pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam prespektif HAM dan menyampaikan rekomendasi perbaikan sehingga ke depannya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah terutama infrastruktur tidak mengabaikan hak-hak masyarakat.

BAB II
METODE PENELITIAN

A. PENDEKATAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggabungkan beberapa tujuan baik berupa *problem finding* yang dilakukan untuk merumuskan permasalahan/gejala yang ada, baik secara formal dan informal, serta *problem identification*, yaitu penelitian untuk menginventarisasi dan mengklarifikasi terhadap permasalahan yang ada sesuai dengan kepentingannya. Identifikasi permasalahan ini merupakan suatu tindakan yang diperlukan untuk mengetahui inti dari problem atau persoalan, penyebab masalah, sekaligus solusi yang tepat untuk memperbaiki atau menyelesaikan permasalahan tersebut[19].

Mengingat bahwa basis data yang dilakukan analisis adalah pengaduan yang diterima Komnas HAM RI dan regulasi bidang agraria yang menyangkut infrastruktur secara khusus pengadaan tanah bagi kepentingan umum maka metodologi yang dilakukan adalah penelitian kualitatif[20] dengan jenis deskriptif [21]. Metode ini juga dipandang lebih cocok untuk menggambarkan pengadaan tanah bagi kepentingan umum, mengidentifikasi problematika yang muncul, dan melihat faktor persoalan regulasi yang ada guna menarik kesimpulan dan rekomendasi yang tepat.

B. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Untuk memperoleh ketajaman dalam analisis penelitian ini maka diperlukan data, fakta dan informasi yang relevan, oleh karenanya maka tim akan mengumpulkan data baik primer dan sekunder.

Sumber data primer dilakukan dengan wawancara yaitu dilakukan dengan tanya jawab sambil bertatap muka dengan objek penelitian untuk memperoleh keterangan yang diinginkan. Dalam proses wawan-

19. Suteki, Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik), 2018, Rajawali Press, hlm 146
20. Merupakan penelitian yang analisis datanya menggunakan pendekatan kualitatif. Syaodih Sukamdinata mendefinisikan penelitian kualitatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendekskripsikan dan menganilis fenomena, peristiwa, aktivitas sosial, sikap, kepercayaan, prespesi, pemikiran orang secara individual maupun kelompok.
21. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

cara dilakukan kombinasi baik dengan metode terarah yaitu mempersiapkan daftar pertanyaan dan memperhatikan karakteristik yang diwawancarai, serta tidak terarah yaitu pertanyaan yang diajukan tidak seluruhnya berdasarkan daftar yang telah disusun terlebih dahulu[22].

Data primer juga diperoleh dengan pengamatan atau observasi. Mengamati bukan hanya melihat akan tetapi merekam, menghitung, mengukur, dan mencatat kejadian-kejadian yang berlangsung untuk mempelajari perilaku manusia, proses kerja, gejala-gejala, dan dilakukan pada responden yang tidak terlalu besar. Proses pengamatan ini menekankan aspek non participation artinya peneliti tidak secara langsung terlibat dalam proses amatan, misalnya proses pengadaan tanah akan tetapi mendengarkan kesaksian, keterangan dan bagaimana hukum bekerja dalam prosesnya. Meskipun demikian, instrumentasi pengamatan tetap dilakukan dengan terstruktur sesuai dengan rencana, menetapkan apa yang diamati, kapan dan dimana tempatnya[23].

Untuk memenuhi kebutuhan data sekunder dilakukan dengan studi pustaka/ dokumen yang meliputi data sekunder yang bersifat pribadi, berupa dokumen/data yang tersimpan di tempat kerja sebagai bagian dari tugas-tugas sebelumnya. Selain itu juga didasarkan pada laporan, jurnal, data pengaduan, putusan, dan berbagai regulasi yang relevan dengan penelitian yang dilakukan.

C. TEKNIK ANALISIS DATA

Mengingat bahwa penelitian dilakukan dengan metodelogi kualitatif maka analisis yang dilakukan adalah kualitatif. Analisis ini lebih menekankan anlisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta analisis terhadap dinamika hubungan antar fenomena yang diamati dengan logika ilmiah. Ini bukan berarti bahwa analisis kualitatif sama sekali tidak menggunakan dukungan data kuantitatif, akan tetapi penekanannya tidak pada pengujian hipotesis melainkan pada usaha menjawab pertanyaan penelitian melalui cara berfikir formal dan argumentatif[24].

22. Op.Cit, hlm. 229
23. Ibid, hlm. 225
24. Ibid, hlm. 243

D. LOKASI PENELITIAN DAN INFORMAN

Penelitian ini terfokus pada proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum terutama pembangunan infrastruktur yang meliputi sampling kasus yang diadukan, pola kasus, aktor yang terlibat dan aspek regulasi yang mengaturnya ditinjau dari prespektif HAM.

Penelitian ini dilakukan di 3 (tiga) daerah dengan pertimbangan khusus yaitu Jawa Barat karena jumlah kasus yang diadukan paling banyak dalam pembangunan infrastruktur, kemudian Sulawesi Selatan dengan kasus nomor dua paling banyak dan mewakili wilayah Indonesia Timur, sedangkan Yogyakarta di jadikan objek penelitian karena eskalasi kasus cukup menasional terutama dalam pembangunan bandara internasionalnya.

Dalam observasi lapangan Tim melakukan melakukan permintaan keterangan dan informasi dari berbagai sumber, baik pemerintah, akademisi/ahli, pendamping, masyarakat korban dan instansi pengguna tanah untuk kepentingan umum.Untuk Sulawesi Selatan tim melakukan pertemuan dengan jajaran Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, Pemkab Maros, Pemkab Luwu, Angkasa Pura I, jajaran Kementerian Pekerjaan Umum yang menangani permasalahan Bendungan dan Jalan Tol, Kanwil BPN Sulawesi Selatan. Sedangkan dari unsur masyarakat Tim meminta keterangan dari LBH Makassar, AGRA Sulawesi Selatan dan KPA Sulawesi Selatan.

Untuk Jogyakarta, tim melakukan wawancara dengan Pemprov Jogyakarta, Pemkab Kulonporgo, Kanwil BPN Jogyakarta, Kantor Pertanahan Kulonprogo, Pengadilan Negeri Wates, Angkasa Pura 1, Kejaksaan Negeri Kulonprogo, dan Polres Kulonprogo, serta masyarakat yang masih menolak pembangunan Bandara New Yogyakarta International Airport.

Di Jawa Barat tim melakukan wawancara dengan Pemprov Jawa Barat, Kanwil BPN Jawa Barat, Pemkab Sumedang, Kantor Pertanahan Sumedang, Depok, Indramayu, Cirebon, Bandung Barat, dan Kerawang, sedangkan bagi pendamping masyarakat menemui LBH Bandung.

Sedangkan untuk ahli, tim melalukan wawancara dengan berbagai sumber yaitu Prof. Arie S Hutagalung SH. M.LI, Guru Besar Hukum Agraria Universitas Indonesia; Prof. Dr. Farida Patittingi SH, MH, Guru Besar Hukum Agraria UNHAS; Mukmin Zakie, SH, M.Hum, Phd, Ahli Hukum Agraria UII Yogyakarta, Dr. Julius Sembiring, S.H., MPA, Ahli Hukum Agraria Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta; Prof. Dr. Ida Nurlinda, SH., MH, Guru Besar Hukum Agraria UNPAD; Dr. Darwin Ginting, SH, MH, Sp.N, Ahli Hukum Agraria Sekolah Tinggi Hukum Bandung; Maria Ulfah, SH, M.Hum, Ahli Hukum UNPAR dan Aloysius Joni Minulyo, SH, MH, Ahli Hukum Agraria UNPAR.

Khusus untuk Pemerintah Pusat, tim telah melakukan pertemuan dengan Prof Dr Ahmad Erani Yustika, Staf Khusus Presiden Joko Widodo; Supardy Marbun, SH., M.Hum, Direktur Sengketa dan Konflik Tanah dan Ruang Wilayah I, Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional; Direktorat Penilaian, Ditjen Kekayaan Negara (DJKN), Kementerian Keuangan RI, Langeng Subur, Kepala Pusat Pembinaan Profesi Keuangan Sekjen Kementerian Keuangan RI.

BAB III
KERANGKA KONSEPTUAL

A. HUKUM PERTANAHAN DAN PENGATURAN PENGADAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN

Regulasi dalam bidang agraria secara umum dan khusus dalam bidang pertanahan yang berdimensi kepentingan umum memiliki dimensi yang panjang. Dimulai sejak jaman kolonial, pasca kemerdekaan dan berkembang sampai saat ini.

Julius Sembiring, ahli hukum agraria dan Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta dalam paparannya[25] menyatakan bahwa sebelum berlakunya UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) terutama masa kolonial terdapat tiga sistem hukum yang mengatur tentang tanah di Indonesia, meliputi (1) Hukum Perdata Barat; (2) Hukum Adat; dan (3) Hukum Swapraja. Hukum tanah menurut Hukum Perdata Barat adalah hukum yang mengatur tentang tanah sebagaimana diatur dalam KUH Perdata (Belanda) ditambah beberapa peraturan administratif yang dikeluarkan oleh Pemerintah Belanda. Beberapa aturan administratif penting yang oleh Pemerintah Kolonial Belanda adalah[26] :

a) *Agrarisch Besluit* (AB) Tahun 1870 No.118 yang di dalam Pasal 1 berbunyi: "Dengan pengecualian atas tanah-tanah yang dicakup dalam Paragraf 5 dan 6 Pasal 51 dari *Indische Staatsinrichting van Nederland Indie*, semua tanah yang tidak memiliki hak yang dapat dibuktikan maka ia menjadi milik negara (Belanda)". Berdasarkan pernyataan tersebut maka semua tanah yang tidak dimiliki dengan hak eigendom adalah tanah negara (*staats landdomein*). Tanah negara tersebut terbagi atas tanah negara bebas (*vrij landsdomein*) dan tanah negara tidak bebas (*unvrij landsdomein*),

25. Julius Sembiring, Hukum Tanah dan Pengadaan Tanah, Disampaikan kepada Komnas HAM pada wawancara mendalam 25 Juli 2018 di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta (STPY)
26. Ibid, hlm. 2

b) Larangan pengasingan tanah (*vervreemdingsverbod*) sebagaimana diatur dalam Stb.1875 No. 179, yang bermaksud untuk melindungi beralihnya tanah-tanah petani (kecil) Indonesia kepada pihak-pihak yang non Indonesia. Ketentuan ini berisi larangan pengasingan (peralihan) tanah dari orang-orang Indonesia kepada seseorang atau badan hukum yang tunduk pada Hukum Eropa. Dalam praktik hal tersebut telah melahirkan lembaga 'penyelundupan hukum' yang hingga saat ini masih berlangsung.

Hukum Tanah Adat adalah hukum yang mengatur tentang tanah di masing-masing lingkungan hukum adat. Van Vollenhoven membagi lingkungan hukum adat yang terdapat di Indonesia ke dalam 19 (sembilan belas) lingkaran hukum adat (*rechtskring*). Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Leiden tersebut mengemukakan bahwa dalam Hukum Tanah Adat dikenal hak persekutuan atas wilayah adatnya masing-masing yang dikenal dengan sebutan b*eschikkingsrecht*, yang mencirikan sifat komunalistik dari persekutuan tersebut.

Beschikkingsrecht merupakan 'induk' dari semua hak yang ada, dan hak-hak individual lahir dari *beschikkingsrecht* tersebut[27].

Hukum Tanah Swapraja adalah hukum yang mengatur tanah-tanah dalam lingkup daerah swapraja masing-masing seperti yang terdapat di Yogyakarta, bekas Kesultanan Deli, Ternate, dsb. Dalam Hukum Tanah Swapraja yang berkonsepsi feodal tersebut maka tanah adalah milik raja; dan rakyat juga adalah milik raja. Swapraja yang rajanya tunduk pada Pemerintah Kolonial Belanda mengakibatkan berakhirnya kewenangan Raja atas tanah dan rakyatnya, dan secara *de facto* tunduk pada Pemerintah Kolonial. Oleh Pemerintah Kolonial diwakili oleh Gubernur Jendral – kemudian dilakukan (1) penjualan tanah, yang menimbulkan tanah-tanah partikelir; (2) menarik sewa tanah (*landrente*); dan (3) pada masa van den Bosch diterapkan *cultuurstelsel*[28].

27. Ibid, hlm 2
28. Ibid, hlm 3

Akan tetapi, pada masa Pemerintah Jepang di Indonesia tidak melakukan perubahan pada Hukum Tanah yang sudah eksis dan memanfaatkan seluruh potensi yang ada – termasuk tanah guna memenangkan Perang Asia Timur Raya. Dua karya tulis Karl Pelzer menggambarkan bagaimana kebijakan yang ditempuh oleh Jepang dalam merubah struktur penggunaan tanah di Sumatera Timur untuk mendukung perang tersebut. Terlepas dari penjajahan Jepang (1945), Indonesia mendapatkan kemerdekaannya. Para pemimpin bangsa mulai memikirkan untuk melakukan pembangunan hukum baru yang terlepas dari ketidakadilan hukum kolonial termasuk hukum agraria kolonial[29].

Kondisi berbeda pada suasana kemerdekaan yang melahirkan semangat nasionalisme yang mengakibatkan timbulnya suasana anti kolonialisme dan feodalisme. Suasana tersebut ditandai dengan lahirnya beberapa undang-undang dan kebijakan, yaitu[30] :

1. UU No. 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa Perdikan. Desa Perdikan adalah desa yang mempunyai hak istimewa (pembebasan dari pembayaran pajak) yang diberikan kepada pendirinya karena berjasa kepada Raja atau Sultan. Pendiri desa diangkat sebagai Kepala Desa dengan jabatan turun temurun dengan menguasai tanah yang relatif luas dimana para warga desa sebagai penyakap atau penggarap bagi hasil. Oleh karena keberadaan desa perdikan tersebut mengandung unsur-unsur feodalisme dan pemerasan sehingga dihapuskan.
2. UU No.13 Tahun 1948 tentang Perubahan *Vorstenlandsch Grondhuurreglement*. UU ini dikeluarkan untuk menghapus hak konversi, yaitu hak yang diperoleh oleh pengusaha kebun besar yang menyewa tanah dari swapraja dan pejabat-pejabatnya.

Hak tersebut adalah hak untuk memperoleh tanah, air, berikut tenaga buruh untuk mengerjakannya secara paksa dan tanpa bayaran. Hak tersebut berlaku selama 50 (lima puluh) tahun, namun dalam suasana kemerdekaan hak yang bersifat feodal tersebut dianggap tidak sesuai sehingga dihapuskan.

---

29. Ibid, hlm 3
30. Ibid, hlm 3

3. UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir. Tanah Partikelir adalah tanah hak eigendom yang mempunyai sifat dan corak yang istimewa yang bersifat kenegaraan yang dahulu disebut *land-heerlijke rechten* atau hak-hak pertuanan, seperti mengangkat dan memberhentikan kepala kampung, hak untuk menuntut kerja rodi atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk, hak untuk mengadakan pungutan-pungutan, hak untuk mendirikan pasar-pasar, memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan, hak untuk mengharuskan penduduk tiga hari sekali memotong rumput bagi keperluan tuan tanah, sehari dalam seminggu menjaga rumah atau gudang-gudangnya dll. Hal tersebut mencerminkan seolah-olah adanya negara dalam negara sehingga dihapuskan. Selain itu, sejak tahun 1948 juga ditandai dengan pembentukan Panitia Agraria Yogyakarta dan Panitia Agraria Jakarta guna merancang UU Agraria Nasional.

Tanggal 24 September 1960 merupakan tonggak sejarah pertanahan di Indonesia dengan diterbitkannya UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong[31].

Beberapa catatan penting tentang UUPA sebagai sebuah undang-undang pokok adalah[32] :

1) Dicabutnya asas domein *verklaring*,
2) Tanah merupakan bagian dari agraria,
3) Negara tidak memiliki tanah dan sumber daya agraria lainnya, namun menguasainya, yang disebut dengan Hak Menguasai Negara,

31. Sejarah Perkembangan Hukum Agraria di Indonesia, diakses dari http://digilib.unila.ac.id/9839/13/ BAB%20II.pdf Op.cit, hlm 25
32. Julius Sembiring, Hukum Tanah dan Pengadaan Tanah, Disampaikan kepada Komnas HAM pada wawancara mendalam 25 Juli 2018 di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta (STPY)

4) Hukum adat sebagai dasar dari hukum agraria,
5) Pengakuan akan keberadaan hak ulayat dengan beberapa pembatasan,
6) Fungsi sosial hak atas tanah,
7) Larangan penguasaan tanah secara berlebihan dan absentee,
8) Dibentuknya hak-hak atas tanah yang baru,
9) Adanya lembaga konversi, yaitu penyesuaian hak atas tanah yang lama ke hak atas tanah yang diatur secara limitatif dalam UUPA.

Setelah itu barulah lahir berbagai regulasi yang menyangkut aspek pengadaan tanah untuk pembangunan diantaranya UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah; Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 Tentang Acara Pemebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Swasta; Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; Pepres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum; Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005 dan UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kemudian lahir Perpres No. 71 tahun 2012 sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, telah mengalami perubahan hingga 4 (empat) kali (Perpres No. 40 tahun 2014, Perpres No. 99 tahun 2014, Perpres No. 30 tahun 2015 dan Perpres No. 148 tahun 2015).

B. FUNGSI SOSIAL TANAH

Satu hal yang paling menonjol, argumentatif dan menjadi dasar hukum pengadaan tanah bagi kepentingan umum dengan meminta kerelaan rakyat untuk menyerahkan tanahnya demi pembangunan adalah pemberlakuan asas tanah memiliki fungsi sosial.

Tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Tanah sebagai tempat bermukim, dan sumber penghidupan me-

reka untuk mencari nafkah. Tanah dapat pula dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen[33]. Itu artinya bahwa tanah memiliki nilai guna dan unsur hak kepemilikan. Sistem hukum di bidang agraria menjamin hak-hak setiap orang atas penguasaan atau kepemilikan tanah, namun dalam setiap hak seseorang tersebut terkandung hak orang lain atau memiliki fungsi sosial[34].

Hubungan fungsi sosial hak atas tanah ditetapkan secara tegas dalam ketentuan hukum tanah nasional, yaitu Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yaitu:

- Pasal 6 : "Semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial."
- Pasal 18 : "Untuk kepentingan umum, temasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang."

Dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga menegaskan tanah dalam fungsi sosial diantaranya Pasal 36 ayat (3) yang menyatakan "Hak milik mempunyai fungsi sosial". Penjelasan terhadap hal tersebut adalah bahwa setiap penggunaan hak milik harus memperhatikan kepentingan umum. Apabila kepentingan umum menghendaki atau membutuhkan benar-benar maka hak milik dapat dicabut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA tersebut mengandung beberapa prinsip[35], antara lain:

a) Sifat kebersamaan atau kemasyarakatan. Fungsi sosial hak atas tanah merupakan suatu upaya jaminan pelaksanaan pembangunan yang merata demi kepentingan umum sebagaimana yang telah diamanatkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1946. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik

33. Iga Gangga Santi Dewi, 2017, Konflik Tentang Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum,Masalah - Masalah Hukum, Jilid 46 No. 3, Hlm. 282.
34. Nanang Rianto, 2011, Indikator Perubahan Kesejahteraan Masyarakat Pasca Pembebasan Lahan Untuk Pembangunan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Permukiman, Jurnal Sosek Pekerjaan Umum, Vol. 3 No. 3 Hlm. 184
35. Perlindungan, A.P, 1998, Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Mandar Maju, Bandung, Cetakan. VIII, Hlm. 67-68.

Indonesia, merupakan kekayaan nasional. Landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara dalam hal ini bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pada tingkatan tertinggi, tanah dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat.

b) Tanah yang dimiliki atau dikuasai seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai atau menguasai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat;
c) Fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainnya.

Hal tersebut menjelaskan bahwa tanah tidak hanya berfungsi bagi pemegang hak atas tanahnya saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia, dengan konsekuensi bahwa penggunaan hak atas sebidang tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat[36].

Penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah secara teknis ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, salah satunya Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum. Dalam undang-undang ini pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak dalam bentuk ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain[37].

---

36. Soedharyo Soimin, 1993, Status Hak dan Pembebasan Tanah, Sinar Grafika, Jakarta.
37. Andrio Firstiana Sukma, 2014, Kepemilikan Saham Sebagai Sala Satu Bentuk Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan, Jurnal Sosek Pekerjaan Umum Vol. 6 No. 1.

Pelaksanaan pengadaan tanah dalam rangka pembangunan infrastruktur atau fasilitas untuk kepentingan umum, dilakukan dengan memperhatikan prinsip penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak masyarakat dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah[38].

C. HAM DALAM BIDANG PERTANAHAN

Muatan materi Hak Asasi Manusia (HAM) mengalami perkembangan signifikan dalam sistem hukum di Indonesia. Amandemen UUD 1945 khususnya dengan Pasal 28 A-J menegaskan bahwa HAM telah menjadi nafas dan salah satu tanggung jawab untuk dipenuhi, dilindungi dan dihormati. Tidak terkecuali persoalan yang menyangkut aspek hak atas tanah menjadi hal substansial diatur. Dari segi hukum tanah, maka kerangka dasar pembangunan hukumnya haruslah diletakan dalam upaya mewujudkan cita-cita hukum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi dasar pembentukan hukum agraria nasional[39].

Sebelum amandemen UUD 1945, pemikiran HAM dalam konstitusi yang berkaitan dengan bidang ekonomi praktis hanya 2 (dua) pasal yaitu Pasal 27 ayat (2) yang mengatur hak atas penghidupan yang layak dan Pasal 33 ayat (3) sebagaimana disebutkan di atas. Berbeda dengan konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) justru lebih progresif dengan khusus dalam Bab V tentang Hak-hak Dasar dan Kebebasan-kebebasan Dasar mulai Pasal 7-33 diantaranya hak untuk memiliki milik; tidak boleh dirampas milik secara sewenang-wenang; dan pencabutan hak untuk kepentingan umum tidak dibenarkan kecuali dengan mengganti kerugian.

Selain itu, perkembangan lain adalah lahirnya TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang dalam Piagam HAM khususnya Bab VIII tentang Hak atas Kesejahteraan dalam Pasal 32 mengatur hak mempunyai hak milik dan tidak diambil secara sewenang-wenang, Pasal 28 A-J UUD 1945 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

---

38. Tivanya Nikita Wangke, 2016, Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia, Lex Administratum, Vol. IV No. 4, Hlm. 127
39. Op,cit hlm. 20

Sehubungan dengan hal di atas Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, mengatakan dengan dikuasainya suatu benda berdasarkan hak milik, maka seorang pemegang hak milik diberikan kewenangan untuk menguasainya secara tenteram dan untuk mempertahankannya terhadap siapapun yang bermaksud untuk mengganggu ketentramannya dalam menguasai, memanfatkan serta mempergunakan benda tersebut[40].

Secara khusus dalam Amandemen UUD 1945 mengakui hak atas tanah dalam berbagai kepentingan. Seperti sebagai hak milik yang tidak boleh diambil secara sewenang-wenang, hak untuk tempat tinggal. Demikian juga dengan berbagai aturan perundang-undangan lainnya yang mengakui hak atas tanah. Hak atas Tanah terkait dengan[41] :

Pertama, hak atas kepemilikan. Tanah adalah kepemilikan, baik kepemilikan atas tanah maupun kepemilikan akses terhadap tanah yang ada untuk berbagai kepentingan dan keperluan orang-orang yang mengaksesnya. Untuk hak kepemilikan akses, biasanya setiap orang atau masyarakat, mengambil keuntungan dari tanah untuk kelanjutan hidupnya, seperti air yang keluar dari sebuah ruas tanah untuk irigasi dan air minum sebuah komunitas; kekayaan tanaman dan binatang yang ada di atas tanah tersebut untuk makan, berobat, keseimbangan alam (mencegah banjir) untuk komunitas dan setiap orang yang ada di sekitarnya, atau akses disewa untuk tempat tinggal maupun tempat usaha. Sementara hak kepemilikan (yang bukan sekedar akses), terdiri dari berbagai jenis hak (hukum); seperti hak milik, hak masyarakat adat, hak guna pakai, dan berbagai hak lainnya. Jenis hak ini secara tegas diatur dalam Konstitusi Indonesia, Pasal 28H ayat 4 UUD 1945. Demikian juga dengan Perjanjian Internasional atas Hak Sipil dan Politik pasal 2 ayat (1) tentang hak milik.

Kedua, hak atas rumah, kediaman dan pemukiman. Hak untuk bertempat tinggal merupakan hak dasar manusia yang termasuk dalam kebutuhan primer setiap manusia. Hal tersebut diakui dalam undang-undang dasar 1945 pasal 28H ayat (1) yang menjelaskan, bahwa “setiap

40. Agus Operasi, Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian Terhadap Hak Atas Tanah yang Terkena Pembangunan Water Front City di Kabupaten Sambas Provinsi Kalimantan Barat, 2009, UNDIP
41. Hak atas tanah adalah HAM diakses dari http://walhiaceh.or.id/hak-atas-tanah-adalah-ham

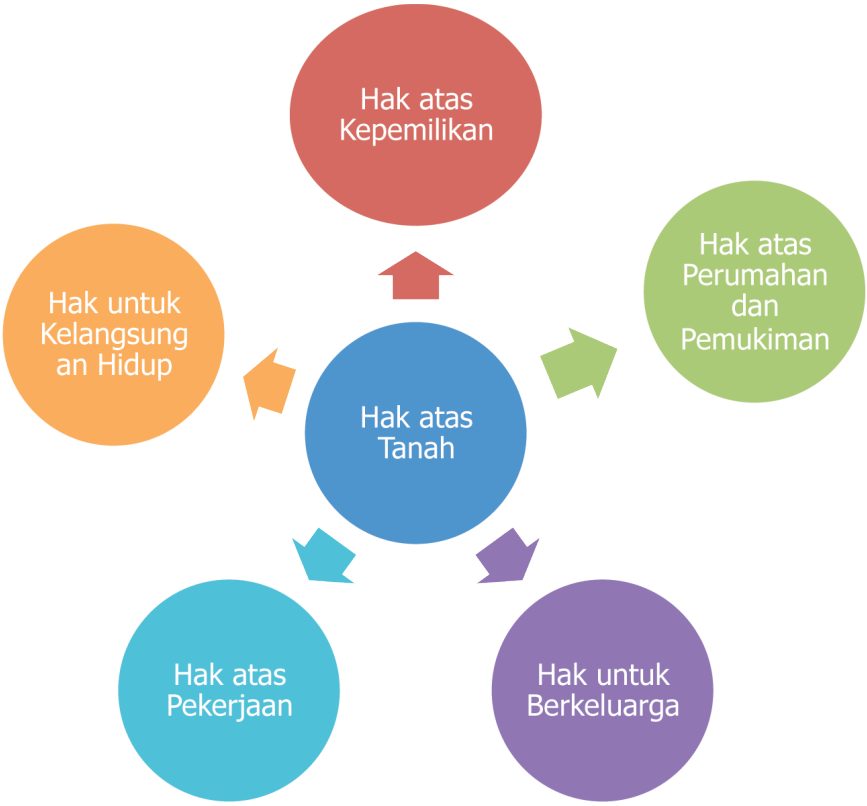
orang berhak hidup sejahtera lahir, batin, bertempat tinggal, (…)". Jaminan serupa juga dapat dilihat pada UU No.39/1999 tentang HAM (pasal 40), UU No.11/2015 tentang Pengesahan Perjanjian Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (pasal 11 ayat 1), serta UU khusus perumahan yaitu UU No.1/2011 tentang perumahan dan kawasan permukinam (pasal 5 (1) dan pasal 19). Oleh karena itu negara atau pemerintah (lokal) juga harus menyediakan aspek pendukung dalam hak atas perumahan yaitu wilayah/tanah, di mana tanah tersebut sebagai tempat didirikannya bangunan atau rumah untuk kebutuhan papan (hak atas rumah) setiap manusia. Atau setidak-tidaknya, tanah yang bisa digunakan secara bersama-sama, seperti rumah susun.

Ketiga, hak atas keluarga. Terkait dengan hak atas rumah, kediaman dan pemukiman, hak atas tanah juga relevan dilihat dari perspektif hak atas keluarga. Hak atas tanah bersama hak atas ketersediaan perumahan dan kediaman yang nyaman dan aman serta sehat menjadi pra syarat bagi keluarga yang sehat. Dalam UU No.12/2005 tentang Ratifikasi Kovensi Hak sipil dan Politik pasal 17 dan pasal 23 mengatur tentang hak atas keluarga.Selain itu, hak atas tanah relevan bagi keluarga yang menggantungkan hidupnya pada profesi atau mata pencaharian di sektor pertanian, perkebunan, pengelolaan pesisir pantai, perniagaan atau perdagangan. Jenis pekerjaan ini adalah jenis pekerjaan yang banyak didapati dimasyarakat Indonesia.

Keempat, hak atas pekerjaan. Tanah memberikan dan memiliki hubungan dengan hak atas pekerjaan. Dengan adanya akses atas tanah dan kepemilikan tanah, yang kemudian digunakan untuk usaha, baik perkebunan rakyat, peternakan, hutan rakyat, hutan adat, dll, memberikan jaminan kelangsungan hidup pemenuhan kebutuhan dan pendapatan.

Kelima, hak atas kelangsungan hidup. Hak atas lingkungan hidup adalah hak di mana setiap orang memiliki hak hidup di dunia yang bebas dari polusi bahan-bahan beracun dan degradasi lingkungan. Hak ini sudah diakui oleh Sidang Komisi HAM pada april 2001. Di Indonesia, hak atas lingkungan diadopsi dalam amandemen UUD 1945, padal 28H ayat (1) yang menyatakan: "setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang

baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".
Korelasi hak atas tanah dengan beberapa hak-hak lainnya dapat digambarkan sebagai berikut:



Secara khusus dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga mengatur mengenai hak atas tanah yang juga berelasi dengan berbagai hak-hak lainnya. Beberapa aturan pokok yang mengatur antara lain sebagai berikut:

UU No 39/1999	Pengaturan
Pasal 29 ayat (1)	Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan hak miliknya.
Pasal 31 ayat (1) dan (2)	Tempat kediaman siapapun tidak boleh diganggu. Menginjak atau memasuki tempat kediaman atau pekarangan seseorang bertentangan dengan kehendak orang yang mendiaminya, hanya diperolehkan dalam hal-hal yang ditetapkan undang-undang.
Pasal 36 ayat (1), (2) dan (3)	Setiap orang berhak untuk mempunyai milik, baik sendiri atau bersama-sama orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum. Tidak seorangun boleh dirampas miliknya dengan cara sewenang-wenang dan melanggar hukum. Hak milik mempunyai fungsi sosial.
Pasal 6 ayat (2)	Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Kontekstualisasi hak-hak tersebut sebetulnya merujuk pada konsep hak atas sumber daya alam yang merupakan hak ekonomi setiap orang. Maria SW Sumardjono menegaskan bahwa sesuatu yang menjadi hak setiap orang merupakan kewajiban/ tanggung jawab bagi Negara/pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhinya Pasal 69 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM[42].

Lebih jauh ditegaskan bahwa sebagai konsekuensi dari perluasan makna Pasal 33 ayat (3) UUPA diperoleh penegasan bahwa sumber daya alam merupakan hak bersama yang mengakui hak kelompok dan hak perorangan; kewenangan negara terhadap sumber daya alam terbatas pada kewenangan pengaturan; dan hubungan antar negara dengan rakyat bukan hubungan subordinasi, tetapi hubungan yang setara karena negara memperoleh hak menguasai dalam kedudukannya sebagai wakil dari seluruh rakyat. Sesuai prinsip HAM, maka apa yang menjadi hak setiap orang merupakan kewajiban bagi Negara untuk memenuhinya[43].

42. Maria SW, Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, 2009, Kompas, hlm. 72
43. Ibid, hlm. 73

D. PEMBANGUNAN BERBASIS HAM

Hak atas pembangunan merupakan salah satu hak asasi yang fundamental yang berakar pada Piagam PBB, Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Deklarasi Hak Atas Pembangunan (diterima Majelis Umum PBB lewat resolusi No. 41/128, 4 Desember 1986) membuat hak ini menjadi eksplisit. Deklarasi ini menyatakan dengan tegas bahwa hak atas pembangunan adalah hak yang tidak dapat dicabut (*an inalienable right*) dengan dasar bahwa setiap individu dan seluruh umat manusia memiliki hak untuk berpartisipasi, berkontribusi, dan menikmati pembangunan ekonomi, sosial, budaya, dan politik[44].

Deklarasi Wina dan Program Aksi tahun 1993 menegaskan kembali tentang keberadaan hak atas pembangunan ini melalui konsensus. Hak atas pembangunan ini pun dinyatakan kembali pada tahun 1995 lewat Deklarasi Copenhagen, yang menegaskan hubungan antara hak asasi manusia dan pembangunan. Melalui konsensus barunya, Deklarasi Copenhagen menyatakan bahwa masyarakat harus ditempatkan sebagai pusat perhatian untuk pembangunan yang berkelanjutan, berjanji untuk memerangi kemiskinan, meningkatkan pekerjaan secara penuh dan produktif, serta membantu mencapai perkembangan integrasi sosial yang stabil, aman, dan berkeadilan sosial untuk semua[45].

Mengingat bahwa pembangunan sebagai bagian dari hak yang tak bisa dicabut (*an inalienable right*), maka dalam konteks pemenuhan dan penikmatan harus menjamin diterima oleh seluruh masyarakat. Pembangunan itu sendiri sepantasnya berkorelasi dengan pemenuhan hak lainnya seperti hak atas pangan, kesehatan, partisipasi politik dan lain sebagainya. Tidak boleh dilupakan adalah ruang yang luas untuk berpartisipasi, berkontribusi dan menikmati hasil pembangunan dalam segala aspek yang mendukung terhadap pemenuhan nilai-nilai penghormatan dan pemajuan hak asasi manusia, baik hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya.

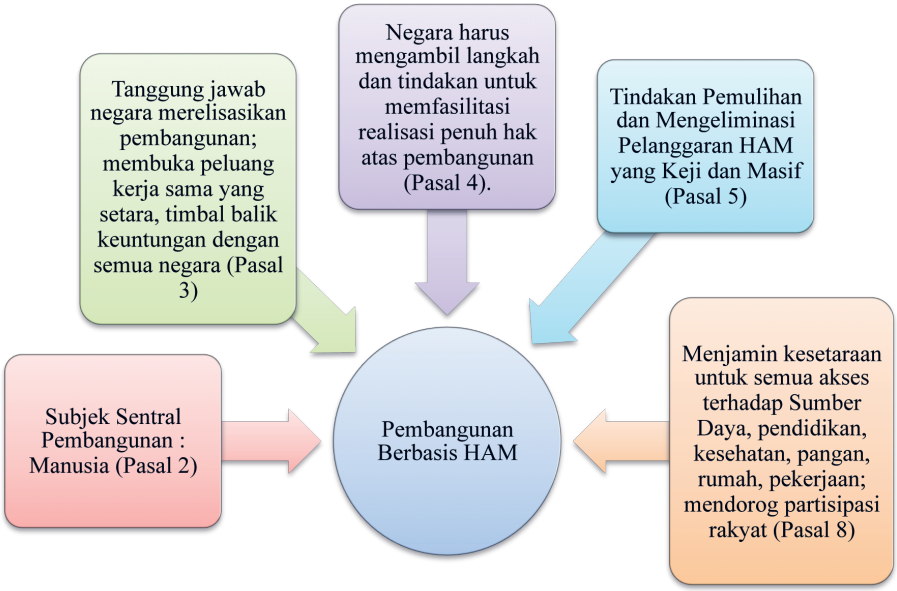
---

44. Muhamad Syafari Firdaus, dkk, Pembangunan Berbasis HAM : Sebuah Panduan, Komnas HAM, 2013, hal. 7
45. Ibid, hlm 7

Pendekatan berbasis hak asasi diyakini membawa proses pembangunan kearah perubahan yang lebih efektif, lebih berkelanjutan, lebih rasional, dan lebih sungguh-sungguh karena akan meningkatkan partisipasi, kontribusi, dan akuntabilitas dengan mengidentifiasi secara spesifik tugas dan tanggung jawab Negara sebagai pemangku kewajiban hak asasi atas pembangunan[46].

Berdasarkan instrumen hak asasi manusia, maka Negara ditempatkan sebagai pemangku tanggung jawab (*duty holder*) dan menempatkan masyarakat sebagai pemegang hak (*right holder*). Konsepsi ini menegaskan kembali bahwa Negara tidak memiliki hak yang hanya melaksanakan tanggung jawab dan kewajibannya (*obligation and responsibility*) semata. Konsekuensinya apabila Negara mengabaikan dan/atau atau tidak melaksanakan kewajiban tersebut, maka dikatakan telah melanggar hak asasi manusia.

Secara ringkas dalam Deklarasi Hak Atas Pembangunan (diterima Majelis Umum PBB melalui Resolusi Nomor 41/128, 4 Desember 1986) telah menetapkan bagaimana prasyarat pembangunan berbasis HAM yaitu:



46. Ibid, hlm 19

Prasyarat di atas dengan sederhana meminta Negara melalui pemerintah sudah sepatutnya menetapkan subjek utama yang dibangun terlebih dahulu adalah manusia, dengan demikian maka kualitas manusia, kesejahteraan, kebahagiaan dan harapan hidup yang menjadi fokus utama dalam pembangunan. Hal itu selaras dengan salah satu komitmen pembentukan Bangsa Indonesia melalui UUD 1945 yang bertujuan mencerdaskan bangsa dan mensejahterakan masyarakat Indonesia[47].

Langkah selanjutnya adalah Negara melalui Pemerintah harus mengkreasikan atas kondisi nasional dan internasional yang mendukung realisasi hak atas pembangunan tersebut. Dengan demikian, maka perencanaan dan kerja sama seluruh *stakeholders* sangat diperlukan demi perwujudan pembangunan. Konsep ini memungkinkan partisipasi swasta dan kerja sama dengan pihak internasional demi mendukung pembangunan dengan tetap prasyarat utama adalah kepentingan nasional.

Tindakan lanjutan yang harus disiapkan adalah langkah mitigasi untuk mengeliminasi pelanggaran HAM yang masif dan keji yang terkena dampak pembangunan. Dengan demikian, kekacauan yang timbul seperti praktik kekerasan yang terutama terjadi akibat upaya pengosongan dan/atau penggusuran tidak perlu terjadi, atau bahkan dampak sosial ekonomi akibat tercerabutnya sumber kehidupan masyarakat bisa diberikan solusi yang berkeadilan (vide Pasal 5 Deklarasi Hak atas Pembangunan).

Hal lain yang harus diperhatikan adalah jaminan partisipasi dan kesempatan yang setara untuk semua dalam akses terhadap sumber daya alam, pendidikan, layanan kesehatan, pangan, rumah, pekerjaan dan distribusi pendapatan yang adil. Langkah efektif harus diambil untuk memastikan perempuan memiliki peran aktif dalam proses pembangunan dan memfokuskan pada reformasi ekonomi dan sosial diambil untuk memberantas ketidakadilan sosial. Selain itu Negara harus mendorong partisipasi rakyat dalam segala bidang sebagai faktor penting dalam pembangunan dan realisasi dari hak asasi manusia (vide Pasal 8 Deklarasi Hak atas Pembangunan).

---

47. Agus Suntoro, Perlunya Pendekatan HAM dalam Kebijakan Pembangunan Infrastruktur, diakses dari https://nasional.kompas.com › News › Nasional

Merujuk pada konsep dasar sebagaimana dimaksud, maka sebetulnya pembangunan dalam hal ini termasuk giatnya pengembangan infrastruktur baik jalan, jembatan, waduk, pelabuhan dan termasuk bandar udara bertujuan untuk mewujudkan pembangunan dan sekaligus pemerataan ekonomi. Tentunya, apabila proses tersebut dilakukan dengan tujuan episentrum kepentingan masyarakat dan ditunjang dengan pemberian kesempatan atau partisipasi yang seluas-luasnya bagi masyarakat. Konsep yang sama dilakukan tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi, akan tetapi memiliki arti yang lebih luas dengan memfokuskan pada pengurangan angka kemiskinan, memberdayakan masyarakat, pemerataan dan pemulihan bagi warga terdampak.

E. PENGUSIRAN PAKSA

Salah satu isu yang krusial relasi pembangunan dan masyarakat adalah menyangkut pengusiran paksa. Dalam Komentar Umum 7 (1997) Hak atas Tempat Tinggal yang Layak: Pengusiran Paksa (Pasal 11 ayat (1)) Pejanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, khususnya angka 7 memperlihatkan bahwa PBB telah mengantisipasi pengusiran paksa dengan dalih pembangunan. Pengusiran dapat pula berhubungan dengan konflik atas kepemilikan tanah, proyek-proyek pembangunan dan infastruktur, misalnya pembangunan bendungan atau proyek pembangkit energi bersekala besar, melalui ukuran-ukuran akuisisi tanah yang dikaitkan dengan penataan kota, pengosongan lahan untuk tujuan pertanian, spekluasi tanah yang tak terkendali, atau even-even olahraga besar seperti olimpiade[48].

Praktik pengusiran paksa tersebut semakin meluas, di luar saling keterkaitan dan ketergantungan antara hak-hak asasi manusia, pengusiran paksa sering melanggar hak-hak lainnya. Dengan demikian, selain melanggar hak yang tercantum dalam perjanjian, praktik pengusiran paksa juga berakibat pada dilanggarnya hak-hak sipil, politik, misalnya hak untuk hidup, hak untuk dilindungi, hak untuk berkeluarga, privasi dan hak untuk mentaati kepemilikan secara tentram[49].

---

48. Komnas HAM, Komenter Umum Kavenan Hak Sipil dan Politik, Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Jakarta, 2013, hlm. 247
49. Ibid, hlm. 248

Dalam konteks pembangunan sebelum dilakukan pengusiran paksa terutama yang melibatkan kelompok besar maka diperlukan prasyarat yaitu bahwa seluruh alternatif yang tersedia telah dijajaki dalam pembicaraan dengan orang-orang terimbas dengan tujuan untuk menghindari setidaknya meminimalkan penggunaan kekerasan. Demikian halnya pemulihan dan prosedur hukum harus disediakan bagi mereka yang terdampak perintah pengusiran. Setiap individu terkait mempunyai hak atas kompensasi yang layak untuk properti apapun, baik pribadi maupun nyata yang terimbas. Dampak pengusiran tidak boleh menjadikan individu-individu tidak berumah atau rawan terhadap pelanggaran HAM lainnya. Selain itu, Negara harus memaksimalkan sumber daya tersedia untuk memastikan bahwa perumahan, pemukiman atau akses alternatif[50].

Perlidungan prosedural yang tepat dan proses yang diharapkan adalah dua aspek penting dari hak asasi manusia, tetapi terutama penting dalam kaitannya dengan persoalan seperti pengusiran paksa yang secara langsung memunculkan sejumlah besar hak yang diakui dalam kedua Perjanjian Internasional atas Hak Asasi Manusia. Komite mempertimbangkan bahwa perlindungan prosedural yang harus diterapkan berkaitan dengan pengusiran paksa meliputi[51]:

1) Sebuah peluang atas pembicaraan yang tulus dengan orang-orang yang terimbas;
2) Pemberitahuan yang memadai dan rasional kepada semua orang yang terimbas mengenai jadwal pelaksanaan pengusiran;
3) Informasi mengenai pengusiran-pengusiran yang diajukan, dan, bilamana memungkinkan, mengenai fungsi alternatif dari tanah atau rumah itu, yang harus tersedia dalam waktu singkat bagi semua orang yang terimbas;
4) Khususnya jika melibatkan kelompok-kelompok masyarakat, para pejabat pemerintah atau wakil-wakil mereka harus hadir selama pelaksanaan pengusiran;
5) Semua orang yang melaksanakan pengusiran itu harus diidentifikasi secara tepat;
6) Pengusiran tidak boleh dilaksanakan dalam cuaca buruk atau pada malam hari kecuali memang dikehendaki oleh orang-orang yang terimbas;

50. Ibid, hlm. 251 dan 253
51. Ibid, hlm. 253

7) Ketetapan atas pemulihan oleh hukum; dan
8) Ketetapan, sejauh memungkinkan, atas bantuan hukum bagi orang-orang yang membutuhkannya untuk menuntut kompensasi melalui pengadilan.

Basic Principles and Guidelines On Development-Based Evictions and Displacement terutama dalam angka 60 menekankan ketentuan bahwa ketika pengusiran tidak dapat dihindarkan, dan diperlukan untuk promosi kesejahteraan umum, Negara melalui pemerintah harus menyediakan atau memastikan kompensasi yang adil atas kerugian apa pun atas properti pribadi, nyata atau lainnya atau barang, termasuk hak atau kepentingan dalam properti. Kompensasi harus diberikan untuk setiap kerusakan yang dapat dinilai secara ekonomis, sesuai dan sebanding dengan beratnya pelanggaran dan keadaan setiap kasus, seperti: kehilangan nyawa atau anggota badan; gangguan fisik atau mental; kehilangan kesempatan, termasuk pekerjaan, pendidikan, dan manfaat sosial; kerusakan material dan kehilangan penghasilan, termasuk hilangnya potensi penghasilan; kerusakan moral; dan biaya yang diperlukan untuk bantuan hukum atau ahli, obat-obatan dan layanan medis, serta layanan psikologis dan sosial. Kompensasi uang tunai tidak boleh mengganti kompensasi nyata dalam bentuk tanah dan sumber daya properti umum. Ketika lahan telah diambil, penggusuran harus dikompensasi dengan tanah yang sepadan dalam kualitas, ukuran dan nilai, atau lebih baik[52].

Satu hal lain yang perlu diantisipasi adalah ketika kembali ke tempat kediaman seseorang dan pemulihan properti dan harta benda tidak memungkinkan, pihak yang berwenang harus memberikan korban pengusiran paksa, atau membantu mereka memperoleh, kompensasi yang sesuai atau bentuk lain dari reparasi yang adil[53]. Dengan demikian, maka sebetulnya berbagai ketentuan tersebut telah memberikan standar dan petunjuk bagi pemerintah untuk bertindak dengan memenuhi seluruh mekanisme yang diatur dan memberikan kompensasi yang adil sehingga tidak terjadi pelanggaran HAM dalam konteks pengadaan lahan untuk kepentingan pembangunan – termasuk dalam hal akan dilakukan pengusiran paksa.

---

52. United Nation, Basic Principles and Guidelines On Development-Based Evictions And Displacement Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living A/HRC/4/18, hlm. 13
53. Ibid, hlm.14

BAB IV
ANALISA DAN PEMBAHASAN

A. GAMBARAN UMUM KASUS AGRARIA BIDANG INFRASTRUKTUR DI KOMNAS HAM

Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2015-2019 sebagaimana ditegaskan dalam lampiran Perpres No. 2 tahun 2015, pembangunan infrastruktur diperluas, yaitu dengan penambahan 15 bandara baru, jalan dan jalan tol diperluas sebanyak 2.650 Km dan 1.000 Km, 24 pelabuhan, 49 waduk baru, 33 PLTA, jalur KA baru 3.258 Km, jaringan irigasi 1 juta Ha, dan lain sebagainya.

Untuk mendukung pembangunan tersebut diperlukan jaminan ketersediaan lahan. Pembangunan infrastruktur seringkali memerlukan lahan yang relatif luas, namun ketersediaan lahan yang dikuasai pemerintah jumlahnya terbatas. Bidang-bidang tanah relatif sudah terbagi penguasaannya, sehingga untuk memperolehnya, pemerintah harus melakukan pengadaan tanah, yang sudah dikuasai atau dimiliki oleh warga masyarakat dengan hak atas tanah tertentu.

Dalam implementasi pengadaan tanah tersebut, pemerintah dihadapkan pada berbagai kendala untuk mengeksekusi lahan-lahan masyarakat terdampak. Sementara di sisi lainnya dana pembangunan infrastruktur ini merupakan pinjaman pemerintah dari dalam dan luar negeri, sehingga proyek pembangunannya harus cepat berjalan. Akibatnya terjadilah sengketa antara masyarakat atau badan usaha dengan pemerintah.

Sumber: Komnas HAM, Diolah Kembali.

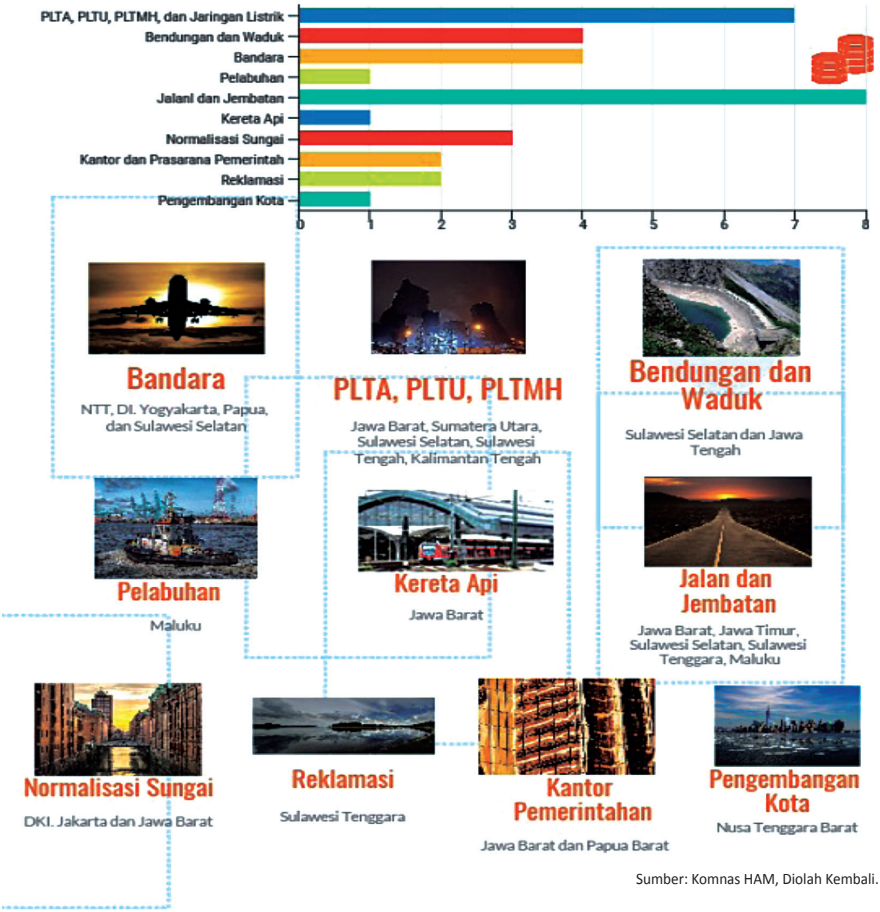
Gambar 1:
Pola Pesebaran Kasus Pengaduan dan Penanganan Komnas HAM Terkait Kasus Agraria di Bidang Infrastruktur Tahun 2017.

Sepanjang tahun 2017, dari hasil pendataan Komnas HAM terkait pengaduan dan penanganan kasus agararia di bidang infrastruktur, sebanyak 33 kasus, yang terjadi dalam pembangunan pembangkit listrik dan jaringannya, jalanan jembatan, bandara, pelabuhan, jalur kereta api, waduk, bendungan, kantor pemerintahan, dll.

Namun jika melihat hasil catatan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) terkait kasus agraria di bidang infrastruktur di Indonesia, jumlahnya lebih banyak lagi, ada 94 konflik (14%) pada tahun 2017[54].

Kasus pengadaan tanah bermasalah yang paling banyak terjadi terdapat di Jawa Barat, ada sebanyak 8 kasus, kemudian Sulawesi Selatan 4 kasus. Sementara itu, jika melihat berdasarkan jenis proyek infrastrukturnya, proyek pembangunan jalan dan jembatan, serta pembangkit dan jaringan kelistrikan paling banyak bermasalah masing-masing sebanyak 8 kasus dan 7 kasus. Dua jenis proyek tersebut memerlukan pengadaan tanah dalam jumlah yang sangat luas.

Gambar 2:
Kasus Agraria Infrastruktur Berdasarkan Jenis dan Wilayah.



Sumber: Komnas HAM, Diolah Kembali.

54. Konsorsium Pembaruan Agraria, 2017, Catatan Akhir Tahun 2017; Reforma Agraria Di Bawah Bayangan Investasi, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta, hlm. 6.

Provinsi Jawa Barat dalam Proyek Strategis Nasional (PSN), terdapat 39 PSN, dimana 21 terkait proyek pemerintah, diantaranya jalan tol Cisundawu dan pembangunan kereta api cepat Bandung-Jakarta. Dua proyek tersebut ternyata bermasalah dan diadukan ke Komnas HAM. Proyek pembangunan infrastruktur yang bermasalah di Jawa Barat, yaitu:

1. Permintaan ganti untung yang layak atas proyek pembangunan jalan tol Cisumdawu;
2. Pembayaran ganti rugi pembebasan lahan untuk pusat pemerintahan di Desa Karapyak dan Kelurahan Situ, Kecamatan Sumedang Utara, Kabupaten Sumedang;
3. Pembayaran ganti rugi pembebasan lahan seluas 76 Ha di Desa Kanci Kulon, Desa Kanci Wetan-Kecamatan Astanajapura, serta Desa Waruduwur Kecamatan Mundu, Kabupaten Cirebon, untuk Pembanglit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Kanci Cirebon oleh PT. Cirebon Elektrik Power;
4. Pengadaan lahan yang terkena proyek kereta cepat di Desa Kertajaya, Desa Kertamulya, Desa Mekarsari, Desa Cilame dan Desa Gadobangkong, Kecamatan Ngamprah, Kabupaten Bandung Barat;
5. Permasalahan konsinyasi dalam pembangunan tol Cinere – Jagorawi Seksi II;
6. Pengadaan lahan areal saluran irigasi Cabang Tengah dan Citayam oleh Pemerintah Kota Depok;
7. Persoalan aksesibiltas sebagai dampak peralihan dan penutupan jalan Kutatandingan ke Karawang dari Gerbang Tol KB II sampai ke Sandiego Hills, Kabupaten Karawang;
8. Pengadaan lahan untuk proyek pembangunan PLTU di Kecamatan Patrol dan Kecamatan Sukra, Kabupaten Indramayu.

Sementara itu, di Sulawesi Selatan itu terdapat beberapa PSN, terutama terkait dengan pembangunan waduk untuk mendukung ketersediaan listrik dan pengaliran saluran irigasi pertanian, salah satunya Bendungan Paselloreng dan waduk (PLTA) Seko. Di provnsi ini ada 4 kasus yang masuk Komnas HAM, yaitu:

1. Kasus penolakan masyarakat adat Seko Sallombengang terhadap pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) oleh PT Seko Power Prima di Kabupaten Luwu Utara;
2. Kasus pengadaan tanah dan persoalan ganti kerugian terhadap lahan seluas 1.300 Ha untuk Pembangunan Bendungan di Kabupaten Wajo;
3. Kasus pembayaran ganti kerugian dalam pembebasan lahan Bandara Sultan Hasanudin
   di Kabupaten Maros an. H. Rombeng.
4. Kasus persoalan pembayaran ganti kerugian terhadap penggunaan lahan milik CT (Ahli Waris Intje) oleh Kementerian Pekerjaan Umum untuk proyek jalan tol Ujung Pandang di Kota Makassar.

Hal lain yang menarik terkait PSN adalah pembangunan Bandara di Kulon Progo (DI. Yogyakarta) yang ditargetkan tahun depan sudah dapat beroperasi. Namun sampai saat ini masih da sekitar 33 KK yang masih menolak melepaskan hak atas tanahnya yang masih bertahan Mushola di lokasi proyek, sedangkan 121 perkara yang konsinyasinya belum diambil oleh masyarakat terdampak.

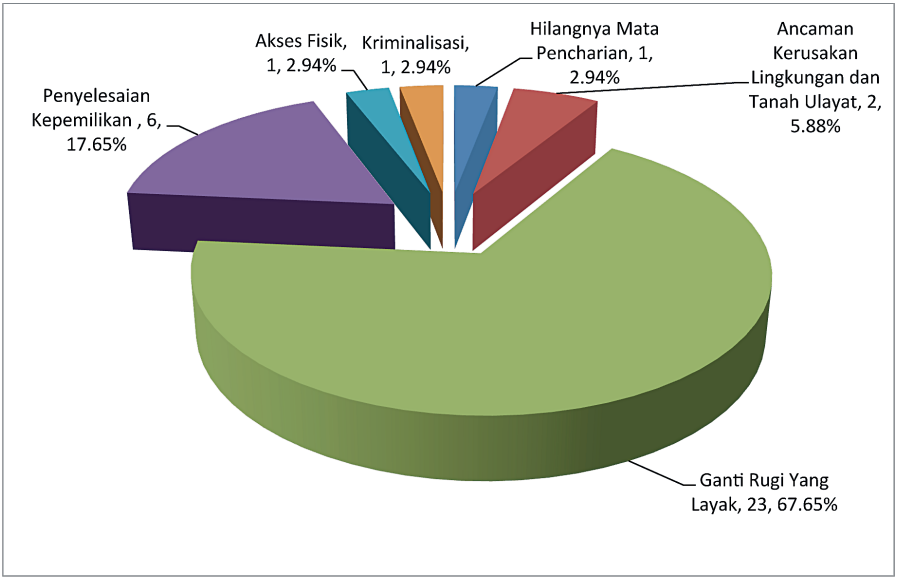
Tabel 1:
Data Kasus Infrastruktur Komnas HAM Tahun 2017

Jenis Infrastruktur	Keterangan
PLTA, PLTU, PLTMH, dan Jaringan Transmisi Listrik	PLTU Patrol dan PLTU Kanci (Jawa Barat), PLTU Karo dan Jaringan Transmisi Listrik (Sumatera Utara), PLTA Seko (Sulawesi Selatan), PLTA Pamona Utara (Sulawesi Tengah), PLTMH Katongan (Kalimantan Tengah)
Bendungan	Bendungan Paselloreng (Sulawesi Selatan)
Waduk	Waduk Lambo (Nusa Tenggara Timur), Waduk Kedung Ombo dan Waduk Cacaban (Jawa Tengah)
Bandara	Bandara Komodo (Nusa Tenggara Timur), Bandara Sultan Hasanuddin (Sulawesi Selatan). Bandara Mopah (Papua), Bandara Kulon Progo (DI. Yogyakarta)
Pelabuhan	Pelabuhan Pulau Wokam (Maluku)
Jalan, Jalan Tol dan Jembatan	Jalan Tol Cisundawu, Jalan Tol Cinere, dan Jalan Kutatandingan (Jawa Barat), Jalan Tol Pandaan- Malang (Jawa Timur), Jalan Raya Dusun Lamerang (Maluku), Jembatan Bahteramas (Sulawesi Tenggara), Jalan Tol Makassar (Sulawesi Selatan)
Kereta Api	Kereta Api Cepati (Jawa Barat)
Normalisasi Sungai dan Saluran Irigasi	Saluran Irigasi Citayam (Jawa Barat), Normalisasi Banjir Kanal Timur (DKI. Jakarta)
Kantor dan Prasarana Pemerintah	Kantor Pemkab. Sumedng (Jawa Barat), Prasarana TNI Biak (Papua Barat)
Reklamasi	Kendari (Sulawesi Tenggara), Teluk Benoa (Bali)
Pengembangan Kota	Bima (Nusa Tenggara Barat)

Sumber: Komnas HAM, Diolah Kembali.

Penolakan masyarakat atau badan usaha yang paling banyak terjadi karena masalah ganti rugi (tidak ada ganti rugi atau nilainya yang terlalu kecil), 67,65%. Kemudian berikutnya terkait pneyelesaian kepemilikan, 17,65%. Ada juga menolak dengan alasan ancaman kerusakan lingkungan dan/ atau tanah ulayat. Dari berbagai alasan penolakan tersebut harus dicarikan solusi agar pemerintah 'untung' dalam progress pembangunan dan tertib adminsitratif. Sementara itu, bagi masyarakat terdampak, penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-haknya harus terpenuh karena mereka adalah 'pahlawan pembangunan'.

Grafik 1:
Alasan Penolakan Masyarakat Terdampak



B. TIPOLOGI DAN TEMUAN LAPANGAN

Dalam proses observasi lapangan, khususnya di Sulawesi Selatan, Jogyakarta dan Jawa Barat tim secara aktif melakukan wawancara mendalam dengan berbagai nara sumber terutama Pemerintah Daerah baik Provinsi dan Kabupaten/Kota, Kanwil BPN dan Kabupaten/Kota, instansi pemrakarsa bagi pembangunan untuk kepentingan umum, akademisi/ahli dan masyarakat, serta lembaga swadaya masyarakat. Secara umum tipologi permasalahan yang muncul dan temuan lapangan adalah sebagai berikut:

B. 1. Persoalan Ganti Kerugian dan Kriteria Penilaian

Berdasarkan hasil identifikasi data pengaduan di Komnas HAM RI yang dilaporkan pada 2017 yang lalu sekitar 67% menyangkut persoalan ganti kerugian dengan berbagai variasinya diantaranya jumlah ganti kerugian yang dinilai merugikan dan tidak menjamin kelangsungan hidup korban di masa mendatang, proses penilaian dan penetapan ganti kerugian yang dianggap kurang transparan, kesalahan pembayaran terhadap ganti kerugian kepada pihak yang tidak berhak, berlarut-larutnya pembayaran ganti kerugian meskipun tanahnya telah dimanfaatkan untuk pembangunan, dan berbagai situasi yang lain.

Meskipun demikian seluruh pihak yang ditemui di lapangan baik di Sulawesi Selatan, Jawa Barat dan Yogyakarta menyampaikan bahwa persoalan ganti kerugian sepenuhnya ranah appraisal (KJPP) dan Pemerintah hanya membayarkan apa hasil penilaian yang dilakukan karena penilaian bersifat final.

Salah satu sebab kisruh persoalan ganti kerugian adalah menyangkut kriteria atau dasar penilaian ganti kerugian dalam pandangan Prof. Farida Patittingi, ahli hukum agararia UNHAS menekankan dalam UU 2/2012 disebutkan tanah, tanaman tetap tidak ditegaskan terhadap status tanah yang bersertifikat atau tidak, hak milik atau tidak. Kemudian lokasinya. Jadi dipukul rata, banyak tafsiran jadi semuanya dikembalikan ke tim penilai. Mereka manusia ada subjektivitas karena tdak ada standar baku yang disepakati bagaimana menilai harga atau nilai tanah.

Sedangkan Julius Sembiring, ahli hukum agraria Sekolah Tinggi Pertanahan Yogyakarta menyampaikan bahwa terkait persoalan ganti kerugian dalam UU No. 2 Tahun 2012 sudah mengatur tentang subyek, obyek, bentuk dan tata cara pemberian ganti kerugian. Hal yang paling banyak menimbulkan persoalan dalam proses pengadaan tanah adalah masalah pemberian ganti kerugian utamanya tentang besaran ganti rugi. Selain itu, hal-hal yang perlu mendapat perhatian dalam persoalan ganti kerugian adalah mengenai ganti rugi non fisik, ganti rugi bagi pihak yang terdampak secara tidak langsung, ganti rugi atas tanah sisa, bentuk ganti rugi berupa tanah pengganti. Hampir di berbagai kasus pengadaan tanah, persoalan tersebut belum/atau tidak dapat diantisipasi oleh Pelaksana

Pengadaan Tanah. Sebetulnya besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah meliputi (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. Termasuk dalam kategori huruf f adalah ganti kerugian non fisik (immateriel) yang terdiri dari penggantian terhadap kerugian pelepasan hak dari pemilik tanah yang akan diberikan dalam bentuk uang (premium) seperti kehilangan pekerjaan atau kehilangan bisnis termasuk alih profesi, kerugian emosional (solatium) yang merupakan kerugian tidak berwujud yang dikaitkan dengan pengambilalihan tanah yang digunakan sebagai tempat tinggal dari pemilik; serta kerugian lainnya yang dapat dihitung meliputi biaya transaksi, bunga (kompensasi masa tunggu), kerugian sisa tanah, dan jenis kerugian lainnya yang dinyatakan oleh pemberi tugas dalam surat perjanjian kerja.

Sebetulnya sebagaimana disampaikan oleh Langgeng Subur, Kepala Pegawasan Profesi Kungan Kementerian Keuangan RI bahwa sudah ada standar yang menyangkut dan mengatur penilaian para appraisal KJPP yaitu SPI 306 yang diperbaharui dengan SPI 204/2018. Diakui bahwa dalam aplikasinya biasanya memang ada perbedaan penilaian akan tetapi jika metodologi benar dan Daftar Nominatif yang disampaikan Panitia Pengadaan Tanah (Satgas B) valid maka hasilnya bisa dipertanggungjawabkan dan andaikan teradpat perbedaan antar appraisal tidak lebih dari 20% hasil penilaiannnya.

Akan tetapi, kondisi empiris di lapangan cukup bervariasi sehingga menimbulkan berbagai konflik dan pengaduan, seperti di Sulawesi Selatan, Yogyakarta dan Jawa Barat, terdapat faktor lain yang belum sepenuhnya jelas terutama menyangkut aspek penilaian immateriel oleh Appraisal (KJPP) yang selanjutnya dijadikan patokan dalam pemberian ganti kerugian. Temuan di Jogyakarta dalam proses pembangunan Bandara New Yogyakarta International Airport secata tegas disampaikan oleh PT. Angkasa Pura 1 memperhitungkan apsek immateriel seperti menilai lebih rumah-rumah yang memiliki keterkaitan atau dilewati Pangeran Diponegoro di sekitar jalan Deandles, selain pemberian uang penggantian pendapatan tunggu selama 6-9 bulan,dan berbagai nilai lainnya sehingga terjadi pembengkakan anggaran pengadaan lahan dari Rp. 1.5 triliun menjadi Rp. 4.5 triliun.

Situasi yang berbeda terjadi di Sulawesi Selatan, dalam pembahasan dengan Sekda Pemprov Sulawesi dan seluruh jajaran yang bertanggung jawab dalam kasus-kasus yang dilaporkan ke Komnas HAM pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) oleh PT Seko Power Prima di Kabupaten Luwu Utara; Pembangunan Bendungan di Kabupaten Wajo; pembayaran ganti kerugian dalam pembebasan lahan Bandara Sultan Hasanudin di Kabupaten Maros an. H. Rombeng; dan pembayaran ganti kerugian terhadap penggunaan lahan milik CT (Ahli Waris Intje) oleh Kementerian Pekerjaan Umum untuk proyek jalan tol Ujung Pandang di Kota Makassar, tidak dapat memberikan penjelasan yang akurat mengenai apakah terdapat penilaian terhadap faktor-faktor yang bersifat immateriel tersebut yang kemudian menjadi salah satu dasar penilaian ganti kerugian.

Sdr. Edi Kurniawan, LBH Makassar menerangkan bahwa cara pengukuran yang dilakukan appraisal dalam pengadaan waduk Karalloe berbeda-beda dimana tidak me-ngukur kultur tanah, langsung tembak lurus. Kemudian ada kolusi dalam pembebasan ganti ruginya, ada peran kepala desa, kepala dusun dan camat. Masalah lainnya adalah penilaian isi diatas tanah. Pembayaran ganti rugi dilakukan pagi-pagi, dikawal oleh Brimob, masyarakat dipaksa tanda tangan tanpa tidak diketahui isi dari yang ditandatanganinya dengan ancaman senjata. Bagi yang tidak mau tanda tangan atau lari, maka uangnya dititipkan.
Tahun 2017 masyarakat tetap tidak mau mengambil uang konsinyasi dan lebih memilih bertenda di lahannya tersebut. Di sanapun ada masyarakat yang terkena pembangunan waduk itu hanya terkena sepotong tanahnya yang dipotong lain tidak diganti rugi.

Sementara Pemprov Jawa Barat, Pemkab Sumedang dan Kanwil BPN Jawa Barat dalam keterangan kepada Komnas HAM RI pada 9-10 Agustus 2018 menekankan bahwa ganti rugi di Jawa Barat selalu tinggi dan memberikan kesejahteraan kepada masyarakat terdampak, akan tetapi tidak mengetahui apakah perhitungan immateriel dipertimbangkan karena ranahnya appraisal (KJPP), kecuali untuk pembangunan Waduk Jatigede karena alasan khusus seperti proyek yang sudah sangat lama, pernah dilakukan pembebasan akan tetapi tidak segera dilaku-

kan pembangunan sehingga banyak masyarakat yang kembali ke lokasi pemukiman awal.

Pembayaran ganti kerugian hampir seluruhnya hasil observasi di lapangan bentuk penggantian kerugian adalah uang. Hal itu tercermin dari 8 (delapan) proyek di Jawa Barat semua ganti kerugian dalam bentuk uang, padahal skema lain tersedia seperti sahan maupun bentuk lainnya. Demikian, halnya di Sulawesi Selatan dari 3 (tiga) pengadaan tanah yang pembayaran ganti rugi telah selesai yaitu Bandara Sultan Hasanudin dan jalan tol, maupun yang masih berjalan dalam pembangunan bendungan di Kabupaten Wajo semuanya dalam bentuk uang. Jika tidak dapat pelatihan dan pendampingan maka dikhwatirkan dalam pengelolaan keuangan mereka menjadi konsumtif dan pada akhirnya pembangunan justru membuat mereka menderita.

Persoalan lain dalam hal relokasi adalah tumpang tindih lahan yang direncanakan jadi lahan relokasi warga terdampak korban pembangunan Bendungan Pamukkulu. Rizki Ansoria dan Edi Kurniawan dari KPA Sulawesi Selatan dan LBH Sulawesi Selatan dalam advokasinya menemukan bahwa ketika masyarakat akan di relokasi ke satu kecamatan oleh pemerintah ternyata lokasi yang sama sudah diklaim oleh masyarakat sehingga jika dipaksakan akan terjadi potensi konflik horizontal sehingga pada akhirnya masyarakat sendiri yang mencari rumah pengganti masing-masing. Satu persoalan lain yang disampaikan oleh masyarakat dan kalangan masyarakat sipil terutama KPA Sulawesi Selatan dan LBH Sulawesi Selatan yang menggugah kesadaran apakah benar semua proyek infrastruktur ditujukan pada kepentingan masyarakat, sebagai contoh kekhawatiran dalam pembangunan PLTA Sako adalah memenuhi kebutuhan industri seperti pertambangan karena data di PLN untuk wilayah Sulawesi Selatan sudah surplus.

Terdapat hal khusus di Yogyakarta, dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan NYIA, Suardi, Kepala Kantor Pertanahan Kulonprogo menyatakan bahwa pada awalnya banyak masyarakat yang mengajukan permohonan relokasi akan tetapi setelah melihat besaran nilai ganti kerugian kemudian meminta perubahan bentuk ganti kerugian menjadi uang.

Akan tetapi, Pemerintah Kabupaten Kulon Progo melalui Eryanto, Kepala Dinas Pertanahan dan Tata Ruang tetap memberikan perlindungan dan penanganan bagi warga yang memiliki KK indung (ikut orang tua) atau punya rumah tapi tanahnya punya orang lain difasilitasi perumahan secara gratis. Dari pendataan sebanyak 188 KK indung, sebanyak 45 KK telah mengajukan permohonan rumah gratis dari pemerintah dan saat ini sudah terbangun. Pemerintah Daerah Kulonprogo kembali mengusulkan 50 unit lagi bagi masyarakat untuk mengantisipasi warga yang berubah pikiran menerima konsep perbantuan pemerintah, meskipun sudah menerima bentuk ganti kerugian dalam bentuk uang. Sedangkan bagi warga yang mampu mereka dapat membeli lahan tanah desa kepada pemerintah untuk pemukiman sehingga bisa bersama-sama kembali dengan masyarakat lainnya seperti sediakala sebelum adanya pembangunan bandara.

Meskipun demikian, secara faktual masyarakat masih banyak yang belum menerima – bukan hanya persoalan ganti kerugian akan tetapi keberadaan pembangunan Bandara NYIA itu sendiri, terbukti masih ada sekitar 30 KK yang masih bertahan tidak menjual tanahnya meskipun rumah atau laan pertanian mereka sudah dikosongkan atau diratakan pada 27-29 November 2017 dan 19 Juli 2018 yang masih bertahan di Mesjid Al-Hidayah dan sebagian lagi ada yang tinggal di dekat makam, lahan kosong atau di rumah sanak saudaranya. Fakta lainya adalah masih 121 perkara konsinyasi yang belum diambil nilai ganti rugi di Pengadilan Negeri Wates. Bagi yang menolak ini adalah masyarakat merasan sebelum tahun 2012 sudah hidup nyaman rata-rata adalah petani dengan usaha yang dapat menunjang kehidupan keluarganya karena tanah sangat subur. Masyarakat juga menilai banyak "kebohongan" pemerintah misalnya memberikan ganti kerugian Rp. 400.000,00/M2 akan tetapi membeli lahan yang disediakan pemerintah seperti kas desa sebesar Rp. 800.000,00 – Rp. 1.000.0000,00/M2 artinya "menjual sapi hanya bisa membeli ayam" belum lagi soal legalitas tanah desa yang akan diubah menjadi tanah dengan status SHM yang dalam berbagai peraturan perundang-undangan juga bermasalah.

B.2. Studi Kelayakan Bagi Masyarakat Terdampak

Salah satu faktor yang menyebabkan berbagai persoalan mengenai ganti kerugian dalam pandangan Prof. Ida Nurlinda, ahli hukum agraria Unpad adalah kurang optimalnya pemanfaatan studi kelayakan sebagai hasil yang menyusun perencanaan pembangunan dan pengadaan tanah. Padahal diantara aspek yang diperoleh dari sudi kelayakan adalah survey sosial ekonomi masyarakat yang terdampak sebagai salah satu dasar pengambilan kebijakan dalam penilaian dan penetapan ganti kerugian.

Dalam pandangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat melalui Slamet Nuryanto, Bappeda menekankan bahwa survei sosial ekonomi adalah kewajiban yang harus dipatuhi oleh instansi yang akan melakukan pengadaan tanah untuk proyek pembangunan demi kepentingan umum.

Akan tetapi kondisi lapangan dalam pandangan Willy Hanafi, Ketua LBH Bandung yang senantiasa mendampingi warga yang menjadi korban pembangunan infrastruktur di Jawa Barat bertolak belakang, selama ini tidak ada survey ekonomi sosial sehingga Pemerintah memiliki pandangan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum menggunakan skema yang paling mudah dan terkesan memudahkan penanganan persoalan sosial ekonomi masyarakat terdampak. Padahal, masyarakat telah hidup dan menggantungkan sumber ekonomi selama bertahun-tahun, seperti bercocok tanam dan berbagai sumber ekonomi menjadi hilang, belum persoalan tempat tinggal yang telah tergusur.

Tampaknya hal-hal yang belum sepenuhnya dipahami oleh pemerintah, Ritahardoyo dalam penelitiannya menerangkan bahwa akibat pola penggunaan lahan produktif untuk pembangunan akan membawa konsekuensi terjadinya urbanisasi atau menjadi buruh tani di tempat lain seperti di Kalimantan bahkan ke Malaysia; konflik agraria ini berpotensi menimbulkan konflik horizontal, dimana ada keluarga yang memperoleh keuntungan dari informasi karena masyarakat yang tidak tahu (*assymatric information*) dan ada kelompok masyarakat yang diuntungkan serta sebagian dirugikan dari pembangunan suatu fasilitas umum; serta perubahan pemilikan lahan yang semakin menyempit membawa konsekuensi pada perubahan penghasilan masyarakat yang sebagian besar berprofesi petani[55].

55. Ritahardoyo, Su. 1999, Perubahan Pemilikan Lahan dan Pendapatan Masyarakat Akibat Pembangunan: Studi Kasus Masyarakat Tergusur Pembangunan Waduk Sermo di Desa Hargowilis Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo. Majalah Geografi Indonesia Vol 13, Nomor 2, Sept, hlm 103-117

Bagi sebagian masyarakat yang terkena program ganti rugi lahan proyek dan harus berpindah ke daerah lain yang jauh dari lokasi proyek, maka harus melakukan penyesuaian pada wilayah barunya. Sebagian masyarakat ini bisa mengalami kesulitan untuk memperoleh lapangan kerja baru di lokasi yang baru. Umumnya hal ini akan dialami oleh pekerja di sektor informal dan dapat juga karena kegagalan dalam menyesuaikan perubahan sosial dalam lingkungan barunya (perubahan pola hidup, perubahan taraf hidup, konflik sosial, dan interaksi/konstruksi/relasi sosial). Misalnya, masyarakat yang bermata pencaharian sebagai petani di lokasi lama, maka akan berusaha mencari mata pencaharian yang sejenis misalnya dengan membeli lahan pertanian baru di daerah baru dari hasil ganti rugi tanahnya.

Sebagian masyarakat lain mengubah sumber pendapatannya dengan bekerja di sektor yang sama sekali berbeda dengan sebelumnya[56]. Tampaknya kajian mengenai dampak relokasi/ pembebasan lahan ternyata ada juga yang berimbas positif. Hal tersebut dapat diungkap Ammy Pramdani (2007) dalam tesisnya yang meneliti perubahan taraf hidup rumah tangga pasca relokasi permukiman penduduk di bantaran Sungai Karang Mumus Samarinda.

Ammy menyebutkan bahwa terdapat perubahan yang cenderung meningkat pada total pendapatan rumah tangga yang menunjukkan kondisi perekonomian yang semakin membaik 2 tahun setelah pasca relokasi/pembebasan lahan[57].

Dalam pandangan Dr. Darmin Ginting, ahli hukum agraria STIH Bandung salah satu kunci penyelesaian persoalan kisruh besaran dan bentuk ganti kerugian adalah pentingnya dilakukan survey sosial ekonomi sebelum proyek pengadaan tanah dilakukan. Sebagai contoh bahwa nilai ganti rugi ini harus ada harga pasar dan jangan sampai menyengsarakan masyarakat terdampak dan hidupnya harus sejahtera dan pemerintah jangan mempengaruhi hasil survey.

---

56. Nanang Rianto, 2011, Indikator Perubahan Kesejahteraan Masyarakat Pasca Pembebasan Lahan Untuk Pembangunan Infrastruktur Pekerjaan Umum dan Permukiman, Jurnal Sosek Pekerjaan Umum, Vol. 3 No. 3
57. Pramdani, Amy. 2007. Tesis: Kajian Perubahan Taraf Hidup Rumah Tangga Pasca Relokasi Permukiman Penduduk Bantaran Sungai Mumus Samarinda. Institut Teknologi Bandung

B.3. Perencanaan Tidak Disesuaikan dengan Kemampuan Anggaran

Salah satu temuan lapangan Tim Komnas HAM terutama dalam proses pengadaan tanah, baik secara kecil (di bawah 5 Ha) ataupun umum adalah perencaan tidak disesuikan dengan kemampuan anggaran pemerintah terutama pemrakarsa proyek infrastruktur. Dampaknya adalah kerugian yang dialami oleh masyarakat, terutama yang sudah tidak menggunakan atau memanfaatkan lahan akan tetapi belum menerima pembayaran ganti kerugian. Bisa jadi salah satu faktor ini dalam pandangan Muhalis, BPN Kanwil Sulawesi Selatan terjadi akibat permasalahan ketika penetapan alokasi, anggaran dalam pelaksanaan lebih besar dari pada yang direncanakan.

Situasi ini diakui oleh Sdr. Aga, Dinas Perumahan, Pemukiman dan Pertanahan Kabupaten Sumedang, dalam pembangunan kompleks pusat pemerintah (IPP) terkait pembayaran ganti rugi pembebasan lahan di Desa Karapyak dan Kelurahan Situ, Kecamatan Sumedang Utara, Kabupaten Sumedang memang bermasalah dengan dalih bahwa keuangan Pemda belum mencukupi untuk membayarkan ganti kerugian, termasuk untuk pembayaran milik Bpk. Sawaludin yang sudah menjadi bagian dari kompleks perkantoran. Pembayaran dilakukan bertahap, baru 1.600 M2 yang sudah dibayarkan setelah bertahun-tahun dan sisanya sekitar 360 M2 kemungkinan dianggarkan pada 2019 yang akan datang, sebab tahun ini belum ada slot anggaran untuk pelunasan. Dalam pandangan Kanwil BPN Jawa Barat situasi ini terjadi akibat Pemda Sumedang ingin memiliki kompleks pemerintahan baru secepat dan seluas mungkin, tapi terkendala anggaran, akibatnya masyarakat yang terdampak yang dirugikan, satu sisi tidak bisa menjual kepada pihak manapun, akan tetapi juga tidak bisa dimanfaatkan untuk kepentingannya.

Situasi inilah yang menjadi dilema, Prof. Ida Nurlida, ahli hukum agraria UNPAD menyoroti bahwa salah satu persoalan terjadi akibat kebijakan BPN itu sendiri yang melarang jual beli dan melakukan pemblokiran lahan, padahal jika pemblokiran seharusnya karena adanya permohonan. Tidak bisa hak seseorang dimainkan, andaikan masyarakat tidak berbuat salah dan melakukan pelanggaran hukum, kenapa tidak bisa menjual tanah ke orang lain atau hanya ke pemerintah saja yang berhak.

Sdr. Hery Hermawan dan Asep Saifudin, Pemprov Jawa Barat juga menyoroti persoalan ketidaksiapan anggaran yang berdampak pada masyarakat terutama dalam masa tunggu pembayaran ganti kerugian dan kelangsungan usaha masyarakat, sebagai contoh ketika akan dilakukan proyek pembangunan/pelebaran jalan masyarakat menjadi kesulitan dalam pengembangan usahanya/membangun, ketika sudah diplot untuk pembangunan otomatis Pemda setempat sudah tidak menerbitkan ijin termasuk IMB, padahal waktu atau kepastian pembangunan belum diketahui.

B.4. Eksistensi Makelar Tanah

Dalam ingatan publik selalu jamak bila setiap proyek pembangunan selalu melibatkan aktor-aktor yang memanfaatkan untuk kepentingan ekonomi (keserakahan) terutama menyangkut dengan eksistensi para makelar tanah. Meskipun sangat sulit bagi Pemerintah mengidentifikasi dan memberikan proteksi kepada masyarakat yang terdampak.
Praktik tersebut tidak sepenuhnya dilakukan dengan membeli tanah masyarakat menjelang proyek pengadaan tanah, sebagai contoh di Jawa Barat untuk pembangunan Bandara Kertajati dalam pantauan Sdr. Gugum, LBH Bandung bahwa praktik makelar/percaloan dimulai dengan pola pengurusan ganti kerugian dengan meminta menjadi kuasa hukum agar ketika ganti kerugian dalam bentuk uang diberikan mendapat kompensasi Rp. 5.000.000,00 perbidang.

Situasi yang sangat pelik adalah di Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan dengan cara yang "kasar" dan berujung pada tindak pidana yaitu tindakan manipulasi baik oleh aparat pemerintah yang terlibat dalam pengadaan tanah bersama-sama oknum masyarakat (H. Saung dan H. Syukri) dengan membuat transaksi jual beli fiktif lahan milik H. Rombeng seluas 4.7 Ha. Saat ini lahannya akan digunakan untuk pembangunan *run way* kedua bandara Sultan Hasanuddin, meskipun diakui bahwa pembayaran salah sasaran dan berdasarkan putusan pengadilan terbukti terjadi tindak pidana akan tetapi belum juga ada penyelesaian kasusnya.

Demikian halnya dalam pandangan Langgeng Subur, Pusat Pembinaan Profesi Keuangan, Sekjen Kementerian Keuangan RI dalam persoalan pengadaan tanah seringkali justru Bupati/Walikota atau Aparat Peme-

rintah yang ikut terlibat dalam memanfaatkan eksistensi para makelar tersebut. Mereka baik sendiri membeli tanah-tanah yang akan terkena proyek atau melalui para makelar agar mendapat manfaat yang tinggi dari pemberian ganti kerugian karena membeli tanah dari masyarakat yang rendah. Bahkan beberapa kali Bupati/Walikota datang ke Kementerian Keuangan meminta agar harga yang diberikan kepada masyarakat sangat tinggi dengan dalih memenuhi aspirasi "masyarakat" meskipun secara nilai wajar tidak masuk akal.

Sebetulnya jika masyarakat diberikan akses yang luas dan terbuka untuk mengetahui program pembangunan dan informasi pengadaan tanah dapat menghindari atau mengurangi praktik percaloan tersebut, seharusnya spirit yang diatur dalam Pasal 2 huruf (e) dan penjeleasannya UU Nomor 2/2012 menekankan bahwa asas keterbukaan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Pengadaan Tanah.

Saat ini, jika sudah terjadi kesepakatan antara panitia dengan pemilik tanah, akan segera dilakukan pembayaran dan untuk memastikan uang ganti rugi tersebut sampai ke tangan pemilik tanah, tanpa pemotongan, maka paling aman adalah pemilik tanah membuka rekening. Pembukaan rekening di bank, selain untuk memudahkan pihak panitia melakukan pembayaran melalui transfer, juga untuk meminimalisir terjadinya pengutipan oleh oknum-oknum tertentu. Akan tetapi, di balik upaya formal baku tersebut, ternyata makelar lebih piawai dalam melihat celah yang dapat dimanfaatkan agar uang hasil pembayaran tersebut tetap jatuh ke tangan mereka. Pada kenyataannya, makelar tanah, kemudian membuat kesepakatan-kesepakatan agar warga dapat mengalihkan pembayarannya kepada mereka. Artinya, jika kondisi terburuk bahwa pembayaran harus melalui rekening warga, maka mereka sudah punya legalitas untuk mendapatkan uang pembayaran tanah. Raibnya uang warga dari rekening sebagaimana yang dipertanyakan warga, sebenarnya tidak lain dan tak bukan adalah pengkondisian yang dilakukan oleh makelar tanah. Makelar sudah memiliki legalitas formal dari pemilik tanah sendiri yang menguasakan sehingga dapat dilakukan pengalihan pembayaran[58].

58. Bambang Sudjatmiko dan Andi Suriadi, 2010.Faktor-Faktor Penghambat Proses Pengadaan Tanah Jalan Tol Studi Kasus Pada Penggantian Tanah Kawasan Hutan Ruas Ungaran-Bawean Kabupaten Semarang Jawa Tengah, Jurnal Sosek Pekerjaan Umum, Vol.2 No.3, Hlm. 184

B.5. *Legal Opinion* dan Jerat Pidana Bagi Panitia Pengadaan Tanah

Salah satu persoalan yang terjadi di lapangan – bahkan menjadikan perkara pidana yang menjerat beberapa pegawai BPN, khususnya di Sulawesi Selatan adalah persoalan terbitnya *legal opinion* dari salah satu dosen di Universitas Hasanudin yang dijadikan pedoman Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan yang secara substansi menyampaikan tidak perlunya Negara melalui pemerintah membayarkan kepada masyarakat yang menguasai tanah-tanah belum sertifikat karena dianggap tanah negara. Dampaknya jika tetap dibayarkan aparat pemerintah yang terlibat dalam pengadaan tanah akan diproses secara hukum, sedangkan disisi masyarakat yang secara *de facto* menguasai lahan tersebut menuntut pemberian ganti kerugian. Selain itu, dalam pelaksanaan pengadaan tanah mereka didampingi Jaksa dari Kejaksaan Tinggi akan tetapi di aspek lain juga diproses hukum oleh jajaran tersebut juga.

Situasi ini juga mendapat sorotan dari Muhalis dan M. Nur Fajar, Pegawai Kanwil Kementerian ATR/BPN Sulawesi Selatan karena di daerah-daerah lain di seluruh Indonesia situasi ini tidak terjadi, anehnya hanya Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan yang selalu melarang dan memproses setiap pengadaan tanah yang memberikan pembayaran kepada masyarakat yang diketahui menguasai dan dianggap menempati tanah negara.

Kekacauan yang dihasilkan dari *legal opinion* yang dipedomani Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan juga menjadi perharian Prof. Farida Patittingi, Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanudin yang menyampaikan fakta bahwa semua tanah yang belum bersertifikat bukan berarti tanah negara. Aparat penegak hukum diminta kembali mencermati hukum agraria dan berbagai peraturan perundang-undangan yang juga mengatur bahwa penguasaan fisik secara itikad baik juga hak-haknya dilindungi. Andaipun dianggap tanah negara bebas tidak sama dengan tanah negara tidak bebas, kalau ada penggarapan diatasnya, maka itu adalah tanah negara tidak bebas.Demikian halnya, terdapat tanah bebas milik adat dan hak garap memiliki legitimasi yang secara teori hukum agraria diberikan perlindungan. Bagi masyarakat Sulawesi Selatan, tanahku itu menunjukan milik, mengingat bahwa sebagian orang kampung tidak punya sertifikat namun ada penguasaan fisik, jadi orang percaya itu tanah kita dan menghormatinya.

Oleh karena itu, Farida mendorong adanya rekomendasi ke Kementerian Agraria dan Tata Ruang untuk memberikan proteksi dengan mengingatkan jajaran di bawahnya. Tanah garap itu dikelola, secara turun temurun dan itu statusnya menjadi hak milik, sebagai gambaran bahwa hak garap dikeluarkan oleh kepala desa setempat, ketika tanah sudah dikelola secara turun temurun maka menjadi tanah hak bukan tanah negara lagi. Ada ketentuan kalau sudah dua kali panen atau dua kali berpenghasilan maka sudah disebutkan tanah hak (Teori Pasif), yang disebut pemilik itu adalah orang yang pertama mengokupansi tanah dengan itikad baik.

Situasi berbeda ditemui di Jawa Barat dan Jogyakarta, bahwa pemaknaan terhadap tanah yang belum bersertifikat tidak serta merta dianggap sebagai tanah negara yang berimplikasi pada tetap diberikannya ganti kerugian kepada masyarakat yang terdampak dalam pembangunan infrastruktur, meskipun diakui ada perbedaan mengenai jumlah yang diterima dibandingkan dengan tanah yang telah memiliki legitimasi dengan SHM.

B.6. Pengadaan Tanah Masih Menggunakan Cara *Represif*

Salah satu hal yang selalu dipromosikan oleh Pemerintah dalam pengadaan tanah khususnya setelah era reformasi adalah tata cara yang berbeda dengan mekanisme di masa lalu (Orde Baru) terutama tindakan reprersif terhadap masyarakat terdampak dalam pembangunan, termasuk infrastruktur.

Nyatanya, harapan tersebut belum sepenuhnya dapat terwujud sebagaimana pendampingan Edi Kurniwan, LBH Makassar menerangkan bahwa bagi warga yang menolak pembangunan Bendungan Karalloe mendapatkan itimidasi dan bahkan 2 (dua) orang dikriminalisasi dengan tuduhan kepemilikan senjata tajam. Selain tindakan tersebut, musyawarah dilakukan hanya formalitas semata, masyarakat tidak diberikan kesempatan untuk menolak, harus menerima. Kalau masyarakat menolak pembangunan kemudian dituduh sebagai pelaku makar atau menolak pemerintah. Maka ada beberapa pimpinan warga yang diberikan labelisasi PKI, kemudian penetapan status DPO seperti H. Moding yang harus keluar-masuk hutan. Sedangkan, pembayaran ganti rugi dilakukan pagi-pagi, dikawal oleh Brimob, masyarakat dipaksa tanda tangan tanpa tidak diketahui isi dari yang ditandatanganinya dengan ancaman senjata.

Demikian dalam pembangunan Bendungan Paselloreng di Kabupaten Wajo, juga masih adanya pelibatan aparat terutama oknum Kepala Desa dan Kepolisian setempat, warga yang berjuang dalam proyek pembangunan infrastruktur untuk menyampaikan fakta bahwa banyak warga yang berhak mendapat ganti kerugian tetapi tidak diberikan dan sebaliknya warga yang tidak berhak justru memperoleh ganti kerugian, akibat tindakannya warga tersebut dikriminalisasi dengan tuduhan melakukan penipuan.

Di Jawa Barat dalam pandangan Gugum, LBH Bandung juga tidak lepas dari masih adanya penggunaan aparat TNI dan Polri yang menjadi pelindung (beking) dalam negoisasi dan pembayaran ganti kerugian, terutama dalam kaitan pembangunan Bandara Kertajati, Majalengka. Situasi ini mirip dengan proyek-proyek yang berada di Tasikmalaya dan Ciamis dimana masyarakat diminta rapat di Kantor Desa dengan membawa identitas dan dalam kurun waktu 1-2 minggu diberikan tabungan yang memuat ganti kerugian, dalam prosesnya melibatkan Tentara dan Polisi agar masyarakat bersedia untuk menerima ganti kerugian.

Konflik dan kekerasan yang paling menonjol pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum di 2017 lalu adalah terkait Bandara NYIA, Kulonprogo. Jogyakarta. Potensi ini kemungkinan akan terjadi kembali mengingat masih adanya sekitar 33 KK yang dalam identifikasi Sujiastono dan Didik Catur, PT. Agkasa Pura I masih bertahan di Mushola dan bulan September 2018 akan dikosongkan. Dari jumlah tersebut, 2 (dua) atas nama Ponirah dan Purwanto sudah mengambil ganti kerugian berupa konsinyasi di Pengadilan Negeri Wates dan mereka sudah membangun di tempat yang baru, akan tetapi kedua orang itu seolah-olah belum menerima ganti kerugian.

Tindakan kekerasan yang dialami oleh warga yang menolak pembangunan Bandara NYIA pada Juni s.d 6 Juli 2018, dan 19-20 Juli 2018, sudah dilaporkan ke Ombudsman RI Perwakilan Yogyakarta, setelah melalui serangkaian pemeriksaan maka diterbitkan Laporan Nomor: 0191/LM/XI//2017/YOG, dengan terlapor PT. Angkasa Pura (Persero), Kepolisian Sektor Temon, PT. PLN (Persero) Area Yogyakarta. Dalam kesimpulannya dinyatakan bahwa telah terjadi mal-administrasi dalam bentuk penyimpa-

ngan prosedur dan tindakan tidak patut dalam pelaksanaan pengosongan tanah dan pembongkaran bangunan di Desa Palihan, Kecamatan Temon. Demikian juga terjadi mal-administrasi dalam bentuk tindakan tidak patut yang dilakukan oleh kepala kepolisian Sektor Temon ketika melakukan pengamanan pengosongan tanah, pembongkaran bangunan dan rumah serta pembongkaran meteran dan pemutusan aliran listrik atau dengan kata lain mal-dministrasi yang dilakukan oleh PT. PLN (Persero) ketika melakukan pembongkaran meteran dan pemutusan aliran listrik.

Proses pengosongan oleh PT. Angkasa Pura 1, Pemerintah Daerah Kulonprogo dan dibantu pihak keamanan dalam prakteknya tidak terhindarkan melibatkan unsur kekerasan, sehingga anggota kelompok masyarakat yang sebenarnya masih biasa diajak untuk melakukan dialog dan mediasi menjadi tidak percaya pada pemerintah sehingga konflik semakin berlarut.

B.7. Jangka Waktu Keberatan

Salah satu topik yang paling penting dalam observasi lapangan adalah mekanisme hukum yang sangat cepat mengatur waktu dalam pengajuan keberatan/gugatan ke pengadilan dalam kerangka pengadaan tanah untuk pembangunan.

Ratih Mardewi, Kanwil BPN Jogyakarta membenarkan hal tersebut sebagai gambaran untuk gugatan terhadap penetapan lokasi ke PTUN maka dibatasi paling lama selama 30 (tiga puluh) hari kerja. Sedangkan gugatan terhadap bentuk dan besaran ganti kerugian ke Pengadilan Negeri dibatasi selama 14 (empat) hari setelah musyawarah penetapan bentuk kerugian tidak tercapai. Dalam aspek keduanya pengadilan harus memutus dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja dan jika masih ada keberatan dipersilahkan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung RI. Sebagai contoh, gugatan PTUN dengan objek Penetepan Lokasi oleh Gubernur DI Jogyakarta mengenai pembangunan Bandara NYIA pada saat di pengadilan tingkat pertama kalah karena persoalan RTRW, selanjutnya setelah diselesaikan regulasi maka tingkat kasasi di Mahkamah Agung RI dimenangkan, sehingga IPL bisa langsung dilaksanakan dan kemudian proses pelaksanaan pengadaan tanah.

Yusuf Supriana, Kasubag Hukum dan HAM Pemprov Jawa Barat mencatat akibat persoalan jangka waktu pendaftaran gugatan juga terjadi dalam proyek kereta cepat Jakarta – Bandung. Salah satu pihak yang mengajukan gugatan adalah perusahaan yang memiliki SHGU dan terkena pembangunan proyek akan tetapi tidak menerima nilai ganti kerugian yang ditetapkan. Akibat kealpaan dalam memenuhi tenggat waktu tersebut maka gugatan diputuskan kalah tidak memenuhi syarat formil pengajuan gugatan.

Untuk menyiasati persoalan jangka watu pengajuan gugatan yang sangat terbatas dan biasanya masyarakat baru mengadukan pada akhir tahapan, maka LBH Bandung melalui Direktur Willy Hanif menyampaikan bahwa objek gugatan dirubah dari sekedar penetapan lokasi dan ganti kerugian, menjadi hal lain yang lebih setrategis seperti di PLTU Cirebon mengenai RTRW karena luasannya melebihi 10 Ha dan PLTU di Indramayu mengenai ijin lingkungannya.

Maria Ulfah, ahli hukum UNPAR dan Prof. Ida Nurlinda, ahli hukum agraria UNPAD juga menyoroti pengurangan hak untuk memperoleh keadilan dalam proses pengajuan gugatan, terutama di PTUN mengenai ijin lokasi/penetapan lokasi yang hanya 30 (tiga puluh) hari, padahal norma hukum TUN adalah 90 (sembilan puluh) hari. Apakah ketentuan ini berlindung di balik pengadaan anah untuk kepentingan umum sehingga melompat dari aturan yang sudah ada. Dengan percepatan tersebut, sangat berpotensi menimbulkan konflik di lapangan karena tidak cukup terlindunginya hak-hak pemegang hak atas tanah semula, khususnya terkait dengan besaran/jumlah ganti kerugian. Konflik mana mempunyai dampak sosial yang cenderung meluas dan berpotensi menimbulkan pelanggaran HAM.

B.8. Formalitas Musyawarah dengan Masyarakat

Persoalan musyawarah yang substanstif menjadi salah satu temuan di lapangan, baik yang mendorong agar musyawarah cepat dilakukan agar pembangunan tidak terhambat ataupun pihak-pihak yang melakukan kritikan terhadap mekanisme dan proses musyawarah yang dilakukan.

Catatan terhadap musyawarah yang dipandang hanya formalitas disampaikan oleh Sdr. Ade Kurniawan, LBH Makassar, terutama dalam proses pengadaan tanah untuk Bendungan Karalloe, proses musyawarah tidak dilakukan terbuka, dimana masyarakat tidak diberikan kesempatan untuk menolak, harus menerima. Sedangkan tindakan penolakan dalam musyawarah berakibat adanya stigmatisasi/ labelisasi PKI dan dilakukan proses pidana dengan tuduhan yang mengada-ada.

Pembatasan terhadap substansi musyawarah terutama dalam penentuan nilai ganti kerugian inilah yang menjadi sumber konflik agraria di bidang infrastruktur, pandangan tersebut sepenuhnya disampaikan oleh Prof. Arie S Hutagalung, ahli hukum agraria UI. Bahkan Prof. Farida Patittingi, ahli hukum agraria UNHAS mendorong agar dalam proses musyawarah ketika sudah ditetapkan lokasi ataupun hasil penilaian appraisal dilakukan secara subsatnsial, bukan prosedural semata agar proyek pengadaan tanah segera selesai.

Dalam konteks musyawarah dalam pandangan Muhalis, BPN Kanwil Sulawesi Selatan dan Iskandar Rahim, BBSW Kementerian PUPR menilai bahwa apa yang menjadi substansi adalah penyampaian hasil penilaian appraisal (KJPP), jika ada gugatan dipersilahkan mengajukan ke pengadilan, misalnya terkait pembebasan Bendungan Paselloreng dinilai bahwa kebutuhan lahan sangat luas sekitar 7.000 Ha dan keinginan masyarakat tidak semua harus diikuti. Demikian halnya Muhalis menegaskan bahwa jika ada masalah maka Panitia Penyediaan Tanah (P2T) akan melakukan konsinyasi atau dengan kata lain meskipun ada permasalaahan pembangunan tetap berjalan, tidak bisa ditahan.

Pendekatan berbeda dilakukan Pemkab Maros, Sulawesi Selatan, melalui A. Hamil Mattolorang, Wakil Bupati Maros menegaskan bahwa dalam pengembangan jalan poros Makassar – Parepare dari 21 titik permasalahan dalam pengadaan tanah bisa diselesaikan semua dengan makanisme musyawarah, bahkan satu titik yang menyangkut pesantren dan keagamaan dapat dilakukan perundingan sehingga tidak perlu dilakukan konsinyasi. Pendekatan dan komunikasi yang intensif menjadi salah satu kunci dalam proses musyawarah.

Aloysius Joni Minulyo, ahli hukum agraria UNPAR Bandung memberikan kritik terhadap pelaksanaan musyawarah berdasarkan pengalaman dan penelitian mahasiswanya. Setelah ada hasil penilaian dari apprisal kemudian di laporkan kepada Panita Pengadaan Tanah yang akan menjadi substansi musyawarah menerima atau tidak hasil penilaian yang dilakukan, itupun pelaksanaan sifatnya mendadak. Musyawarah hanya prosedural menyampaikan bahwa lokasi tanah masyarakat sudah dinilai appraisal apakah setuju atau tidak, serta sudah disiapkan blanko. Tindakan lain yang berisfat mempengaruhi hasil adalah penentuan tempus musyawarah yaitu menjelang lebaraan ataupun masa anak-anak masuk sekolah yang masyarakat membutuhkan uang sehingga lebih cepat prosesnya.

B.9. Persoalan Konsinyasi

Persoalan konsinyasi di lapangan dalam observasi tim dan pengaduan di Komnas HAM RI ditemuan di berbagai tempat terutama akibat masyarakat menolak besaran ganti kerugian yang ditetapkan oleh Peme rintah sebagai tindak lanjut hasil penilaian oleh appraisal. Peristiwa paling menonjol dan banyak ditemukan adalah di Jogyakarta dalam kaitan pembangunan Bandara NYIA. Berdasarkan catatan dari Pengadilan Negeri Wates yang telah menetapkan konsinyasi dari permohonan Panitia Pengadaan Tanah diperoleh data pada 2016 terdapat 6 perkara konsinyasi, pada 2017 terdapat 259 perkara dan 2018 sebanyak 26 perkara. Sampai saat ini yang sudah diambil uangnya sebanyak 125 perkara dan 121 perkara masih belum diambil uangnya. Marlinus, Wakil Ketua Pengadilan Negeri Wates menyatakan bahwa seluruh uang perkara termasuk konsinyasi, gugatan dan permohonan ditempatkan di Bank Tabungan Negara, jumlah uang tidak berbunga sehingga diambil sekarang atau sepuluh tahun nilainya sama saja.

Warga yang masih bertahan dan menolak pembangunan NYIA melalui kuasa hukumnya Dr. Teguh Purnomo menyampaikan bahwa mekanisme konsinyasi yang dilakukan oleh pemerintah dan perusahaan ke PN Wates dinilai cacat hukum dan mal-administrasi, hal itu berdasarkan rekomendasi Ombudsman Perwakilan Jogyakarta karena tidak disertai dengan surat keberatan dari warga masyarakat. Untuk perbaikan mekanisme mendorong agar disusun mekanisme peradilan perdata atau

khusus pertanahan yang akan lebih fair dibandingkan dengan mekanisme konsinyasi yang sekarang sedang berjalan karena merugikan masyarakat atas nama pembangunan.

Untuk wilayah kerja pembangunan infrastruktur di Jawa Barat yang dilakukan konsinyasi ada di beberapa proyek yaitu pembangunan PLTU Indramayu, pembangunan tol Cipali dan tol Cinere – Jagorawi. Sdr. Heryzal Safri, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Indramayu menerangkan bahwa pelaporan yang dilakukan oleh Salim, Jaringan Tanpa Asap Batubara (LSM) sudah diselesaikan dan bahkan yang bersangkutan sudah pro dengan PLN yang bahkan membantu proses/pekerjaan PLN di lapangan. Pemberian ganti kerugian dilaksanakan pada 27 Desember 2017 di Desa Sumber Adem-Kecamatan Patrol sebanyak 26 bidang, seluas 36,7 Ha, dengan nilai ganti rugi Rp. 64 miliar, Desa Patrol Baru, Kecamatan Patrol ada 162 bidang dengan luas 68,2 Ha dengan nilai ganti rugi Rp.122,67 miliar dan yang menolak dititipkan (konsinyasi) sebanyak 11 bidang dengan jumlah nominal sekitar Rp.43 miliar.

Sedangkan Sdr. Medi, Kantor Pertanahan Kota Depok menekankan bahwa konsinyasi dilakukan dalam pembangunan tol Cinere – Jagorawi khususnya di Kota Depok melalui Cisalak dan Kukusan. Mereka menolak ganti kerugian yang ditawarkan pemerintah dan menolak akan tetapi tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari, akibatnya kemudian diambil keputusan konsinyasi. Ada beberapa pihak yang masih menguasai fisik tanah walaupun uangnya sudah dititipkan di pengadilan, permasalahannya di Perma Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak diatur waktu eksekusi agar proyek pembangunan infrastruktur berjalan sesuai rencana, tidak ada biaya eksekusi dan apakah bisa mempidana orang yang menghalangi pembangunan.

Penolakan terhadap mekansime konsinyasi juga dilakukan oleh warga yang terdampak dalam pembangunan bendungan di Ciamis dan Tasikmalaya, dalam pantauan Sdr. Gugum, LBH Bandung warga tidak ada satupun yang mengambil uang titipan di Pengadilan. Amburadulnya praktek konsinyasi juga ditemukan LBH Bandung pada perkara pembangunan

Bandara Kertajati, Majalengka dimana salah satu perkara dikonsinyasi dengan jumlah Rp. 900.000.000,00 akan tetapi ketika akan diambil sudah menjadi Rp. 600.000.000,00. Bahkan terdapat percaloan untuk pengurusan pencairan uang ganti kerugian dengan besar Rp. 5.000.000,00 per KK.

Karut marut praktek konsinyasi juga mendapatkan sorotan Sdr. Aloysius Joni Minulyo, ahli hukum agararia UNPAR Bandung seharusnya konsinyasi dilakukan apabila terdapat penetapan lokasi, ganti rugi yang layak dan adil dan tidak ada masyarakat yang mengakui kepemilikannya. Akan tetapi, menjadi persoalan adalah bagi yang tidak sepakat tetapi dikonsinyasikan. Celakanya, kalau tidak diambil uang ganti ruginya maka nilai mata uang mengalami penyusutan. Oleh karena itu, solusinya ada pemikiran lembaga konsiyasi responsif mengukur dengan nilai yang akan datang.

Darwin Ginting, ahli hukum agraria STIH Bandung memberikan pandangan apapun kekurangan yang ada karena konsep konsinyasi yang diatur dalam UU 2/2012 itu adalah nilai yang telah disepakati. Dalam negara demokrasi tidak bisa seratus persen puas, maka dilakukan voting, dalam hal ini dianalogikan sebagai konsinyasi. Konsep konsinyasi itu sebagai mekanisme demokratis atau voting, itu hasil kesepakatan yang mayoritas sehingga demokratis itu tidak bulat. Sebetulnya jika Pemerintah ingin mudah bisa melakukan pencabutan hak, tapi selama ini pemerintah tidak berani melakukan pencabutan karena sangat kental dengan pelanggaran HAM dan bisa berdampak situasi politik, bisa dilakukan bila negara sudah sejahtera dan maju.

Beberapa pakar hukum agraria seperti Prof. Arie S Hutagalung SH. M.LI; Mukmin Zakie, SH, M.Hum, Phd; Dr. Julius Sembiring; Prof. Farida Patittingi kesemuanya memberikan pandangan bahwa konsinyasi dalam pengadaan tanah tidaklah tepat karena secara norma adalah mengenai keperdataan yang diatur dalam KUH Perdata. Meskipun tidak tepat, faktualnya dalam UU Nomor 2/2012 telah diatur dan saat ini dipedomani sebagai jalan keluar yang diberikan legitimasi dalam undang-undang.

C. PENELITIAN TERHADAP REGULASI

Dalam konteks HAM maka cara pandang melihat regulasi dalam aspek pembangunan infrastruktur terutama bagaimana pengadaan tanah

dilakukan seluruhnya perlu melihat dan merujuk pada instrumen hak asasi manusia, baik yang bersifat internasional dan nasional. Tindakan tersebut untuk membatasi bahwa penelitian ini dilakukan semata-mata dalam prespektif HAM.

Terdapat tiga yang paling fundamental dalam aspek pengadaan tanah dengan dalih kepentingan umum yaitu, pertama, mengenai sejauhmana tindakan pengambilan hak atas tanah dilakukan oleh Negara; kedua, bagaimana proses dan penilaian penggantian yang layak dan adil kepada masyarakat yang menjadi korban, serta dampak pengambilan tanah terhadap pemenuhan HAM; dan ketiga, upaya perbaikan regulasi sebagai bagian dari upaya perlindungan, penghormatan dan pemenuhan HAM.

Ketiga aspek inilah yang kemudian diturunkan dalam dalam berbagai analisis yang terdapat dalam materi perundang-undangan yang memfokuskan pada aspek pengadaan tanah bagi kepentingan umum terutama UU Nomor 2 Tahun 2012 dan beberapa instrumen lain yang relevan, seperti bagaimana konsep kepentingan umum, tindakan musyawarah, sosialisasi dan konsultasi publik, konsep ganti kerugian, penilaian terhadap objek pengadaan tanah, penetapan bentuk ganti kerugian, proses hukum dalam pengadaan tanah, penitipan uang pengganti dan pelepasan hak.

Meskipun demikian sebelum pada konsepsi tersebut, perlulah kita untuk melihat bagaimana tahapan dan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum agar dapat melihat gambaran secara utuh dan menemukan persinggungan dengan aspek HAM.

C.1. MEKANISME PENGADAAN TANAH

Regulasi yang mengatur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan ketentuan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan beserta peraturan pelaksanaannya. Terdapat sekitar 12 (dua belas) regulasi peraturan pelaksanaan diantaranya:

a) Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaran Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum;

b) Perpres No. 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012;
c) Perpres No. 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012;
d) Perpres No. 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012;
e) Perpres No. 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012;
f) Perkaban BPN No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum;
g) Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan BPN Nomor 5 Tahun 2012;
h) Permen ATR/BPN No. 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Kepala Badan BPN Nomor 5 Tahun 2012;
i) Permendagri No. 72 Tahun 2012 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaran Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
j) Permenkeu No. 13/PMK.02/2013 tentang Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggaran Tanah Bagi Pembangunan Untuk Negara;
k) Permenkeu No. 10/PMK.02/2016 tentang Perubahan atas Permenkeu No. 13/PMK.02/2013; dan
l) Perma No. 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Merujuk pada instrumen tersebut, maka saat ini untuk proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada prinsipnya dilaksanakan melalui 4 (empat) tahapan, yaitu :

a. Tahapan Perencanaan

Didalam tahap perencanaan pengadaan tanah ini Instansi yang memerlukan tanah melakukan pembuatan rencana Pengadaan tanah yang didasarkan pada Rencana tata ruang wilayah (RTRW), dan Prioritas Pembangunan yang tercantum dalam: (a) Rencana Pembangunan Jangka Menengah, (b) Rencana Strategis, dan (c) Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang Ber-

sangkutan. Setelah dokumen perencanaan lengkap, maka instansi yang memerlukan tanah menyerahkan dokumen perencanaan tersebut kepada Gubernur diPropinsi dimana lokasi rencana pengadaan tanah berada. Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum disusun dalam bentuk dokumen yang memuat: maksud dan tujuan rencana pembangunan, kesesuaian dengan RTRW, Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah, letak tanah, luas tanah yang dibutuhkan, gambaran umum status tanah, perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah, perkiraan waktu pelaksanaan pembangunan, perkiraan nilai tanah dan rencana penganggaran.

b.Tahap Persiapan

Pada tahap persiapan pengadaan tanah ini, Gubernur membentuk Tim Persiapan Pengadaan Tanah. Tim ini beranggotakan Bupati/Walikota;Satuan Kerja Perangkat Daerah Propinsi terkait; Instansi yang memerlukan tanah; dan Instansi terkait lainnya. Tim Persiapan Pengadaan Tanah mempunyai tugas sebagai berikut:

1) Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan (sosialisasi). Pemberitahuan rencana pembangunan oleh Tim Persiapan Pengadaan Tanah disampaikan secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan.
2) Melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Pihak yang berhak meliputi:Pemegang hak atas tanah; Pemegang hak pengelolaan; Nadzir untuk tanah wakaf; Pemilik tanah bekas milik adat; Masyarakat hukum adat; Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;Pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.
3) Konsultasi publik rencana pembangunan,Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Dalam hal konsultasi publik terdapat pihak yang tidak sepakat/keberatan, maka dilaksanakan konsultasi publik ulang. Dalam hal konsultasi publik ulang telah dilaksanakan namun masih terdapat pihak yang keberatan,

maka instansi yang memerlukan tanah melapor kepada Gubernur untuk ditindaklanjuti dengan pembentukan tim kajian keberatan.

4) Menyiapkan penetapan lokasi pembangunan,penetapan lokasi pembangunan dilakukan oleh Gubernur berdasarkan kesepakatan atas lokasi rencana pembangunan yang dituangkan dalam berita acara kesepakatan konsultasi publik dan berita acara kesepakatan konsultasi publik ulang atau ditolaknya keberatan berdasarkan rekomendasi Tim Kajian Keberatan.
   Dalam hal terdapat pihak yang keberatan terhadap penetapan lokasi pembangunan, maka pihak tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan TUN setempat paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah dikeluarkannya penetapan lokasi. PTUN diberikan jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan untuk memutuskan diterima/ditolaknya gugatan.
   Apabila ada yang keberatan terhadap hasil putusan PTUN tersebut, maka pihak yang keberatan tersebut dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung paling lama 14 hari kerja setelah keluarnya putusan PTUN, yang kemudian Mahkamah Agung diberikan jangka waktu paling lama 30 hari kerja.
5) Mengumumkan penetapan lokasi pembangunan,Gubernur bersama instansi yang memerlukan tanah mengumumkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan di Kantor Kelurahan/Desa atau nama lain, kantor Kecamatan, dan/atau Kantor Kabupaten/Kota dan dilokasi pembangunan yang juga diumumkan melalui media cetak dan/atau media elektronik.
6) Melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang ditugaskan oleh Gubernur.

c. Tahapan Pelaksanaan

Pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh Kepala BPN dan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku Ketua Pelaksana Pengadaan tanah. Pelaksanaan pengadaan tanah dilaksanakan melalui mekanisme: (a) Inventarisasi dan identifikasi; (b) Penetapan nilai ganti rugi; (c) Musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian; dan (d) Pemberian ganti kerugian.

1) Inventarisasi dan identifikasi, meliputi kegiatan: Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan Pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah. Hasil inventarisasi dan identifikasi yang dibuat dalam bentuk peta bidang tanah dan daftar nominatif dan wajib diumumkan di Kantor Desa/Kelurahan, Kantor Kecamatan dan di tempat pengadaan tanah. Dalam hal terdapat pihak yang keberatan, maka pihak tersebut dapat mengajukan keberatan dan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja, dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya keberatan.
2) Penetapan Nilai Ganti Kerugian, penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik yang diadakan dan ditetapkan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah. Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: Tanah, Ruang atas tanah dan bawah tanah, Bangunan, Tanaman, Benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atauKerugian lain yang dapat dinilai. Pelaksanaan tugas penilaian oleh penilai tersebut dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.
3) Musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesukarelaan dan kesetaraan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah melaksanakan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai diterima. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dituangkan kedalam Berita Acara Kesepakatan.
   Dalam hal tidak terjadi kesepakatan, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri setempat dalam waktu

14 (empat belas) hari kerja setelah ditandatangani Berita Acara Kesepakatan. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan atas putusan Pengadilan Negeri dapat mengajukan kasasi paling lama 14 (empat belas) hari kerja ke Mahkamah Agung, dan selanjutnya Mahkamah Agung wajib memberikan keputusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterimanya permohonan kasasi.

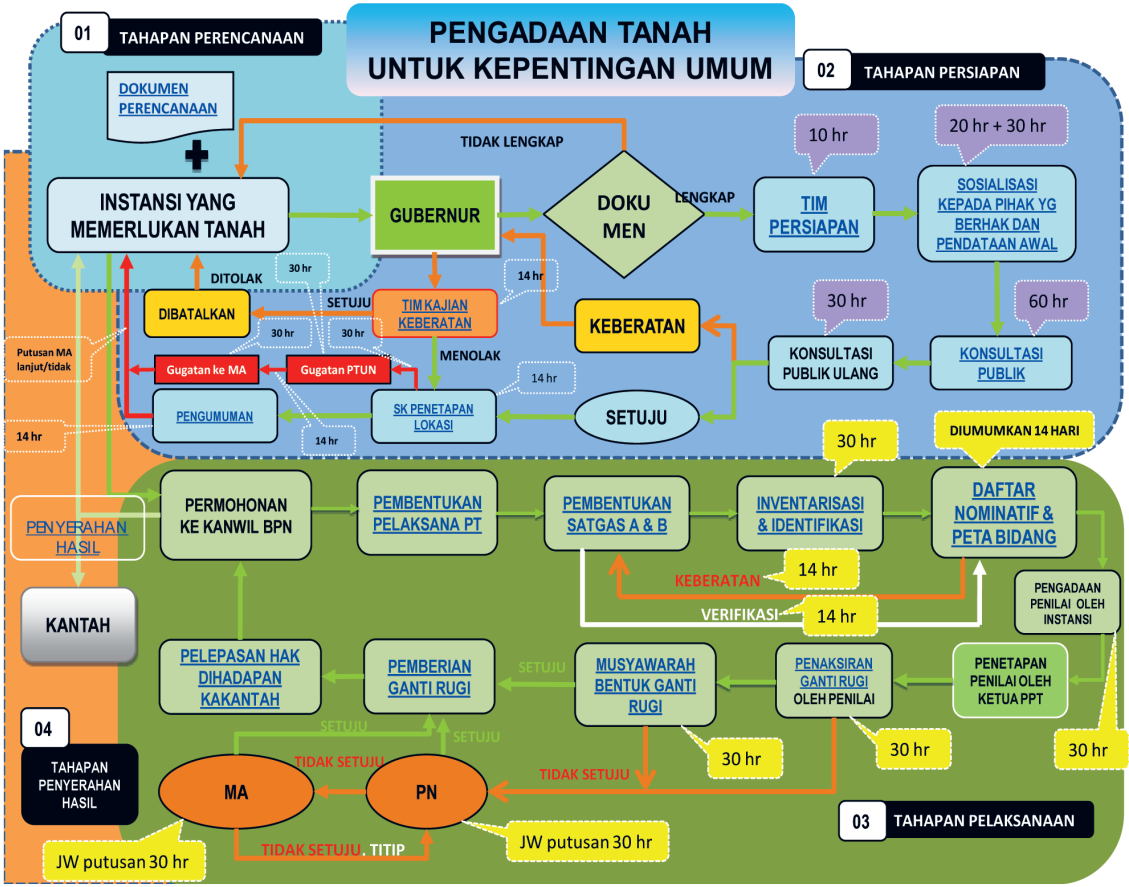
4) Pemberian Ganti Kerugian,dalam UU Nomor 12 Tahun 2012 memperluas bentuk pemberian ganti kerugian mulai dari uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Pemberian ganti kerugian ini didasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah.
5) Penitipan Ganti Kerugian, dalam hal pihak yang menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan pengadulan negeri/Mahkamah Agung ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat. Penitipan ganti kerugian dapat dilakukan dalam hal:
    (a) Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan;
    (b) Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
    (c) Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya, atau
    (d) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan; masih dipersengketakan kepemilikannya; atau diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang atau menjadi jaminan di bank. Penitipan ganti rugi diserahkan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam bentuk uang dengan mata uang Rupiah.

d. Tahapan Penyerahan Hasil

Tahap penyerahan hasil pengadaan tanah dimulai dari Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data-data pengadaan tanah. Secara teknis penyerahan hasil pengadaan tanah tersebut berupa bidang tanah dan dokumen pengadaan tanah dan dilengkapi dengan Berita Acara untuk selanjutnya dipergunakan oleh instansi yang memerlukan tanah guna pendaftaran/ pensertipikatan. Setelah itu, instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan pembangunan setelah dilakukan penyerahan hasil pengadaan tanah oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah.

Dari keseluruhan mekanisme dan tahapan pengadaan tanah sesuai UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat dilihat dalam bagan sebagai berikut[59] :

59. Paparan Kanwil Kementerian ATR/BPN Yogyakarta kepada Komnas HAM pada 24 Juli 2018


PENGADAAN TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM
01 TAHAPAN PERENCANAAN
02 TAHAPAN PERSIAPAN
03 TAHAPAN PELAKSANAAN
04 TAHAPAN PENYERAHAN HASIL
DOKUMEN PERENCANAAN
INSTANSI YANG MEMERLUKAN TANAH
GUBERNUR
TIDAK LENGKAP
DOKU MEN
LENGKAP
TIM PERSIAPAN
10 hr
SOSIALISASI KEPADA PIHAK YG BERHAK DAN PENDATAAN AWAL
20 hr + 30 hr
DITOLAK
30 hr
DIBATALKAN
SETUJU
TIM KAJIAN KEBERATAN
14 hr
KEBERATAN
30 hr
KONSULTASI PUBLIK ULANG
KONSULTASI PUBLIK
60 hr
Putusan MA lanjut/tidak
Gugatan ke MA
Gugatan PTUN
MENOLAK
SK PENETAPAN LOKASI
SETUJU
PENGUMUMAN
14 hr
DIUMUMKAN 14 HARI
PENYERAHAN HASIL
PERMOHONAN KE KANWIL BPN
PEMBENTUKAN PELAKSANA PT
PEMBENTUKAN SATGAS A & B
INVENTARISASI & IDENTIFIKASI
DAFTAR NOMINATIF & PETA BIDANG
KEBERATAN
VERIFIKASI
PENGADAAN PENILAI OLEH INSTANSI
KANTAH
PELEPASAN HAK DIHADAPAN KAKANTAH
PEMBERIAN GANTI RUGI
MUSYAWARAH BENTUK GANTI RUGI
PENAKSIRAN GANTI RUGI OLEH PENILAI
PENETAPAN PENILAI OLEH KETUA PPT
TIDAK SETUJU
MA
PN
JW putusan 30 hr
TIDAK SETUJU, TITIP

C.2. PERSINGGUNGAN DENGAN ASPEK HAM

Gagasan pengintegrasian hak-hak asasi manusia ke dalam proses pembangunan boleh dikatakan merupakan hasil dari pergulatan panjang masyarakat internasional dalam memajukan perlindungan terhadap manusia. Api yang memasak perkembangan itu adalah penderitaan umat manusia yang hadir dalam bentuk kemiskinan, penghancuran lingkungan. Realitas inilah yang menjadi salah satu pendorong pengintegrasian hak asasi manusia ke dalam pembangungan dengan disepakatinya Deklarasi tentang Hak atas Pembangunan (*Declaration the Right Development*) dimana pembangunan merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dicabut (*inaliable human right*). Sejalan dengan perkembangan ini parameter untuk mengukur keberhasilan pembangunan pun menjadi berubah[60].

Hak Asasi Manusia yang Minimum Harus Dipenuhi[61]

HAM	UU Internasional HAM		
	DUHAM	**PIHSP**	**PIHESB**
Keamanan - Penyiksaan - Penahanan sewenang-wenang - Pembunuhan di Luar Hukum	Pasal 5 Pasal 9 Pasal 3	Pasal 7 Pasal 9 -11 Pasal 6 (1)	Pasal 9, 11, 14
Partisipasi - Berpendapat/bereksperesi - Berkumpul dan berorganisasi - Ikut dalam pemerintahan	Pasal 19 Pasal 20 Pasal 21	Pasal 19 Pasal 21, 22 Pasal 25	Pasal 8
Kesejahteraan - Pendidikan - Pekerjaan - Pelayanan Kesehatan	Pasal 25,26 Pasal 23,24 Pasal 25 (1)		Pasal 13 Pasal 6,7 Pasal 12
Non Diskriminasi - Hak-hak perempuan - Hak-hak budaya	Pasal 16,17 Pasal 2,18,27	Pasal 3, 23 (3) Pasal 1,18,27,2	Pasal 15

60. Meuthia G Rochman, dkk, Ham Sebagai Parameter Pembangunan, ELSAM, 1997, hlm 8
61. Ibid, hlm. 9

Berlandaskan parameter tersebut maka kemudian dilakukan analisis dampak yang penting untuk mengukur sejauh mana kepatuhan dan menjadikan HAM sebagai parameter pembangunan yang didasarkan pada 3 (tiga) instrumen HAM[62] yang kemudian diturunkan dalam tahap pembangunan mulai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan penilaian akhir. Secara ringkas instrumen tersebut memiliki makna bahwa dalam pembangunan, termasuk infrastruktur perlu dilihat dan dianalisis dampak untuk menilai apakah[63] :

a) Secara sosial, rakyat tidak kehilangan institusi dan jaringan sosial yang bermanfaat.
b) Secara ekonomi, tidak lebih miskin secara materi maupun peningkatan taraf hidup.
c) Secara politik, rakyat tidak kehilangan institusi yang dapat melindungi atau menyuarakan kepentingannya, dan
d) Secara ekosistem, rakyat tidak tercerabut dari rantai ekosistem yang memenuhi kebutuhan hidup sehat dan murah. Jika terapksa harus pindah wilayah tinggal, kerugian ekologis ini harus diperhitungkan penggantinya.

Dalam tataran implementasi, peraturan perundang-undangan yang berubah-ubah berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan menimbulkan korban dari ketidakpastian hukum tersebut. Hal demikian tentu harus dihentikan akibatnya tanpa menunggu korban lebih banyak lagi dan kerugian lebih besar lagi, dan dapat berujung pada timbulnya ketidakadilan agraria yang berujung pada pelanggaran HAM[64].

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam konteks bab ini akan membahas mengenai regulasi terutama UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan umum guna mengidentifikasikan berbagai persoalan, hambatan, dan masukan dalam perspektif ahli dan HAM. Hal itu semata-mata dilakukan agar pembangunan infrastruktur yang sedang giat-giatnya dilakukan oleh pemerintah tidak menimbulkan efek pelanggaran HAM dan jika telah terjadi pelanggaran HAM maka diperlukan mekanisme untuk pemulihannya, serta perbaikan regulasi.

62. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Perjanjian Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, serta Perjanjian Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya
63. Op.Cit, hlm. 11
64. Ida Nurlinda, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur, Disampaikan pada wawancara Komnas HAM RI di UNPAD pada 8 Agustus 2018, hlm 2

C.2.1. KONSEP KEPENTINGAN UMUM

Hal yang menjadi kunci dan pokok pada pembahasan aspek pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah mendefinisikan kembali apa arti yang paling tepat mencerminkan hal tersebut. Diketahui kepentingan umum selalu mengalami dinamisasi definisi dari waktu ke waktu seiring perubahan regulasi dan politik hukum yang dijalankan penguasa pada saat regulasi diterbitkan. Demikian halnya pada saat UU Nomor 2 Tahun 2012 diundangkan telah terjadi perubahan dan pergeseran makna kepentingan umum.

Jika melihat rumusan yang diatur dalam ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria tidak mendefinisikan secara eksplisit mengenai kepentingan umum, kecuali ketentuan Pasal 6 yang mengatur tanah memiliki fungsi sosial. Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Mukim Zakie, SH, MH, Ph.D, Ahli Hukum Agraria Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta memetakan perkembangan definsi dan pengaturan kepentingan umum dalam beberapa regulasi yaitu[65] :

No	Regulasi	Pengertian Kepentingan Umum
1	UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah	Tidak menyinggung pengertian kepentingan umum
2	Inpres Nomor 9 Tyahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan	Termasuk kepentingan umum didefinisikan dalam bentuk list yaitu (1) Pertanahan, (2) Pekerjaan Umum, (3) Perlengkapan Umum, (4) Jasa Umum, (5) Keagamaan, (6) Ilmu Pengetahuan dan Seni Budaya, (7) Kesehatan, (8) Olah Raga, (9) Keselamatan Umum Terhadap Bencana Alam, (10) Kesejahteraan Sosial, (11) Makam/Kuburan, (12) Pariwisata dan Rekreasi, (13) Usaha-usaha Ekonomi yang Bermanfaat bagi Kesejahteraan Umum.
3	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah	Tidak ada terminilogi kepentingan umum hanya kosideran menimbang disebutkan aan tanah dalam usaha-usaha pembangunan yang dilakukan oleh instansi pemerintah, jadi kepentingan umum terbatas kepentingan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Akibatnya sering terajadi penyimpangan kegiatan pembebasan tanah sehingga dimanipulasi kepentingan swasta disebut sebagai kepentingan umum hanya karena keterlibatan pejabat pemerintah dalam pembebasan tanah.
4	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 Tentang Acara Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Pemerintah bagi Pembebasan Tanah untuk Kepentingan swasta	Dalam PMDN ini tidak ada kriteria dan syarat-syarat yang ahrus dipenuhi untuk masuk dalam kualifikasi kepentingan umum, sehingga dalam praktiknya menimbulkan permasalahan hukum. Penyimpangan demi kepentingan umum yang dilakukan swasta awalnya untuk menunjang kepentingan umum/fasilitas sosial, ternyata dimanfaatkan untuk kepentingan proyek swasta.
5	Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Memberikan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan seluruh masyarakat, dilakukan oleh pemerintah, dimiliki pemerintah dan tidak mencari keuntungan (non profit oriented). Pasal 5 merinci jenis kegiatan yang masuk ketegori kepentingan umum yaitu: (a) Jalan Umum, saluran pembuangan air; (b) Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi; (c) Rumah sakit umum dan Pusat-pusat Kesehatan Masyarakat; (d) Pelabuhan atau Bandar Udara atau terminal; (e) Peribadatan; (f) Pendidikan atau sekolahan; (g) Pasar umum atau pasar INPRES; (h) Fasilitas pemakaman umum; (i) Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya; (j) Banjir, lahar dan lain-lain bencana; (k) Pos dan Telekomunikasi; (l) Sarana olah raga; (m) Stasion penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya; (n) Kantor Pemerintah; dan (m) Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.
6	Pepres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum	Definisi kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah. Selain itu juga disebutkan kriteria dalam bentuk daftar yaitu: (a) jalan umum, jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi; (b) waduk, bendungan, bendung, irigasi, dan bangunan pengairan lainnya; (c) rumah sakit umum dan pusat kesehatan masyarakat; (d) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal; (e) peribadatan; (f) pendidikan atau sekolah; (g) pasar umum; (h) fasilitas pemakaman umum; (i) fasilitas keselamatan umum; (j) pos dan telekomunikasi; (k) sarana olah raga; (l) stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana penduk ungnya; (m) kantor Pemerintah, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan atau lembaga-lembaga internasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa; (n) fasilitas Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya; (o). lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan; (p) rumah susun sederhana; (q) tempat pembuangan sampah; (r) cagar alam dan cagar budaya; (s) pertamanan; (t) panti sosial;(u) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

65. Penjelasan tertulis dan wawancara Komnas HAM RI pada 24 Juli 2018 di Yogyakarta

7	Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Perpres Nomor 36 Tahun 2005	Adanya perubahan kategori pembangunan yang lebih sedikit hanya meliputi: (a) jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi (b) waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya; (c) pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal; (d) fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana; (e) tempat pembuangan sampah; (f) cagar alam dan cagar budaya; dan (g) pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.
8	UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Terdapat definisi mengenai kepentingan umum yaitu kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selain itu menetapkan bidang-bidang pembangunan untuk kepentingan umum menjadi 18 (delapan belas) bidang yaitu: (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 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) Srasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan (r) pasar umum dan lapangan parkir umum.

Merujuk hal tersebut, apa yang disebut kepentingan umum selalu menjadi perdebatan, walaupun sudah diberikan batasannya baik bersifat *general guidelines* maupun yang bersifat *list provisions*. Biasanya yang disebut dengan general guidelines seperti kepentingan sosial, kepentingan umum, kepentingan kolektif atau bersama. Sedangkan *list provisions* menentukan kepentingan umum dengan cara membuat daftar kepentingan umum[66]. Dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memadukan dua konsep tersebut yaitu baik *general guidelines* melalui Pasal 1 angka 6 yaitu kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sedangkan *list provisions* diatura melalui Pasal 10 yang menetapkan 18 (delapan belas) jenis kegiatan yang dikategorikan kepentingan umum.

Meskipun demikian Prof. Dr. Farida Patittingi SH, MH menekankan bahwa kepentingan umum itu harus dilaksanakan oleh pemerintah, dibiayai oleh pemerintah, dimiliki oleh pemerintah, dan tidak mencari keuntungan. Konsep ini sejalan dengan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum[67].

66. Farida Patittingi, Konflik Agraria dalam Pembangunan Infrastruktur, disampaikan kepada Komnas HAM pada 6 Juni 2018 di Makssar
67. Hasil wawancara pada 6 Juni 2018 di Makassar

Kriteria ini yang belum sepenuhnya diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, meskipun dalam Pasal 52 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa pendanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Apabila Instansi yang memerlukan tanah adalah Badan Hukum Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara yang mendapatkan penugasan khusus, pendanaan bersumber dari internal perusahaan atau sumber lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Karena akan kesulitan memenuhi kriteria tidak mencari keuntungan seperti kegiatan pembuatan jalan tol, bandara, pelabuhan, infrastruktur minyak, gas dan panas bumi. Dengan perkembangan saat ini terdapat mekanisme Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) Bentuk dari KPS salah satunya model pembiayaan alternatif yaitu BOT (*Build Operate Transfer*)[68] yang meliputi pengadaan barang, pembiayaan hingga pada tahap pengoperasian. Meskipun demikian yang akan menjadi problem apabila sebelum penyerahan kepada pemerintah objek rusak, hilang atau terbakar.

Secara hakekat, timbul pertanyaan apakah pembangunan infrastruktur tersebut termasuk kriteria pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga penyediaan tanahnya diperkenankan memakai instrumen hukum pengadaan tanah? Apakah negara atas nama prinsip "hak menguasai negara" diperkenankan melakukan pengambil-alihan hak atas tanah rakyatnya atas nama kepentingan umum? Dalam konsep negara kesejahteraan (sebagai bentuk negara hukum dalam arti materil), negara memang diharuskan berperan aktif untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, sehingga seringkali disebut sebagai *welfare state*[69]. Maria SW Sumardjono menekankan meskipun negara terpaksa mengambil-alih hak atas tanah orang lain, hal tersebut harus didasarkan atas 2 (dua) alasan[70], yaitu:

---

68. BOT merupakan salah satu konsep dimana sebuah proyek dibangun dengan pembiayaan yang akan ditanggung oleh pihak swasta atau merupakan sebuah kerja sama antara pemerintah dan swasta. Akan tetapi, pihak yang menjadi pembiaya proyek mempunyai hak untuk pengoprasian dan me ngambil manfaat dari proyek tersebut. Pembiayaan dengan konsep BOD dapat dilakukakn dengan 2 cara yaitu pinjaman (debt finance)dan pembiayaan penyertaan (equity investment).
69. Ida Nurlinda, 2009, Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum, Penerbit Raja Grafindo, Jakarta: hlm. 15
70. Maria S.W. Sumardjono, 2015, Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: dari Keputusan Presiden sampai Undang-undang, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta: hlm. 1

1. Bahwa perbuatan pengambil-alihan dilakukan semata-mata untuk memenuhi kepentingan umum; dan
2. Terhadap pemegang hak atas tanah semula harus diberi ganti kerugian.

Kedua alasan tersebut harus dipertimbangkan secara komulatif, meskipun diantara keduanya tarik menarik. Tarik menarik antara kedua nilai tersebut harus difahami dalam kerangka asas hukum fungsi sosial atas tanah sebagaimana normanya tercantum dalam Pasal 6 UUPA. Negara harus menjamin terselenggaranya kepentingan umum, sekaligus melindungi kepentingan individu secara bersamaan, demi tercapainya 3 (tiga) tujuan hukum sekaligus baik keadilan, kepastian hukum maupun kemanfaatan. Meskipun ketiganya sulit dicapai sekaligus, namun paling tidak mendekati ketiga hal ideal tersebut[71].

Kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan masyarakat secara keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang menyangkut juga perlindungan hak-hak individu sebagai warga Negara serta menyangkut pengadaan dan pemeliharaan sarana publik serta pelayanan kepada publik[72]. Untuk itu perlu disusun pedoman umum kepada pemerintah untuk menetapkan suatu kegiatan merupakan kegiatan yang memenuhi syarat sebagai kepentingan umum, dan dirumuskan dalam suatu daftar kegiatan yang mengidentifikasi tujuannya, yang oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat bagi masyarakat secara keseluruhan. Hal kegiatan lain yang tidak tercantum pada daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk menggunakan instrumen pengadaan tanah. Merujuk pada uraian tersebut, maka berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dengan pengadaan tanah dan/atau pembebasan tanah selama ini, ruang lingkup kepentingan umum tersebut harus bersifat limitatif[73].

Prof. Dr. Arie S Hutagalung, SH. M.LI, Guru Besar Hukum Agraria Universitas Indonesia menegaskan bahwa asas-asas pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memperhitungkan apakah ada asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Selain itu,

---

71. Ida Nurlinda, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur, Makalah disampaikan pada Komnas HAM RI di UNPAD pada 8 Agustus 2018, hlm. 4
72. Maria S.W. Sumardjono, 2008, Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Penerbit KOMPAS, Jakarta: hlm. 244
73. Op.Cit, hlm. 5

ditekankan bahwa ketentuan atau kriteria kepentingan umum adalah tidak digunakan untuk mencari keuntungan hal itu ditegaskan dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Kriteria inilah yang dalam proses penyusunan RUU Pertanahan yang saat ini menjadi UU Nomor 2 Tahun 2012 mendapat tentangan dari pengusaha-pengusaha jalan tol dan bahkan mendatangi kantornya. Sebab, mereka jelas mencari keuntungan atas nama pembangunan demi kepentingan umum[74].

LBH Makassar, AGRA, dan KPA Sulawesi Selatan juga memberikan sorotan terhadap pemaknaan kepentingan umum, terutama di Sulawesi Selatan menyangkut rencana pembangunan pembangkit listrik baru karena PLN wilayah Sulawesi Selatan dan Barat sudah surplus 200 MW dan hasil pembangunan pembangkit listrik diduga disalurkan kepada industri pertambangan nickel, semen dan perkebunan, jadi bukan kepentingan masyarakat luas[75].

Pandangan serupa juga disetujui oleh LBH Bandung dalam berbagai advokasi yang dilakukan terutama untuk Bandara Kertajati dan Pelabuhan Patimban di Jawa Barat definisi kepentingan umum masih sangat sumir terutama menyangkut area-area komersil yang memanfaatkan pengadaan tanah dengan dalih kepentingan umum tersebut[76].

Mukim Zakie, SH, MH, Ph.D juga memberikan kritik terhadap definisi kepentingan umum dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 karena yang ditonjolkan adalah untuk kepentingan pembangunan yang lebih menonjol hanya penyebutan list, untuk kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya. List kriterianya dinilai kurang tepat, kepentingan yang dimaksud kepentingan pemerintah atau kepentingan rakyat sehingga tahun 2006 - 2012 banyak bupati/walikota yang terseret kasus korupsi karena ketidakjelasan masalah ini. Harusnya pendefinisian kepentingan umum untuk diperjelas, serta diklasifikasikan fasilitas umum itu punya pemerintah. Oleh karena itu, hal lain yang dikritisi dalam UU 2/2012 adalah akses menuju suatu fasilitas atau kepentingan umum dengan cara pengadaan tanah, tidak melihat perusahaan milik pemerintah atau swasta[77].

---

74. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 21 Mei 2018 di Jakarta
75. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 5 Juni 2018
76. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 8 Agustus 2018 di Bandung
77. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 24 Juli 2018 di Jogyakarta

Perubahan definisi kepentingan umum juga mendapatkan sorotan Dr. Julius Sembiring, S.H., MPA, Ahli Hukum Agraria dari Sekolah Tinggi Pertanahan Yogyakarta, mulai dari tahun 1961 sampai dengan lahirnya UU Nomor 2 Tahun 2012 tercatat 5 (lima) regulasi dimana definisi kepentingan umum berubah-ubah, sebagai contoh jika dalam UU 20 Tahun 1961 terdapat 13 (tiga belas) jenis maka pada UU 2 Tahun 2012 terdapat 18 (delapan belas) list kepentingan umum, namun hanya 1 (satu) yang tidak boleh dikerjasamakan dengan swasta (non-Negara) terkait dengan pertahanan dan keamanan. Dalam pandangannya Undang Undang No. 2 Tahun 2012 longgar karena ada kerja sama dengan pihak lain, misalnya swasta yang melaksanakannya[78]. Bila diamati, pemuatan daftar kegiatan tersebut hanyalah memuat judul kegiatannya saja (misalnya pekerjaan umum, pertahanan dan lain-lain) tanpa merinci lebih lanjut. Bandingkan misalnya dengan keadaan di Amerika Serikat sebagaimana termuat dalam Konstitusi Idaho tahun 1980, yang menyebutkan secara rinci hal-hal yang masuk dalam pengertian kepentingan umum[79]. Oleh karena itu, mempertimbangan konstitusi dalam UUD 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3) jo. UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, serta Deklarasi tentang Hak atas Pembangunan (Declaration the Right Development) yang bertujuan mensejahterakan masyarakat dan membuka wadah partisipasi, maka definisi kepentingan umum perlu diperjelas.

C.2.2. KONSEP GANTI KERUGIAN

Dari laporan pengaduan yang diterima oleh Komnas HAM terkait pembangunan infrastruktur selama tahun 2017 yang lalu, hampir 67% berkenaan persoalan ganti kerugian yang kemudian bervariasi menjadi persoalan pengambilan lahan secara sewenang-wenang dan penitipan (konsinyasi) di Pengadilan. Oleh karena itu perlu dicermati apa sesungguhnya akar persoalan yang mengatur ganti kerugian dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

78. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 24 Juli 2018 di STPN Jogyakarta
79. Maria SW, Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, 2009, Kompas, hlm. 245

Kewenangan negara untuk mengambil-alih hak atas tanah seseorang diatur dalam konstitusi, khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD, pada aspek yang lain pemegang hak atas tanah untuk memperoleh ganti kerugian pun juga mendapat perlindungan konstitusi melalui Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945. Ketentuan tersebut menegaskan jaminan kepada setiap orang untuk mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang. Maria S.W. Sumardjono mengutip pandangan Notonagoro menekankan falsafah "kedwitunggalan" yaitu kedua ketentuan tersebut kemudian ditindak lanjuti oleh UUPA melalui Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 18 UUPA. Wewenang negara untuk mengatur dalam penguasaan oleh negara ditujukan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, tanpa melanggar hak orang lain dan prinsip-prinsip keadilan. Hal demikian sejalan dengan falsafah bangsa Indonesia, tentang konsep hubungan antara manusia dengan tanah yang menempatkan individu dan masyarakat sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Falsafah kedwitunggalan antara kewenangan negara untuk mengedepankan kepentingan umum dan melindungi kepentingan pemegang hak atas tanah, merupakan wujud penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM dalam kerangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum[80].

Dalam Pasal 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 mengatur bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan dan keselarasan. Tidak ada kriteria yang jelas dalam regulasi tersebut, akan tetapi ganti kerugian yang layak tersirat dalam[81]:

pertama, Penjelasan Pasal 2 huruf b UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas keadilan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik;

---

80. Ida Nurlinda, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur, Makalah disampaikan pada Komnas HAM RI di UNPAD pada 8 Agustus 2018, hlm. 4
81. Penjelasan tertulis Pemprov DI Jogyakarta dan Kanwil BPN Jogyakarta kepada Komnas HAM RI pada 25 Juli 2018

kedua, yang dimaksud dengan 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;
ketiga, yang dimaksud dengan asas kesejahteraan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas; dan
keempat, Pasal 4 menyatakan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.
Apabila dilakukan pencermatan lebih mendalam sebetulnya dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan aturan pelaksanaanya tidak menetapkan secara eksplisit kriteria dalam ganti rugi yang layak dan adil, akan tetapi dari pasal-pasal penjelasan sebagaimana dimaksud di atas, dapat dilihat beberapa parameter mendasar yaitu:

a. mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik;
b. mendapatkan ganti kerugian yang layak;
c. memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak; dan
d. menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Prof. Dr. Farida Patittingi, SH, MH juga memberikan kritik karena dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tidak menetapkan secara tegas tentang dasar dan kriteria penilaian yang sangat penting menjadi dasar, yaitu status hak atas tanah dan tanda bukti haknya, serta lokasi atau letak tanahnya[82]. Oleh karena itu mendorong kriteria ganti kerugian yang layak dan adil tidak semata-mata hanya dilihat dari aspek materielnya[83]

82. Farida Patittingi, Konflik Agraria dalam Pembangunan Infrastruktur, hlm. 2 makalah disampaikan kepada Komnas HAM pada 6 Juni 2018 di Makassar
83. Kerugian materiel adalah ganti kerugian yang diberikan berdasarkan keadaan nyata dari objek pengadaan tanah, baik berupa tanah maupun benda-benda yang ada di atas tanah yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tanah tersebut sebagai objek pengadaan tanah.

akan tetapi memperhitungkan juga aspek immaterielnya[84], sementara dalam UU Nomor 12 Tahun 2002 hanya menetapkan ganti rugi materiel saja[85].

Dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 ganti kerugian hanya diberikan berdasarkan penilaian dari Penilai (appraisal) Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) yang mendapatkan lisensi dari BPN dan ijin praktik dari Kementerian Keuangan RI dengan menilai bidang-bidang tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Sebetulnya dalam Penjelasan Pasal 33 huruf f UU Nomor 2/2012 menyampaikan bahwa kerugian lain yang dapat dinilai merupakan kerugian non-fisik (immateriel) akan tetapi terbatas dan disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa. Konsepsi inilah yang dimaknai sebagai penilaian terhadap aspek immateriil, akan tetapi masih bersifat kaku, sehingga hal-hal lain seperti nilai historis, warisan budaya, atau yang dalam pandangan Prof. Ida Nurlida, SH, ahli hukum agraria UNPAD seharusnya ada penilaian terhadap aspek immateriel berupa sosio-magis-religius seperti di Australia perlu diatur dalam revisi UU Nomor 2/2012[86].

Padahal, PBB dalam implementasi Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya telah menerbitkan *Basic Principles and Guidelines On Development-Based Evictions and Displacement Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living* A/HRC/4/18, terutama angka 60 memastikan adanya kompensasi yang adil atas kerugian apa pun atas properti pribadi, nyata atau lainnya atau barang, termasuk hak atau kepentingan dalam properti, dengan memperhitungkan aspek kehilangan nyawa atau anggota badan; gangguan fisik atau mental; kehilangan kesempatan, termasuk pekerjaan, pendidikan, dan manfaat sosial; kerusakan material dan

---

84. Kerugian immateriel yaitu kerugian yang dapat diderita oleh seseorang akibat diambilnya tanahnya yang semula dapat memberikan keuntungan bagi pemegang hak atas tanah karena lokasi atau letaknya tanah tersebut strategis, dan/atau kerugian yang dapat diderita oleh pemegang hak atas tanah akibat pengambilalihan tanahnya yang merupakan satu-satunya sumber hidup dan kehidupannya, termasuk faktor psikologis pemiliknya.
85. Ibid, hlm.3
86. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 8 Agustus 2018 di UNPAD, Bandung

kehilangan penghasilan, termasuk hilangnya potensi penghasilan; kerusakan moral; dan biaya yang diperlukan untuk bantuan hukum atau ahli, obat-obatan dan layanan medis, serta layanan psikologis dan sosial.

Saniah (2010) menyebutkan bahwa dengan asas keadilan, kepada masyarakat yang terkena pembebasan tanah atau pengadaan tanah diberikan ganti rugi yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun non fisik. Kerugian fisik mungkin bisa dihitung dan dinilai dengan materi, penebusannya pun dalam bentuk pemberian ganti kerugian mungkin bisa diatasi. Pemulihan penderitaan non fisik tidak cukup dengan hanya memberikannya kepuasan material, tetapi harus pula dibarengi dengan kepuasan *immateriel*. Dupond (2008) menyatakan bahwa kerugian non fisik (*immateriel*) jauh lebih sulit untuk ditentukan, dibuktikan dan diukur. Tidak ada harga pasar yang obyektif, oleh karena itu, kerugian non fisik hanya bisa diperkirakan secara subyektif[87].

The Asian Development Bank's Summary of the Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice (1998, dalam FAO 2008) menyatakan bahwa terdapat beberapa kerugian atas *Costumary Right* yang mungkin membutuhkan kompensasi seperti dijelaskan pada tabel[88]:

Daftar Kerugian yang Membutuhkan Kompensasi Menurut ADB

Losses Of Customary Rights That May Require Compensation *(The Asian Development Bank's Summary of the Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice)*	
- Agricultural Land; *- House Plot (Owned Or Occupied);* *- Business Premises (Owned Or Occupied);* *- Access To Forest Land;* *- Traditional Use Rights;* *- Community Or Pasture Land;* *- Access To Fishponds And Fishing Places;*	*- Income From Rent Or Sharecropping;* *- Income From Wage Earnings;* *- Income From Affected Business;* *- Income From Tree Or Perennial Crops;* *- Income From Forest Products;* *- Income From Fishponds And Fishing Places;* *- Income From Grazing Land;*

87. Heniko Okada, Dkk, Model Penentuan Komponen Kerugian Non Fisik Dalam Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan, Jurnal Sosek Pekerjaan Umum, Vol. 7 No.1 April 2015, hlm. 3
88. Ibid, hlm.4

- House Or Living Quarters; *- Other Physical Structures;* *- Structures Used In Commercial/Industrial Activity;* *- Displacement From Rented Or Occupied Commercial Premises;* *- Income From Standing Crops;*	*- Subsistence From Any Of These Sources;* *- Schools, Community Centres, Markets, Health Centres;* *- Shrines, Religious Sites, Places Of Worship And Sacred Grounds;* *- Cemeteries And Other Burial Sites;* *- Access To Food, Medicines And Natural Resources*

Sebetulnya terdapat hal yang sangat fundamental dan mempengaruhi proses penilaian – akan tetapi sering lupa dilakukan dalam pengadaan tanah adalah survei sosial ekonomi. Padahal hal tersebut adalah kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU Nomor 2/2012. Fungsi survei ini sangat penting untuk mengidentifikasi tingkat individualisme atau kolektifisme yang berfungsi sebagai dasar membangun pola pendekatan kepada mereka, jenis dan macam pekerjaan sebagai kehidupan ekonomi dan tingkat pendapatan yang diperolehnya sebagai dasar untuk membangun strategi atau cara agar kehidupan ekonomi tidak mengalami gangguan, berapa orang yang harus mengalami alih profesi dan profesi apa yang harus ditawarkan kepada mereka[89]. Survei ini dalam pandangan Slamet Nuryanto, Bappeda Provinsi Jawa Barat adalah kewajiban selain amanat regulasi juga untuk mendapatkan gambaran dan kerangka yang jelas dalam proyek pembangunan[90].

Prof. Arie S Hutagalung, SH, M.LI, menekankan kriteria paling mendasar mengenai kelayakan adakah ketentuan terkait besar ganti kerugian yang dituangkan dalam angka sedemikian rupa sehingga kondisi ekonomi dan sosial dari yang terkena pembangunan tidak menjadi turun. Sebagai contoh pengadaan tanah untuk pembangunan bandara *New Yogyakarta Internasional Airport* (NYIA) di Kulonprogo yang tanahnya subur, seharusnya tanah baru sebagai pengganti juga harus subur sehingga dapat dimanfaatkan oleh masyarakat terdampak[91]. Mukmin Zakie, SH, M.Hum, Phd mengutip pandangan Subekti setuju

89. Darwin Ginting, Kajian Hukum Percepatan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infratruktur, Sinergi Mandiri, 2016, hlm. 47
90. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 9 Agustus 2018 di Bandung
91. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 21 Mei 2018 di Jakarta

bahwa yang dimaksud kerugian yang dapat diminta penggantian itu tidak hanya berupa biaya-biaya yang sungguh-sungguh telah dikeluarkan (konsten),atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda si berpiutang (*scaheden*), tetapi juga berupa kehilangan keuntungan (*interressen*) yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berhutang tidak lalai (*winstanderving*)[92].

C.2.3. PENYEMPITAN TAFSIR MUSYAWARAH

UU No. 2 Tahun 2012 mengatur mekanisme musyawarah dilakukan dalam dua hal yang meliputi musyawarah untuk menentukan lokasi pembangunan dan musyawarah untuk menentukan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian.

Dalam UU tersebut, mekanisme musyawarah dilakukan oleh Tim Persiapan dalam Konsultasi Publik, yaitu proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Konsultasi Publik dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak. Sebagai sebuah proses komunikasi dialogis maka Konsultasi Publik dapat dilakukan lebih dari satu kali, melibatkan semua Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak. Undangan diajukan paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum pelaksanaan Konsultasi Publik dilakukan. Pelaksanaan Konsultasi Publik dilakukan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja yang dihitung mulai tanggal ditandatanganinya daftar sementara lokasi rencana pembangunan. Setelah dilakukan Konsultasi Publik ada pihak yang keberatan maka diajukan Konsultasi Publik ulang dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Jika setelah Konsultasi Publik ulang masih ada yang keberatan maka Gubernur membentuk Tim Kajian Keberatan. Pada tahap ini tim melakukan musyawarah kembali dengan pihak-pihak yang mengajukan keberatan tersebut dengan jangka waktu penanganan paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan[93].

---

92. Keterangan tertulis kepada Komnas HAM tertanggal 24 Juli 2018
93. Julius Sembiring, Hukum Tanah dan Pengadaan Tanah, hlm. 7, Disampaikan kepada Komnas HAM pada wawancara mendalam 25 Juli 2018 di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta (STPY)

Musyawarah mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dilakukan oleh Lembaga Pertanahan dengan Pihak yang Berhak setelah hasil penilaian diberikan oleh Penilai. Dalam proses ini, Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) mengundang Pihak yang Berhak paling lambat 5 (lima) hari kerja sebelum tanggal pelaksanaan musyawarah.

Musyawarah dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai diserahkan kepada Ketua PPT.Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dituangkan dalam Berita Acara Kesepakatan yang ditindaklanjuti dengan pemberian ganti kerugian.

Dari rangkaian proses tersebut, Dr. Julius Sembiring, S.H., MPA menekankan bahwa permasalahan yang sering timbul dalam praktik adalah: pertama, penyampaian undangan yang tidak tepat, baik pihak yang diundang maupun jangka waktu pemberian undangan; kedua, proses musyawarah yang kurang dialogis karena keterbatasan kemampuan dan 'keberanian' masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya[94].

Dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum meskipun pelibatan masyarakat diatur melalui mekanisme sosialisasi[95], konsultasi[96] dan musyawarah[97], akan tetapi masih dinilai prosedural bukan substabsial[98], dengan indikasi:

a. Dalam proses sosialisasi, konsultasi,dan musyawarah masyarakat seringkali ditempatkan sebagai objek pembangunan. Indikasi tersebut adalah mereka harus menerima hal-hal yang disampaikan oleh pemerintah dan jika memiliki keberatan atau penolakan terhadap rencana pemerintah, termasuk mengenai bentuk/besaran ganti

94. Ibid, hlm.8
95. Dilakukan dalam tahap persiapan yang memberitahukan semata-mata rencana pembangunan kepada warga yang terdampak.
96. Konsultasi dilakukan dalam tahap persiapan untuk menyatakan persetujuan atau penoalakan terhadap rencana pembangunan sebagai dasar penetapan lokasi (PENLOK).
97. Musyawarah dilakukan dalam tahap pelaksanaan setelah ada penilaian KJPP dijadikan dasar musyawarah menetapkan bentuk ganti kerugian bukan nilai ganti ruginya.
98. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 8 Agustus 2018 di UNPAD, Bandung

kerugian disalurkan melalui mekanisme pengadilan, baik tata usaha Negara[99] dan pengadilan umum[100].

b. Bahwa dalam proses konsultasi, sosialisasi dan musyawarah biasanya Pemerintah selalu mendapatkan pendampingan dari Kejaksaan sebagai penasihat hukum, sedangkan masyarakat yang menjadi objek pembangunan demi kepentingan umum justru diminta secara langsung dan jarang yang dberikan kesempatan untuk mendapatkan bantuan pendamping advokasi maupun penasihat hukum.

Dengan kondisi ini maka secara hukum posisi masyarakat dan pemerintah menjadi tidak equal karena lebih banyak menerima instruksi dan penyampaikan terhadap program, lokasi dan sampai besaran nilai ganti kerugian hasil penilaian apprasial KJJP, karena pemerintah selalu menganggap bahwa hasil penilaian tersebut bersifat final[101].

Sebetulnya jika mengacu pada ketentuan Pasal 38 ayat (1) dan (2) tidak ada larangan dalam musyawarah untuk membicarakan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian (appraisal). Walaupun pada akhirnya selalu meminta masyarakat menggugat jika memiliki keberatan terhadap proses dan hasil musyawarah.

Prof. Arie S Hutagalung, juga menyoroti bahwa masalah konflik agraria di bidang infrastruktur terutama dipicu karena tidak adanya musyawarah dalam nilai ganti rugi tanah, dan dalam pelaksanaan dan UU No. 2/2012 itu hanya menunjuk penilai publik, tata caranya dengan kriteria yang dimaksud kepentingan umum itu yang tidak jelas dalam pengaturan yang menghasilkan nilai ganti kerugian, dimana nilainya tidak dinegosiasikan[102].

---

99. Pasal 23 UU Nomor 2/2012 menetapkan dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan sebagaimana masih terdapat keberatan, Pihak yang Berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi.
100. Pasal 38 UU Nomor 2/2012 menyatakan dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian.
101. Hasil wawancara terhadap berbagai stakeholders baik di Sulawesi Selatan, Jawa Barat dan Yogyakarta selalu menyatakan bahwa hasil penilaian appraisal KJPP adalah final dan tidak bisa merubah dengan alasan mereka adalah profesional dan jika membayarkan nilai yang diluar harga penaksiran KJPP akan menjadi temuan tindak pidana.
102. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 21 Mei 2018 di Jakarta

Dr. Darwin Ginting, SH, MH, SpN, lebih tegas lagi melihat bahwa dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 terdapat penyempitan tafsir terhadap objek musyawarah. Dalam Pasal 37 UU Nomor 2/2012 ditentukan bahwa obyek musyawarah adalah bentuk dan/atau besaran ganti kerugian. Artinya musyawarah antara warga pemilik tanah yang terkena dengan Panitia Pelaksana Pengadaan Tanah hanya difokuskan pada bentuk ganti kerugian atau besar ganti kerugian atau besar dan bentuk ganti kerugian. Namun dalam Perpes 71 Tahun 2012 khususnya Pasal 66 ayat (4) jo. Pasal 68 ayat (3) dinyatakan bahwa objek musyawarah hanya difokuskan pada upaya mencapai kesepakatan mengenai bentuk ganti rugi[103].

Terlepas dari adanya permasalahan inkosistensi antara UU dan Perpres yang dapat berimplikasi serius terhadap Pasal 66 ayat (4) jo. Pasal 68 ayat (3) tersebut diharapkan proses musyawarah dapat segera memperoleh kesepakatan, sehingga proses dapat diakhiri. Jika terdapat keberatan mengenai besaran ganti rugi, maka keberatan tersebut menjadi tanggungjawab Panitia Pelaksana. Keberatan atas besaran ganti rugi diserahkan kepada pengadilan berdasarkan gugatan warga masyarakat yang terkena tanahnya[104].

Prof. Dr. Maria S Sumardjono, SH, MCL, MPA, menilai bahwa penyederhanaan ini tampaknya didasarkan pada pertimbangan bahwa penilaian ganti kerugian yang dilakukan oleh Penilai sudah dianggap optimal sehingga tidak perlu dimusyawarahkan dengan pemegang hak atas tanah. Namun demikian, secara yuridis penyederhaan tersebut dapat dipandang sebagai bentuk norma baru dan menghilangkan hak pemegang hak atas tanah sebagai bentuk pemaksaan untuk menerima ganti kerugian. Jika demikian maka makna musyawarah sebagai hakikat pengadaan tanah menjadi terabaikan[105].

---

103. Darmin Ginting, Kajian Percepatan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur, Bandung, Sinergi Mandiri, hlm. 51
104. Ibid, hlm. 51
105. Maria S.W. Sumardjono, 2015, Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: dari Keputusan Presiden sampai Undang-undang, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta: hlm. 37

Dengan perubahan makna musyawarah yang semakin sempit, maka hakikat dari proses tersebut tidak sejalan dengan prinsip HAM. Mengingat kalau kita mengacu pada Prinsip-prinsip pokok hak asasi manusia yang merupakan rumusan dasar dan acuan standar dalam pelaksanaan hak asasi manusia, salah satunya adalah pentingnya menjamin partisipasi dan kontribusi masyarakat. Beberapa instrumen HAM yang mengatur pemenuhan hak untuk berpartisipasi adalah Kovenan Hak Sipil dan Politik melalui Pasal 19, 21 dan Pasal 22 ayat (1), dalam Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya diatur dalam Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 7, dalam Deklarasi Hak Atas Pembangunan diatur dalam Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 8 ayat (2).

Pengakuan terhadap prinsip-prinsip HAM ini akan sangat membantu misalnya mengedepankan kenyataan bahwa proses pembangunan yang dijalankan ternyata seringkali tidak melibatkan partisipasi masyarakat, masih berpihak pada kepentingan kelompok-kelompok tertentu, tidak merata, serta membuahkan kemiskinan dan kesenjangan sosial yang semakin tajam[106]. Padahal dampak pembangunan, termasuk tindakan pengusiran paksa jika menjadi tindakan terakhir salah satu prasyaratnya harus terlebih dahulu ada pembicaraan yang menyeluruh meliputi seluruh alternatif penyelesaiannya untuk menghindari kekerasan (Komentar Umum 7 (1997) Hak atas Tempat Tinggal yang Layak: Pengusiran Paksa (Pasal 11 ayat (1) Pejanjian Internasional atas Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya). Dengan demikian, maka setiap orang dan seluruh masyarakat berhak untuk turut berperan aktif secara bebas dan berarti dalam partisipasi dan berkontribusi untuk menikmati pembangunan, kehidupan sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya[107].

Setelah faktor keamanan fisik terjamin, manusia mempunyai hak menyatakan pendapat dan aspirasinya. Tentu saja ini tidak mengatakan bahwa setiap warga negara mempunyai kemampuan dan hak bersuara pada setiap proses pengambilan keputusan. Tetapi masyarakat lokal harus diakui pengetahuannya tentang situasi dan kebudayaan lokal. Sebagai gambaran, dari suatu studi yang dilakukan Bank Dunia terhadap

106. Komnas HAM, Pembangunan Berbasis HAM: Sebuah Panduan, Jakarta, 2013, hlm. 39
107. Ibid, hlm. 41

25 proyek yang mengalami kegagalan, 80% disebabkan karena tidak melibatkan masyarakat lokal. Untuk proses pengambilan keputusan yang lebih tinggi suatu kelompok memilih para wakilnya, karena memilih wakil tanpa intervensi dari luar merupakan hak politik yang dasar[108].

Penyampaian aspirasi baru efektif jika hal-hal berikut terpenuhi, pertama, individu atau wakilnya mendapatkan gambaran yang jelas tentang keadaan. Oleh sebab itu adalah hak asasi untuk mendapatkan informasi tentang suatu proses dimana berbagai kelompok terlibat, misalnya pemerintah harus terbuka tentang jumlah dan asal sumber dana serta digunakan untuk apa dan cara bagaimana; kedua, individu atau kelompok mampu secara ekonomi maupun sosial menyampaikan pendapatnya. Secara ekonomi, individu tidak habis waktu dan tenaganya untuk memenuhi kebutuhan dasar, harus ada waktu untuk berinteraksi dengan kelompok-kelompok yang dipandang dapat membela kepentingannya, mempu memahami persoalan-persoalan lokalnya, karena itu distribusi yang efektif adalah sangat terkait dengan pelaksanaan hak politik seseorang[109].

Sebetulnya proses partisipasi ini bisa dibedakan menjadi empat tahap: penentuan pilihan, pilihan kebijakan, pelaksanaan, pemantauan, penilaian (*assessment*) dan akuntabilitas[110]. Penentuan pilihan ini merupakan tahap awal dari perancangan kebijakan termasuk dalam program pembangunan, sehingga sebelum kebijakan dirancang masyarakat harus bisa menyatakan tujuan apa yang ingin mereka capai. Sedangkan pilihan kebijakan, dilakukan ketika kebijakan dirancang dan keputusan diambil mengenai alokasi sumber daya untuk penggunaan-penggunaan yang berbeda. Sebagai contoh masyarakat miskin biasanya akan ditinggalkan karena mereka tidak memiliki kekuatan politis dan finansial yang cukup membuat kepentingan mereka diperhitungkan. Negara diwajibkan untuk merancang kebijakan-kebijakan yang layak untuk pembangunan nasionalnya yang ditujukan untuk meningkatkan kelayakan hidup semua warga dan individu yang didasarkan pada partisipasi mereka secara aktif, bebas

108. Meuthia G Rochman, dkk, Ham Sebagai Parameter Pembangunan, ELSAM, 1997, hlm 28
109. Ibid, hlm. 29
110. Komnas HAM, Pembangunan Berbasis HAM: Sebuah Panduan, Jakarta, 2013, hlm. 53

dan berarti dalam pembangunan dan dalam mendapatkan pendistribusian keuntungan yang adil[111]. Sedangkan tahap pelaksanaan diartikan masyarakat harus diberikan kesempatan berpartisipasi menyangkut implementasi program atau kebijakan. Terakhir adalah pemantauan dan assessment atas keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan/program. Tahap ini Negara atau pemerintah serta pemangku kewajiban lain bisa dimintai pertanggungjawaban atas kewajiban-kewajiban mereka[112].

C.2.4. LEMBAGA PENILAI DAN HASIL PENILAIAN

Merujuk pada ketentuan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur bahwa bahwa nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian. Konsekuensinya maka lembaga Penilai (appraisal) Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) yang diberikan mandat melakukan penilaian terhadap objek tanah yang akan menjadi lokasi pembangunan untuk kepentingan umum menjadi hal yang sangat penting dan strategis. Eksistensi penilai pertanahan harus betul-betul mencerminkan profesionalisme dan kecakapan multi disipilin ilmu dengan tetap mengedepankan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia – karena akan sangat berdampak dan berpengaruh pada kelanjutan hidup masyarakat korban/ terdampak jika proses penilaian dilakukan secara serampangan.

Sebelum lahirnya UU Nomor 2/2012, dalam sejarah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, masalah Lembaga Penilai atau Tim Penilai Harga Tanah baru dikenal pada Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006. Sedangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum tugas untuk melakukan penilaian harga tanah dan objek lainnya masih menjadi tugas dan kewenangan Panitia Pegadaan Tanah[113]. Kewenangan panitia pengadaan tanah untuk

111. Ketentuan Pasal 2 ayat (3) Deklarasi Hak Atas Pembangunan
112. Ibid, hlm. 54
113. Sulasi Rongiyati,Eksistensi Lembaga Penilai Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Jurnal Negara Hukum, Vol. 3, No. 1, Juni 2012, hlm. 3, diakses dari http:// perpustakaan. dpr.go.id/catalog/index. php?p=showdetail&id=26334&keywords

melaksanakan pengadaan tanah sekaligus melakukan penilaian terhadap harga tanah yang akan dibebaskan guna melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dalam implementasi sering kali tidak dapat bersikap obyektif. Penetapan harga tanah yang dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah cenderung berpihak pada pihak yang membutuhkan tanah dan mengabaikan kepentingan pihak pemilik atau pemegang hak atas tanah. Faktor tersebutlah yang menjadi salah satu yang mendorong lahirnya pengaturan lembaga penilai melalui UU Nomor 2 Tahun 2012 untuk menghitung besarnya ganti rugi terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan juga pengalaman kesulitan dalam menetapkan lembaga penilai apakah Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah ataukah Panitia Pengadaan Tanah itu sendiri.

Akhirnya, melalui UU Nomor 2 Tahun 2012 khususnya Pasal 31 memberikan legitimasi akan keberadaan penilai pertanahan[114] dan menegaskan pentingnya penilai publik karena sangat menentukan nilai ganti kerugian yang akan diterima kepada pemegang hak atas tanah. Terlebih penilaian yang dilakukannya akan digunakan sebagai dasar musyawarah untuk menetapkan nilai ganti kerugian. Oleh karenanya Penilai Pertanahan yang profesional dan kredibel mutlak diperlukan jika ingin penyelenggaraan pengadaan tanah benar-benar mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokrasi dan keadilan yang mencerminkan keseimbangan hak pemegang hak atas tanah dengan instansi yang membutuhkan tanah[115].

UU No. 2 tahun 2012 memberikan kewenangan secara atributif kepada Penilai Pertanahan, berupa wewenang untuk menentukan harga/nilai tanah yang selanjutnya digunakan sebagai dasar penetapan ganti rugi. Wewenang Penilai Pertanahan tidak hanya terbatas menilai harga tanah (permukaan tanah) tetapi juga meliputi penilaian terhadap harga/nilai ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat

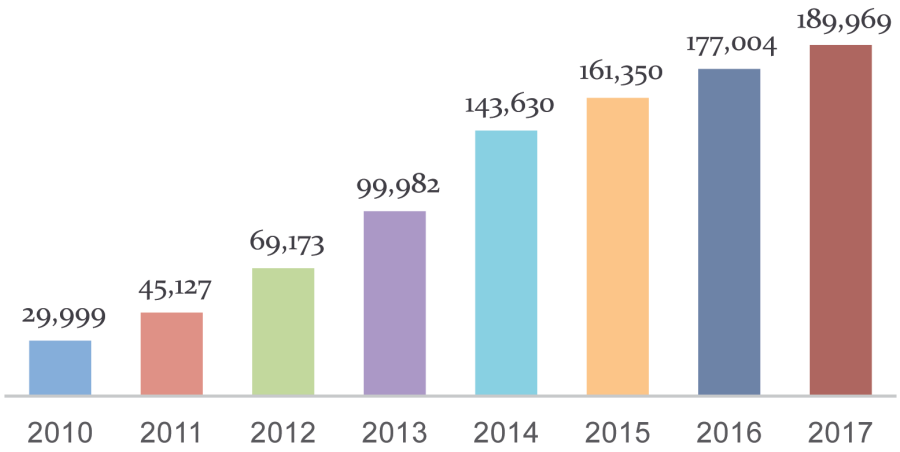
---

114. Pasal 1 angka 11 UU 2/2012 menyatakan bahwa Penilai Pertanahan, yang selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.
115. Op.Cit, hlm. 10

dinilai, yaitu kerugian non-fisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa[116].

Sampai dengan 25 Juli 2018, jumlah Penilai Publik di Indonesia sebanyak 663 orang, meningkat sebesar 5% dibandingkan dengan akhir tahun 2017. Sedangkan secara rata-rata, kenaikan jumlah Penilai Publik dalam rentang waktu 5 tahun terakhir sebesar 9,8%. Dengan jumlah penugasan sampai 2017 sebanyak 189.969 bidang[117].

Data Penugasan Penilaian Bidang Tanah



116. Ibid, hlm. 16
117. Pusat Pembinaan Profesi Keuangan Sekjen Kementerian Keuangan RI, Regulasi dan Perkembangan Industri Terkait Profesi Penilai, disampaikan kepada Komnas HAM R, pada 23 Agustus 2018

Dr. Julius Sembiring, S.H., MPA secara ringkas menekankan bahwa dalam UU No. 2 Tahun 2012, lembaga penilai adalah lembaga yang sudah mendapat lisensi dari Otoritas Pertanahan untuk melakukan penilaian terhadap obyek pengadaan tanah. Dalam melaksanakan penilaian, Penilai harus memperhatikan beberapa hal, yaitu, pertama, nilai ganti kerugian diambil dari nilai yang ada pada saat pengumuman SK. Penetapan Lokasi; kedua, nilai ganti kerugian meupakan nilai tunggal untuk per bidang tanah;dan ketiga, penetapan nilai ganti kerugian merupakan dasar melakukan musyawarah[118].

Dalam praktik, Julius memetakan beberapa persoalan tentang besaran ganti kerugian yang bersumber pada proses penilaian adalah: pertama, penolakan atas hasil penilaian oleh *land appraisal*; kedua, data hasil penilaian oleh *land appraisal* tidak *up to date*[119] dan ketiga, adanya indikasi korupsi yang dilakukan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah[120].

Pusat Pembinaan Profesi Keuangan, Sekjen Kementerian Keuangan RI selaku pembina para Penilai (KJPP), menilai bahwa permasalahan penilaian dalam pengadaan tanah selama ini terjadi karena[121] :

a) Petugas belum paham kegiatan persiapan, perencanaan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil akibat sosisalisasi terbatas, termasuk dalam regulasi pengadaan tanah;
b) Dalam berbagai proyek belum adanya dokumen perencanaan atau tidak adanya daftar nominatif atau dalam penyusunan daftar nominatif tersebut banyak hal yang tidak sesuai. Padahal daftar nominatif bisa didalogkan dan akan berpengaruh pada nilai ganti rugi yang diterima oleh masyarakat terdampak.

---

118. Julius Sembiring, Hukum Tanah dan Pengadaan Tanah, hlm. 10, disampaikan kepada Komnas HAM pada wawancara mendalam 25 Juli 2018 di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta (STPY)
119. Hasil wawancara dengan Dr. Darwin Ginting, SH, MH, Sp.N (STIH Bandung), Aloysius Joni Minulyo, SH, MH (UNPAR), Mukim Zakie, SH, M.Hum, PhD (UII), Edi Kurniawan (LBH Makassar), Langgeng Subur (Kemenkeu RI) berdasarkan pengalaman dan evaluasi pengadaan tanah di Indonesia.
120. Julius Sembiring dkk, 2017, Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum(Studi Kasus Perluasan Bandar Udara Sultan Hasanuddin di Kabupaten Maros), Laporan Penelitian Dosen STPN, Yogyakarta.
121. Hasil wawancara Komnas HAM pada 23 Agustus 2018 dengan Kementerian Keuangan RI

c) Dokumen penetapan lokasi (tahap persiapan) tidak ditanda tangan oleh kepala daerah setempat;
d) Tanggal penilaian tidak berdasarkan tanggal penetapan lokasi. Penilai ganti rugi dilakukan setelah infrastruktur terbangun, sehingga menjadi temuan KPK. Data pembanding terkontaminasi oleh pembangunan infrastruktur yang sudah terbangun.
e) Penilaian publik belum memenuhi SPI,dan
f) Proses di Pengadilan

Dalam proses penilaian pengadaan bidang tanah Penilai mengacu pada Daftar Nominatif yang dikeluarkan oleh Satgas B (BPN) dan mengacu pada kalkukasi awal anggaran yang telah disusun oleh pihak yang membutuhkan tanah (tahap perencanaan). Nilainya tersebut bisa lebih besar atau lebih kecil dari anggaran awal uang direncanakan, karena bekerja independent sesuai Pasal 32 UU 2/2012, dimana yang menjadi objek ganti rugi bidang tanah, termasuk objek diatas dan dibawah tanah yang mengacu pada SPI 204 yang diterbitkan tahun 2018 dengan mengacu pada penilaian wajar (mengadopsi kerugian fisik dan non-fisik seperti kehilangan pekerjaan, emosional, masa tunggu) atau terjemahannya luas tergantung pada bidang-bidang tanah[122]. Dalam konteks ini maka sangat penting bagi Penilai KJPP mendapatkan Daftar Nominatif dari BPN yang betul-betul valid, baik materiel dan faktor-faktor immateriel sebagai dasar perhitungan/penilaian.

Dalam SPI 306 dasar penilaian yang digunakan adalah Nilai Penggantian Wajar (*Fair Replacement Value*), yang didasarkan pada[123]:
a. Kepentingan pemilik (*value to the owner*), dapat diartikan manfaat ekonomi yang berasal dari penguasaan atau kepemilikan dari suatu properti;
b. Kesetaraan dengan Nilai Pasar. Jika data pasar tidak tersedia maka dapat disetarakan dengan nilai berdasarkan potensi penggunaannya tanpa melihat kepentingan rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum;

122. Hasil wawancara Komnas HAM pada 23 Agustus 2018 dengan Kementerian Keuangan RI
123. Julius Sembiring, Hukum Tanah dan Pengadaan Tanah, hlm. 11, disampaikan kepada Komnas HAM pada wawancara mendalam 25 Juli 2018 di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta (STPY)

c. Sesuai dengan obyek pengadaan tanah;
d. Unsur luar biasa terkait dengan kerugian non fisik disebabkan adanya keterpaksaan bagi pemilik properti untuk melepaskan haknya;
e. Kepemilikan properti tidak terbatas hanya kepada kepemilikan hak saja, namun dapat diartikan pada penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan atas properti sesuai yang diatur oleh peraturan perundangan yang berlaku.

Sedangkan dalam SPI 204 Tahun 2018, dasar nilai yang digunakan adalah tetap dengan SPI 306 yaitu Nilai Penggantian Wajar, akan tetapi unsurnya berbeda yaitu[124]:

1. Kerugian Fisik (Tanah, Bangunan, dll)
2. Kerugian Nonfisik
   a. Kehilangan pekerjaan atau bisnis,
   b. Kerugian emosional (*solatium*),
   c. Biaya transaksi yang antara lain meliputi biaya pindah dan pengosongan, pajak atau BPHTB, dan biaya PPAT sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
   d. Kompensasi masa tunggu (bunga),
   e. Kerugian sisa tanah,
   f. Kerusakan fisik lainnya, terdapat bangunan yang terpotong akibat namun masih dapat difungsikan sesuai dengan peruntukannya, dan
   g. Kerugian non fisik lainnya.

Instrumen tersebut secara jelas telah memberikan wewenang kepada appraisal (KJPP) untuk melakukan penilaian secara objektif dan faktual, termasuk mempertimbangkan mengenai adanya kerugian emosional (*solatium*), kehilangan pekerjaan atau bisnis, termasuk kerugian non fisik lainnya. Akan tetapi, tampaknya selain soal standarisasi komponen penilaian tersebut yang belum sepenuhnya dipahami adalah tingkat kepatuhan terhadap pemenuhan instrumen tersebut.

---

124. Pusat Pembinaan Profesi Keuangan, Sekjen Kementerian Keuangan RI, Peran Penilai Publik Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Serta Regulasinya, disampaikan kepada Komnas HAM RI pada 23 Agustus 2018

Standarisasi objek yang dinilai sangat penting mengingat berdasarkan hasil observasi di lapangan Komnas HAM RI di Jogyakarta, Sulawesi Selatan dan Jawa Barat secara faktual implementasinya berbeda-beda. Misalnya, untuk pembangunan sarana-prasarana Bandara Sultan Hasanudin Makassar di Maros dan Bendungan Passolerang, di Wajo, Sulawesi Selatan perhitungan mengenai dampak dan kerugian immateriel belum menjadi aspek yang penting dalam proses pemberian ganti kerugian[125]. Sedangkan penilaian terhadap korban atau warga terdampak pembangunan NYIA Kulonprogo PT. Angkasa Pura I, appraisal (KJPP) dalam menentukan besaran ganti kerugian mempertimbangkan nilai immateriel[126]. Di Provinsi Jawa Barat mengenai perlindungan terhadap aspek immateriel tidak terlalu jelas dan bersifat kasuistis, karena semua diserahkan kepada appraisal (KJPP)[127] dan dalam pandangan LBH Bandung seringkali warga yang menjadi korban terutama kehilangan sumber mata pencaharian semakin menderita dan tidak bisa digantikan dengan nilai uang yang diberikan[128].

Salah satu persoalan mengenai output/hasil penilaian tidak seragam dipengaruhi faktor bahwa penilai memiliki pengalaman dan jam terbang yang beragam, namun biasanya perbedaan hasil penilaian tidak lebih dari 20%. Sebagai contoh, untuk melakukan penilaian terhadap objek pengadaan tanah maka harus membandingkan dengan 3 (tiga)

---

125. Hasil Pertemuan dengan jajaran Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan yang menghadirkan stakehodlers dalam pembanguan infrastruktur di Sulawesi Selatan pada 7 Juni 2018
126. Masyarakat yang terkena proyek kepada PT. Angksa Pura 1 tidak dikenakan pajak atau bebas pajak, dan malahan dalam penilaian ganti rugi appraisal menambahkan nilai pajak yang akan nanti dibayarkan masyarakat. Nilai ganti rugi juga teah memasukan biaya pindah, nilai pendapatan ketika masa tenggang atau masa tunggu hasil dari pekerjaannya dengan kisaran 6-9 bulan dikali dengan pendapatan per bulan masyarakat, selain itu memasukan nilai kearifan lokal misalnya rumah itu pernah dilewati Pangeran Dipenogoro, nilai awal proyek pembebasan Rp. 1,5 triliun menjadi Rp. 4,1 triliun.
127. Pemprov Jawa Barat, Pemkab Sumedang dan Kanwil BPN Jawa Barat dalam keterangan kepada Komnas HAM RI pada 9-10 Agustus 2018 menekankan bahwa ganti rugi di Jawa Barat selalu tinggi dan memberikan kesejahteraan kepada masyarakat terdampak, akan tetapi tidak mengetahui apakah perhitungan immateril dipertimbangkan, kecuali untuk pembangunan Waduk Jatigede dengan alasan karena proyek lama dan sempat ditinggalkan, dan masyarakat menempati kembali.
128. Hasil wawancara terhadap LBH Bandung pada 8 Agustus 2018 yang merupakan kuasa hukum warga korban pembangunan Waduk Jatigede, Bandara Kertajati, dan lain sebagainya.

objek dari 10 (sepuluh) objek di sekitar lokasi, jadi pilihan pembanding dan metodologi sangat subjektif. Hal lain yang masih menjadi persoalan selain standar dan mekanisme adalah mengenai RUU Penilai yang sampai saat ini belum disahkan oleh DPR RI, meskipun sudah masuk Prolegnas dan sejak 2017 menjadi prioritas[129].

Tentu berbagai upaya perlu dilakukan baik pengaturan ketentuan mengenai metode penilaian harga/nilai objek dalam UU Nomor 2/2012 ataupun instrumen turunannya untuk memperkuat penilaian yang melandaskan pada prinsip-prinsip penghormatan terhadap HAM, baik materiel dan immateriel terutama memastikan bahwa warga yang terkena dampak mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil guna pemulihan dalam aspek ekonomi, sosial, budaya, politik dan lingkungan. Urgensi tersebut didasarkan pada fakta bahwa hasil penilaian Penilai Tanah dijadikan dasar dalam menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, serta mempertimbangkan pengakuan hak milik masyarakat beserta pembatasannya merupakan ruang lingkup HAM yang wajib dihormati, dilindungi dan dipenuhi sebagaimana amanat Pasal 28H Ayat (4) dan Pasal 28J ayat (2) UUD Tahun 1945.

C.2.5. PROSEDUR HUKUM FORMAL

UU Nomor 2 Tahun 2012 dalam pandangan ahli hukum agraria diantaranya Prof. Dr. Ida Nurlinda, SH., MH, Guru Besar Hukum Agraria UNPAD, Dr. Darwin Ginting, SH, MH, Sp.N, Ahli Hukum Agraria Sekolah Tinggi Hukum Bandung dan Mukmin Zakie, SH, M.Hum, Phd, Ahli Hukum Agraria UII Yogyakarta, dan Maria Ulfah, SH, M.Hum, Ahli Hukum UNPAR, telah memberikan kesempatan kepada masyarakat secara prosedural dan formal mengajukan keberatan dengan mengajukan gugatan, baik di pengadilan tata usaha negara maupun pengadilan negeri, meskipun dalam aspek substansial masih diperlukan penilaian lebih lanjut.

---

129. Hasil wawancara Komnas HAM di DJKN Kementerian Keuangan RI pada 15 Agustus 2018

Dalam pandangan Prof. Maria SW Sumardjono, peluang mengajukan gugatan hukum ini disebut mengalami perkembangan yang cukup menarik karena dalam regulasi sebelumnya tidak diatur. Secara tidak langsung juga dipahami bahwa sebelum masa reformasi tidak banyak masyarakat apalagi masyarakat yang terkena proyek pengadaan tanah, berani menentang proyek untuk kepentingan umum[130]. Peraturan perundang-undangan yang ada sebelumnya menempatkan proses pengdaan tanah sebagai tindakan eksekutif/ pemerintah semata. Ketidakadilan yang dialami masyarakat oleh tindakan atau keputusan penitia pengadaan tanah hanya dibuka dengan mengajukan keberatan terhadap panitia atau mengadakan banding kepada pejabat pemerintah tertentu yaitu kepada daerah. Proses demikian dinilai kurang memenuhi asas fairness[131].

Gugatan TUN

Merujuk ketentuan Pasal 23 UU nomor 2/2012 menetapkan apabila terdapat keberatan terhadap penetapan lokasi objek pembangunan untuk kepentingan umum, masyarakat dapat mengajukan gugatan ke PTUN setempat paling lama dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya Surat Keputusan Penetapan Lokasi oleh Gubernur. PTUN diberikan jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya gugatan untuk memutuskan diterima/ditolaknya gugatan. Prosedur selanjutnya jika terdapat pihak-pihak yang keberatan terhadap putusan PTUN maka dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah keluarnya putusan PTUN, yang kemudian Mahkamah Agung diberikan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja untuk menilai permohonan tersebut. Selanjutnya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidaknya Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

---

130. Maria S.W. Sumardjono, 2015, Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: dari Keputusan Presiden sampai Undang-undang, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta: hlm. 60
131. Darmin Ginting, Kajian Percepatan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur, Bandung, Sinergi Mandiri, hlm. 55

Gugatan ke Pengadilan Negeri

Pasal 38 UU Nomor 2/2012 mengatur bahwa dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besaran ganti kerugian, maka pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri setempat dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah ditandatangani Berita Acara Kesepakatan. Pengadilan Negeri kemudian memutuskan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterimanya pengajuan keberatan. Apabila masih ada pihak yang keberatan atas putusan Pengadilan Negeri dapat mengajukan kasasi paling lama 14 (empat belas) hari kerja ke Mahkamah Agung, dan selanjutnya Mahkamah Agung wajib memberikan keputusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterimanya permohonan kasasi. Mencermati mekanisme dan prosedur hukum sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2/2012, sekurang-kurangnya terdapat beberapa persoalan,yaitu:

pertama, pemaksaan masyarakat mengikuti prosedur hukum formal, melihat ketentuan sebagaimana diuraikan tersebut maka tidak ada pilihan lain bagi masyarakat yang memiliki keberatan baik dalam aspek penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum ataupun mengenai bentuk/atau besaran ganti kerugian. Karena pada akhirnya jikapun menolak dan tidak mengajukan proses hukum akan dianggap menerima, terutama mengenai bentuk dan besaran ganti kerugian.

kedua, penyederhaan waktu yang sangat singkat dalam proses hukum, sebagai contoh untuk menggugat Penetapan Lokasi ke PTUN masyarakat hanya diberikan waktu 30 (tiga puluh) hari mengajukan gugatan, padahal dalam ketentuan pokok UU Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 5 Tahun 1986 yang telah diubah dua kali melalui UU Nomor 9 Tahun 2004 dan UU Nomor 51 Tahun 2009, sangat jelas jangka waktu pengajuan gugatan terhadap keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara selama 90 (sembilan puluh) hari kerja. Konsekuensinya terjadi pengurangan dalam pemenuhan hak untuk memperoleh keadilan bagi masyarakat korban terdampak dalam pembangunan demi kepentingan umum[132].

---

132. Hasil wawancara Maria Ulfah, SH, M.Hum, di UNPAR Bandung pada 7 Agustus 2018

Memang dalam Pasal 17 UU HAM memberikan jaminan kepada setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili.

Akan tetapi mensyaratkan untuk melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar. Akan tetapi, merujuk kedua persoalan tersebut, baik aspek keharusan mengikuti prosedur hukum dan penyederhanaan waktu pengajuan keberatan hanyalah dampak upaya percepatan pelaksanaan proyek-proyek strategis nasional berdampak signifikan pada aspek penyediaan pertanahannya.

Hal demikian sebenarnya sudah mulai nampak dalam tahapan-tahapan pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012. Dalam UU tersebut diatur bahwa dari tahap perencanaan hingga penyerahan hasil total waktunya hanya 319 hari, sedangkan jika ada keberatan dari pihak pemilik tanahnya, maka waktunya 583 hari. Jangka waktu ini sudah luar biasa, mengingat pengadaan tanah untuk kepentingan umum selama ini berlarut-larut hingga bertahun-tahun. Terlebih lagi dalam Pasal 21 ayat (2) Perpres No. 3 tahun 2016 jo. Perpres No. 58 tahun 2017, untuk penyediaan tanah bagi proyek prioritas nasional, arahannya dengan menggunakan waktu minimum.

Tentunya hal demikian jangka waktunya lebih singkat lagi daripada yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012. Hal-hal demikian sangat berpotensi menimbulkan konflik di lapangan karena tidak cukup terlindunginya hak-hak pemegang hak atas tanah semula, khususnya terkait dengan besaran/jumlah ganti kerugian. Konflik mana mempunyai dampak sosial yang cenderung meluas dan berpotensi menimbulkan pelanggaran HAM[133]. Maka, untuk menjamin hak untuk memperoleh keadilan yang merupakan HAM yang esensial sebagai dampak atas nama pembangunan untuk kepentingan umum maka perlu pengaturan kembali prosedur dan mekanisme hukum, termasuk jangka waktu yang

133. Ida Nurlinda, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur, hlm. 4, disampaikan pada wawancara Komnas HAM RI di UNPAD pada 8 Agustus 2018, hlm 1

paling relevan dengan mempertimbangkan tingkat pemahaman hukum masyarakat Indonesia yang sangat bervariasi setidak-tidaknya selaras dengan ketentuan pokok (TUN) maupun perdata sehingga masyarakat benar-benar memperoleh kenikmatan dalam bidang hukum dalam menyampaikan keberatan-keberatannya.

C.2.6. EKSISNYA PENITIPAN GANTI KERUGIAN DI PENGADILAN NEGERI (KONSINYASI) DAN PELEPASAN HAK MASYARAKAT

Penitipan uang ganti kerugian (konsinyasi) mendapatkan proporsi perbincangan yang cukup besar dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, salah satunya di Yogyakarya dalam pembangunan bandara NYIA. Berdasarkan data Pengadilan Negeri Wates sejak 2016 telah dilakukan konsiyasi terhadap 6 (enam) perkara, kemudian meningkat pada 2017 sebanyak 259 perkara, dan tahun 2018 sejumlah 26 perkara. Terdapat 125 perkara yang sudah diambil uang kosinyasinya dan masih tersisa sebanyak 121 perkara[134].

Akan tetapi tidak sedikit, ahli hukum memberikan kritik terhadap konsep konsinyasi dalam praktek pengadaan tanah. Dr. Julius Sembiring, memberikan kritik bahwa konsinyasi merupakan lembaga yang dikenal dalam Hukum Perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 1404 KUH Perdata[135] , yaitu penitipan uang di pengadilan negeri dalam hal kreditur menolak menerima penawaran pembayaran tunai dari debitur. Dengan demikian UU No. 2 Tahun 2012 telah mengabaikan hak dari pihak yang berhak secara sepihak, dan mengabaikan mekanisme yang tersedia yaitu melalui Pencabutan Hak Atas Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPA jo UU No. 20 Tahun 1961[136].

---

134. Wawancara dengan Wakil Ketua Pengadilan Negeri Wates pada 26 Juli 2018 di Kulonprogo, Yogyakarta
135. Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan Jika kreditur menolak pembayaran, maka debitur dapat melakukan penawaran pembayaran tunai atas apa yang harus dibayarnya, dan jika kreditur juga menolaknya,, maka debitur dapat menitipkan uang atau barangnya kepada Pengadilan. Penawaran demikian, yang diikuti dengan penitipan, membebaskan debitur dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu dilakukan menurut undang-undang, sedangkan apa yang dititipkan secara demikian adalah atas tanggungan kreditur.
136. Julius Sembiring, Hukum Tanah dan Pengadaan Tanah, hlm. 12, disampaikan kepada Komnas HAM pada wawancara mendalam 25 Juli 2018 di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta (STPY)

Meskipun pada awalnya penolakan terhadap praktik penitipan uang (konsinyasi) banyak dilakukan ahli hukum, nyatanya dalam UU No. 2 Tahun 2012 justru eksistensinya semakin dilanggengkan melalui ketentuan Pasal 42. Dalam praktiknya, penitipan ganti kerugian di pengadilan negeri dilakukan dalam hal:

1) Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian baik berdasarkan hasil musyawarah ataupun berdasarkan putusan PN/MA,
2) Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya, dan
3) Obyek Pengadaan Tanah:
   i. sedang menjadi perkara di pengadilan;
   ii. masih dipersengketakan kepemilikannya;
   iii. diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
   iv. menjadi jaminan di Bank.
4) Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu yang ditetapkan karena hukum dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian, ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat.

Untuk pengambilan ganti kerugian yang dititipkan di pengadilan, di samping harus memenuhi persyaratan tersebut di atas, pemegang hak wajib: (1) melakukan pelepasan hak atas tanah kepada negara, dan (2) menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah sebelum mengambil ganti kerugian di pengadilan negeri setempat[137].

Semangat percepatan pengadaan tanah juga direspon oleh Mahkamah Agung RI dengan menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan dan Penitipan Ganti Kerugian Ke Pengadilan Negeri Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Bagi pemerintah di Sulawesi Selatan, Yogyakarta dan Jawa Barat, tindakan konsinyasi terutama dianggap paling tepat dan cepat mengakhiri

137. Maria S.W. Sumardjono, 2015, Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: dari Keputusan Presiden sampai Undang-undang, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta: hlm. 42

polemik dan proses pengadaan tanah demi kepentingan umum. Mereka menyatakan kesulitan atau mengharapkan persetujuan seluruh masyarakat (100%) dalam upaya mendukung proyek atau menerima keputusan mengenai bentuk/nilai ganti kerugian. Dengan konsep ini akan mempercepat roda pembangunan, terutama infrastruktur yang menjadi salah satu program pemerintah.

Prof. Arie S Hutagalung SH. M.LI, mengingatkan kembali secara norma bahwa konsinyasi itu dalam ranah KUH Perdata atau masalah hutang-piutang, ketika debitur tidak menerima jumlah yang dibayar maka disimpan di pengadilan, namun karena masyarakat tidak tahu prosedur konsinyasi maka uangnya habis untuk membayar biayanya. Selain dirinya, Prof. Maria Sumardjono juga menentang ganti rugi itu dikonsinyasi di pengadilan, kalau dititipkan lebih baik di perbankan agar memiliki nilai manfaat lebih[138]. Mukmin Zakie, SH, M.Hum, Phd menyatakan ketidaksetujuannya dengan praktik konsinyasi dalam UU Nomor 2/2012, mengingat masih ada mekanisme pelepasan hak yang memiliki tata cara sendiri sedangkan konsinyasi merupakan bagian dari ranah keperdataan[139].

Demikian halnya Prof. Dr. Farida Patittingi SH, MH, menyampaikan konsinyasi dalam hak atas tanah tidak tepat dipandang dalam ilmu hukum, namun untuk kelangsungan pembangunan menjadi jalan keluar dan diberikan legitimasi dalam undang-undang[140].

Ketika pemegang hak menolak menerima ganti rugi yang ditawarkan oleh instansi pemerintah sesuai hasil appriasal, maka kemudian menitipkan yang ganti rugi adalah tindakan sepihak, seolah-olah telah terjadi kesepakatan untuk menerima ganti rugi dan tanggung jawab untuk membayar ganti rugi dipandang telah dilaksanakan sehingga memberikan legitimasi bagi instansi yang memerlukan tanah memulai kegiatan fisik pembangunan[141].

---

138. Hasil wawancara Komnas HAM pada 21 Mei 2018 di Komnas HAM RI
139. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 24 Juli 2018 di Jogyakarta
140. Hasil wawancara Komnas HAM RI pada 6 Juni 2018 di UNHAS
141. Margono Surya Partners, Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, diakses dari http://www.msplawfirm.co.id/konsinyasi-dalam-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum/#_ftn5

Tahapan yang sangat penting dan bersinggungan dengan aspek hak asasi manusia adalah pelepasan hak yang merupakan tindakan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara. Pasal 41 UU Nomor 2/2012 mengatur bahwa pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak sebagaimana dimaksud 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.

Hapusnya hak itu dicatat oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk tanah yang bersertifikat, untuk tanah yang belum bersertifikat dicatat dan dicoret dalam buku administrasi kantor Kelurahan/Desa atau nama lain atau kecamatan. Jika objek pengadaan tanah menjadi objek perkara di Pengadilan Negeri atau dititipkan di Pengadilan Negeri, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah memberitahukan tentang hapusnya hak kepada Ketua Pengadilan Negeri pihak-pihak terkait, pihak yang memenangkan perkara mengambil kerugian. Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah membuat BAP Pelepasan Objek Pengadaan Tanah yang sedang menjadi perkara di Pengadilan Negeri. Demikian juga jika objek pengadaan tanah masih disengketakan kepemilikannya atau diletakan sita jaminan atau menjadi jaminan di bank dan ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri, ketua pelaksana pengadaan tanah membuat BAP Pelepasan Hak Objek Pengadaan Tanah[142].

Situasi ini mendapat kritik dari berbagai ahli hukum agaria sesuai dengan hasil wawancara oleh tim Komnas HAM, apakah bagi orang yang tidak melakukan kesalahan apapun dengan tidak menyampaikan keberatan atau gugatan ke pengadilan hak keperdataanya dicabut dengan ketentuan UU Nomor 2/2012 dengan adanya pelepasan hak mekalui mekanisme pemutusan hubungan hukum oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

---

142. Ibid, hlm. 42

Ketentuan ini yang dalam perspektif HAM seperti TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang dalam Piagam HAM khususnya Bab VIII tentang Hak atas Kesejahteraan dalam Pasal 32 mengatur hak mempunyai hak milik dan tidak diambil secara sewenang-wenang, Pasal 28 A-J UUD 1945 dan Pasal 36 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang kesemuanya mengatur proteksi terhadap kepemilikan masyarakat atas kesewenang-wenangan pengambilan hak, sangat merugikan masyarakat. Seolah-olah dalam UU Nomor 2/2012, memiliki semangat pembaruan dan sangat baik dalam upaya menghormati HAM dengan menghindari istilah "pencabutan hak atas tanah" sebagaimana ketentuan UU Nomor 2/1961, dengan mengganti melalui istilah "pelepasan hak". Padahal, secara faktual justru lebih mudah pelaksanaannya hanya sekelas Kapala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dapat melepaskan hubungan hukum seseorang dengan tanahnya dibandingkan dengan UU Nomor 2/1961 yang justru sangat hati-hati dimulai dari proses usulan oleh panitia pengadaan tanah melaporkan kepada Gubernur, kemudian Gubernur meneruskan usulan tersebut kepada Menteri Agraria/Kepala BPN untuk selanjutnya dirapatkan dan dikoordinasikan dengan 3 (tiga) menteri yaitu Menteri Dalam Negeri, Menteri Agraria dan Menteri Kehakiman. Hasil rapat ketiga institusi inilah yang dijadikan bahan usulan kepada Presiden untuk memutuskan apakah dilakukan pencabutan hak atau tidak terhadap objek yang diusulkan dari bawah (Pasal 2 dan 3 UU Nomor 20/1961). Oleh karena itu, perlu diatur kembali regulasi yang melindungi dan menghindari tindakan sewenang-wenang dalam rangka mengambil hak atas tanah masyarakat.

BAB V
PENUTUP

A. SIMPULAN

Berdasarkan keseluruhan penelitian lapangan dan regulasi terutama konflik-konflik agraria dalam bidang infrastruktur yang berkaitan dengan aspek pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa eksistensi UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dilihat dari aspek operasional lebih menjamin proses pengadaan tanah secara lebih cepat guna mendukung pembangunan di Indonesia, akan tetapi memberikan implikasi terhadap berbagai pelanggaran HAM terlebih dipengaruhi masih belum selarasnya dengan instrumen HAM, serta perbedaan implementasi di lapangan.
2. Bahwa UU Nomor 2 Tahun 2012 secara substansial belum sepenuhnya memberikan perlindungan, pemenuhan dan penghormatan HAM terutama berkai¬tan dengan kelonggaran pengaturan definisi kepentingan umum; konsepsi ganti kerugian; penyempitan tafsir musyawarah; mekanisme dan prosedur hukum; persoalan penilaian terhadap objek pengadaan tanah; eksisnya praktik konsinyasi, serta pelepasan hak atas tanah yang lebih mudah, meskipun secara formal telah meletakan dasar bagi upaya perlindungan masyarakat, terutama aspek hukum untuk menagjukan gugatan jika ma¬syarakat memiliki keberatan terhadap penetapan lokasi dan bentuk/besaran ganti kerugian.
3. Bahwa diperlukan pembaruan atau revisi terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum untuk membangun keseimbangan antara kepentingan pembangunan sebagai amanat UUD 1945 dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

B. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan tersebut, Komnas HAM RI merekomendasikan agar Pemerintah dan DPR RI untuk melakukan evaluasi dan revisi terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum agar selaras dengan instrumen HAM, baik nasional dan internasional terutama konstusi UUD 1945, yang berkenaan dengan aspek:

1. Pengaturan definisi kepentingan umum

a. Perlu adanya penambahan definisi kepentingan umum dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 dengan mengadopsi ketentuan dalam Keppres Nomor 55 Tahun 1993 yang dalam pandangan ahli hukum agraria dan prespektif HAM dinilai lebih tepat, terutama agar kegiatan bisnis dan pencarian keuntungan (*non profit oriented*) ditegaskan bukan bagian dari kepentingan umum, meskipun dilakukan oleh BUMN/ BUMD karena tetap saja lebih berorientasi pada kepentingan bisnis.

b. Penetapan kepentingan umum dalam list provisions betul-betul dilakukan secara rigid, jelas dan tidak multi tafsir sehingga memberikan kepastian dan perlindungan terhadap masyarakat yang terkena dampak.

c. Dalam regulasi pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum juga perlu menegaskan bahwa kepentingan umum harus selaras dengan kebutuhan masyarakat yang dalam perencanaan mengadopsi konsep bottom-up. Hal itu untuk menghindarkan rencana pembangunan yang mengabaikan partisipasi warga masyarakat sehingga proyek pembangunan yang dimaksudkan untuk kepentingan umum masyarakat merasakan dan mendapatkan manfaat.

2. Ganti Kerugian Layak dan Adil

a. Menetapkan kriteria ganti kerugian yang layak dan adil sehingga korban terdampak pembangunan secara ekonomi harus hidup lebih sejahtera, meningkatkan taraf dan kelayakan hidup dan terjaminnya masa depan pihak terdampak, karena dalam aspek ini pengambilan lahan sangat berkait dengan pemenuhan HAM lainnya terutama hak atas pekerjaan, hak untuk berkeluarga, hak atas pemukiman yang layak, hak atas pendidikan dan lain sebagainya.

b. Memperjelas dan memasukan penggantian kerugian yang bersifat materiel dan immateriel, dengan mamasukan unsur penilaian terhadap kehilangan sistem sosial, budaya, ekonomi, dan ekosistem, sebagai contoh apabila terpaksa harus dipindahkan kerugian ekologis ini harus diperhitungkan penggantiannya. Mengingat dalam konteks HAM pemenuhan satu hak akan mempengaruhi hak-hak lainnya, demikian halnya dengan penghilangan penikmatan salah satu hak akan mengganggu pelaksanaan hak asasi lainnya.

c. Menetapkan kewajiban dilakukannya survey sosial ekonomi dan budaya masyarakat terdampak dalam pembangunan yang akan menjadi dasar dan pertimbangan dalam pelaksanaan musyawarah untuk memperoleh ganti rugi yang layak dan adil.

3. Penguatan Pemaknaan Musyawarah

a. Mengembalikan makna musyawarah dan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat, khususnya terdampak untuk berpartisipasi secara penuh mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan penilaian (assessment) sehingga tidak hanya sekedar menjadi objek pembangunan dengan menerima apapun (top down) yang telah diputuskan oleh Pemerintah dan selalu menyarankan masyarakat untuk menggugat ke pengadilan bila menolak kebijakan yang ditetapkan.

b. Mengingat bahwa masih terdapat problem struktural berkenaan dengan konsep kepentingan umum, ganti rugi layak dan adil, maka seharusnya dalam musyawarah masih dimungkinkan pembahasan soal besaran nilai ganti kerugian yang tidak menjadikan hasil penilaian appraisal KJPP hanya satu-satunya dasar dan jika masyarakat menolak langsung diminta mengajukan gugatan ke pengadilan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari dan/atau menerima konsinyasi.

c. Membuka kesempatan kepada masyarakat untuk mendapatkan bentuk ganti kerugian lain seperti saham tidak hanya dalam bentuk uang terutama dalam proyek pembangunan infrastruktur yang beridimensi bisnis seperti pelabuhan, jalan tol, bandara dan lain sebagainya; atau penggantian lahan usaha sehingga keberlanjutan masyarakat yang kehilangan sumber kehidupan bisa lebih baik dan sejahtera.

4. Lembaga dan Prosedur Penilaian

a. Perlunya penambahan ketentuan yang mengatur mengenai metode penilaian harga/nilai objek dalam UU Nomor 2/2012 ataupun instrumen turunannya untuk memperkuat penilaian yang melandaskan pada prinsip-prinsip penghormatan terhadap HAM, baik materiel dan immateriel agar mendapatkan ganti kerugian yang layak dan adil guna pemulihan dalam aspek ekonomi, sosial, budaya, politik dan lingkungan.

b. Memperkuat dan memperketat aspek pemberian lisensi kepada para penilai (KJPP) dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dan ijin praktik dari Kementerian Keuangan RI, sehingga penilai yang terdaftar memiliki kualifikasi dan profesionalitas yang mumpuni dalam melaksanakan tanggung jawabnya.

c. Meningkatkan kualitas para penilai (KJPP) selain aspek teknis penilaian fisik juga dengan pengetahuan tentang HAM sehingga dalam penilaiannya dapat mencerminkan kondisi yang faktual dan dapat menterjemahkan kerugian materiel dan immateriel ke dalam nilai penggantian kerugian yang dilakukan.

d. Menambahkan pengaturan mengenai penggunaan penilai dan hasil penilaian oleh KJPP tidak dimaknai sebagai pelepasan tangung jawab Pemerintah dalam upaya melindungi, menghormati, memenuhi dan menegakan hak masyarakat terdampak proyek pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga jika hasil penilaian dirasakan sangat merugikan masyarakat masih dimungkinkan mekanisme dialog/musyawarah.

5. Mekanisme Hukum

a. Menyeimbangkan kembali prosedur dan mekanisme hukum, termasuk jangka waktu yang paling relevan dengan mempertimbangkan tingkat pemahaman hukum masyarakat Indonesia yang sangat bervariasi setidak-tidaknya selaras dengan ketentuan pokok (TUN) maupun perdata sehingga masyarakat benar-benar memperoleh kenikmatan dalam bidang hukum dalam menyampaikan keberatan-keberatannya.

b. Mendorong penghormatan terhadap kepentingan masyarakat yang sejak awal tidak terlibat dalam proses pengadaan tanah, baik sosialisasi, konsultasi dan musyawarah ataupun gugatan hukum ke pengadilan akan tetapi menjadi objek yang terkena pembangunan dengan mendorong mekanisme alternatif lain sehingga tidak menjadi korban pelepasan hak atas kepemilikannya, serta memberikan jaminan bahwa korban tidak boleh lebih menderita baik dalam aspek ekonomi, sosial dan budayanya.

6. Konsinyasi dan Pelepasan Hak

a. Melakukan evaluasi dan peninjauan terhadap prosedur, mekanisme dan keberadaaan konsinyasi dalam praktik pengadaan tanah demi kepentingan umum dengan mempertimbangkan norma-norma hukum yang mengatur konsinyasi dengan melibatkan ahli hukum keperdataan, agraria dan hak asasi manusia.

b. Mendorong agar dilakukan pengkajian kembali mengenai mekanisme pelepasan hak dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 karena sangat mudah hanya oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota, dibandingkan dengan mekanisme dalam UU Nomor 20 tahun 1961 mengenai pencabutan hak yang dinilai lebih manusiawi karena harus melibatkan keputusan pejabat usulan dari gubernur, menteri dan presiden, serta jaminan bahwa korban tidak boleh lebih menderita baik dalam aspek ekonomi, sosial dan budayanya.

c. Mempertimbangkan kembali wacana pembentukan peradilan khusus pertanahan yang menangani perkara-perkara pertanahan mengingat kompleksitas, kuantitas dan kualitas kasus yang terus meningkat setiap tahun.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Darwin Ginting. 2016. Kajian Hukum Percepatan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan *Infrastruktur*. Bandung:Sinergi Mandiri.

Marwan Jafar. 2007. *Infrastruktur* Pro Rakyat, Strategi Investasi Infrastruktur Abad 21, Jogyakarta: Pusataka Tokoh Bangsa.

LBH Bandung. 2017. Hak Asasi Manusia Bab yang Hilang Dalam Cerita Pembangunan. Bandung: LBH Bandung.

Maria SW Sumardjono. 2009. Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, 2009. Jakarta : Kompas.

Maria S.W. Sumardjono. 2015. Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: dari Keputusan Presiden sampai Undang-undang. Jogyakarta : Gadjah Mada University Press.

Meuthia G Rochman, dkk.1997. Ham Sebagai Parameter Pembangunan. Jakarta: ELSAM

Muhamad Syafari Firdaus, dkk. 2013. Pembangunan Berbasis HAM : Sebuah Panduan, Jakarta: Komnas HAM.

Perlindungan, A.P, 1998. Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria. Bandung: Mandar Maju.

Soedharyo Soimin. 1993. Status Hak dan Pembebasan Tanah. Jakarta: Sinar Grafika.

Suteki. 2018. Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik). Depok: Rajawali Press.

JURNAL/MAKALAH/PRESENTASI

Agus Operasi. 2009. Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian Terhadap Hak Atas Tanah yang Terkena Pembangunan Water Front City di Kabupaten Sambas Provinsi Kalimantan Barat. Tesis Pasca Sarjana Kenotariatan. UNDIP Semarang

Arie S Hutagalung. 2018. Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum. Disampaikan pada Komnas HAM RI pada 21 Mei 2018. Jakarta.

Andrio Firstiana Sukma. 2014. Kepemilikan Saham Sebagai Salah Satu Bentuk Ganti KerugianDalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan. Jurnal Sosek Pekerjaan Umum Vol. 6 No. 1.

Bambang Sudjatmiko dan Andi Suriadi. 2010.Faktor-Faktor Penghambat Proses Pengadaan Tanah Jalan Tol Studi Kasus Pada Penggantian Tanah Kawasan Hutan Ruas Ungaran-Bawean Kabupaten Semarang Jawa Tengah, Jurnal Sosek Pekerjaan Umum, Vol.2 No.3.

Dicky Fransisco Simanjuntak, dkk,2015. Dampak Kebijakan Dalam Pembangunan Waduk Jatigede. Balibtang Kementerian PUPR

Farida Patittingi. 2018. Konflik Agraria dalam Pembangunan Infrastruktur. Fakultas Hukum Unversitas Hasanudin. Makassar

Heniko Okada, dkk. Model Penentuan Komponen Kerugian Non Fisik Dalam Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan. Jurnal Sosek Pekerjaan Umum. Vol. 7 No.1 April 2015.

Ida Nurlinda. 2018. Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur. Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung

Iga Gangga Santi Dewi. 2017. Konflik Tentang Ganti Rugi Non Fisik Pada Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Masalah - Masalah Hukum, Jilid 46 No. 3

Julius Sembiring. 2018. Hukum Tanah dan Pengadaan Tanah. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta (STPY)

Kanwil Kementerian ATR/BPN Jogyakarta dan Pemprov DI Jogyakarta. 2018. Paparan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum.

Kanwil Kementerian ATR/BPN Jawa Barat. 2018. Paparan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum.

Komnas HAM, 2017, Kertas Posisi Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria Dalam Kerangka Reforma Agraria Dengan Bebasis HAM.

Konsorsium Pembaruan Agraria. 2017. Catatan Akhir Tahun 2017; Reforma Agraria Di Bawah Bayangan Investasi. Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria.

Nanang Rianto. 2011. Indikator Perubahan Kesejahteraan Masyarakat Pasca Pembebasan Lahan Untuk Pembangunan Infrastruktur Peker-

jaan Umum dan Permukiman. Jurnal Sosek Pekerjaan Umum, Vol. 3 No. 3.

Mukmin Zakie.2018. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Makalah. Disampaikan pada Komnas HAM RI pada 24 Juli 2018. Jogyakarta

Pramdani, Amy. 2007. Tesis: Kajian Perubahan Taraf Hidup Rumah Tangga Pasca Relokasi Permukiman Penduduk Bantaran Sungai Mumus Samarinda. Institut Teknologi Bandung

Pusat Pembinaan Profesi Keuangan Sekjen Kementerian Keuangan RI. 2018. Peran Penilai Publik Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Serta Regulasinya.

Pusat Pembinaan Profesi Keuangan Sekjen Kementerian Keuangan RI. 2018. Regulasi dan Perkembangan Industri Terkait Profesi Penilai

Ritahardoyo, Su. 1999. Perubahan Pemilikan Lahan dan Pendapatan Masyarakat Akibat Pembangunan: Studi Kasus Masyarakat Tergusur Pembangunan Waduk Sermo di Desa Hargowilis Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo. Majalah Geografi Indonesia Vol 13. Nomor 2 Sept.

Sulasi Rongiyati. Eksistensi Lembaga Penilai Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.Jurnal Negara Hukum, Vol. 3, No. 1, Juni 2012.

Tivanya Nikita Wangke. 2016. Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia. Lex Administratum. Vol. IV No. 4, Hlm. 127

United Nation, Basic Principles and Guidelines On Development-Based Evictions And Displacement Annex 1 of the Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living A/HRC/4/18, hlm. 13

INTERNET

Agus Suntoro, Perlunya Pendekatan HAM dalam Kebijakan Pembangunan Infrastruktur, diakses dari https://nasional.kompas.com › News › Nasional pada 26 Juli 2018, pkl. 10.40 WIB

Catatan Akhir Tahun 2016 Konsorsium Pembaruan Agraria, diakses dari https://issuu.com/ konsorsium pembaruanagraria/docs/laporan_ akhir_tahun_2016__final_pri, pada 5 Juni 2018, pkl. 16.25

Hak atas tanah adalah HAM diakses dari http://walhiaceh.or.id/hak-atas-tanah-adalah-ham/ pada 10 Juli 2018, pkl. 16.01 WIB

KPA Launching Catatan Akhir Tahun 2017, diakses dari https://www.kpa.or.id/ news/blog/kpa-launching-catatan-akhir-tahun-2017/ pada 05 Juni 2018, pkl. 16.29 WIB

Margono Surya Partners, Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, diakses dari http://www.msplawfirm.co.id/konsinyasi-dalam-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-umum/#_ftn5 pada 16 Agustus 2018, pkl. 17.15 WIB

Proyek Infrastruktur Jokowi Jadi Biang Konflik, diakses dari https://tirto.id/proyek-infrastruktur-jokowi-jadi-biang-konflik-agraria-b5yx pada 5 Juni 2018, pkl. 16.07 WIB

Sejarah Perkembangan Hukum Agraria di Indonesia, diakses dari http://digilib.unila.ac.id/9839/13/ BAB%20II.pdf pada 13 Agustus 2018, pkl. 12.13 WIB Op.cit, hal 25

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik

Komentar Umum Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya; dan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik

Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pertanahan yang Berkaitan dengan Pengadaan Tanah. Biro Hukum dan Humas Kementerian

Agraria dan Tata Ruang. 2016.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42-PUU-XI-2014
Deklarasi PPB terkait Hak Atas Pembangunan
Berbagai perundang-undangan baik perdata, pidana dan tata usaha negara, serta peraturan sektoral lain seperti penilai.



KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Jl. Latuharhary No. 4B, Menteng, Jakarta Pusat 10310
Telp. (021) 392 5230, Faks. (021) 392 5227, 391 2026
Website: www.komnasham.go.id, email: info@komnas ham.go.id
Facebook: https://www.facebook.com/groups/57026781317
Twitter: @KomnasHAM