# IMPLEMENTASI ASAS KESELARASAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

**Amelia Rachman**

*Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Nasional*
*E-mail: amelia.rachman1994@gmail.com*

## Abstract :

*The aims of this research are to study an analyze the assence of the principle of harmony in land procurement for development for public interest as well as the implementation of the principle of harmony stipulated in Act Number 2 of 2012 concerning Land Procurement for development for Public Interest. This is normative legal research.*

*From the results of the research it can be inffered that firstly, the essence of the principle of harmony in land procurement for development for public interest is that the government can perform land procurement for development for public interest with the requirement that such activity must contain a clause of public interest and have very important function to balance between the development interest and public interest so the implementation of land procurement can reflect the principle of harmony where the development interest and public interest may not negate each other so it will lead to the achievement towards the maximum welfare an prosperity of the people. Secondly, the principle of harmony has not yet been implemented at the preparation stage and the implementation stage of the land procurement for development for public interest, this can be seen from a number of provisions regulated in Act Number 2 of 2012. At the preparation stage they are right to get information on the realization of the plan of the land procurement for development for public interest, and right to file lawsuit against the stipulation of the development location. While the implementation stage of land procurement is the appointment of the appraisal team to assess the amount of compensation, deliberation in determining the compensation, right of the entitled parties to convey objection through Distict Court, and the mechanism of land compensation through consignment (consign money at the Court) in land procurement for public interest.*

**Keywords:** *Implementation of Principle of Harmony, Land Procurement, Public Interest*

## Abstrak :

*Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis hakikat asas keselarasan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum serta implementasi asas keselarasan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yaitu penelitian yang dilakukan atau ditujukan pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain yang mengkaji asas-asas hukum dari kaidah atau aturan hukum.*

*PERTAMA, hakikat asas keselarasan dalam pengadaan tanah adalah bahwa negara sebagai organisasi tertinggi mempunyai kewenangan dalam hal pengaturan peruntukan atas tanah berdasarkan hak menguasai negara, untuk itu pemerintah dapat melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan syarat bahwa kegiatan yang dilakukan harus adanya klausul kepentingan umum dan mempunyai fungsi yang sangat penting untuk menyeimbangkan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat sehingga akan tercapai sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Sehingga dalam keadaan terpaksa pemerintah dapat mengambil/menguasai tanah dalam rangka kepentingan umum berdasarkan fungsi sosial, dikarenakan penggunaan dan penguasaan hak perseorangan atas tanah bukanlah bersifat pribadi semata namun didasari bahwa adanya sifat kebersamaan atau kemasyarakatan yang melekat pada setiap hak atas tanah yang dihaki oleh seseorang, keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan dari proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan adanya ganti kerugian yang layak dan adil baik dengan memperhitungkan dari segi fisik maupun non fisik. KEDUA, bahwa untuk mengimplementasikan asas keselarasan pada tahap persiapan yaitu dengan menjamin hak bagi pemegang hak atas tanah untuk mendapatkan informasi penyelenggaraan.*

**Kata kunci:** *Implementasi Asas Keselarasan, Pengadaan Tanah, Kepentingan Umum*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor Tahun 2012 menetapkan dan mencantumkan sejumlah asas-asas yang harus diperhatikan dan melandasi dalam pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sebagai asas seharusnya dapat menjadi sumber dan dasar dalam pengaturan lebih lanjut baik yang ada dalam pasal-pasal dari Undang-Undang tersebut juga pada peraturan pelaksananya. Asas-asas tersebut adalah asas:

1. kemanusiaan
2. keadilan
3. kemanfaatan
4. kepastian
5. keterbukaan
6. kesepakatan
7. keikutsertaan
8. kesejahteraan
9. Keberlanjutan
10. keselarasan

Asas hukum adalah dasar untuk membentuk hukum dalam bermasyarakat sehingga sesuai dengan cita-cita dan kehidupan bersama yang baik. Karena asas hukum pada prinsipnya adalah mengatur tatanan hidup masyarakat sosial, mengatur bagaimana di dalam kehidupan bermasyarakat tidak selalu terjadi konflik, bagaimana cara agar tidak terjadi konflik, dan kalaupun terjadi apa yang harus dilakukan untuk menyelesaikan konflik tersebut. Oleh karena itu, asas secara teoritis harus terimplementasi ke dalam sebuah peraturan dan pasal-pasal khususnya yang ada didalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terutama berkenaan dengan asas keselarasan. Dalam penjelasan Pasal 2 huruf j, asas keselarasan adalah bahwa Pengadaan Tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara. Dengan kata lain, asas keselarasan ini dimaksudkan agar kepentingan masyarakat dan kepentingan negara berjalan seimbang dan tidak saling menegasi dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kemudian hal yang sama dinyatakan dalam Pasal 9 ayat (1) bahwa "Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat". Namun di dalam penjelasan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut tidak dijelaskan dari kata keseimbangan itu sendiri karena dalam penjelasan Pasal tersebut dinyatakan cukup jelas sehingga hal ini menimbulkan kekaburan hukum/norma dalam aspek

pengaturannya sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam proses pelaksanaan atau implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum di dalam praktiknya. Kemudian dalam penjelasan Pasal 2 huruf j dan ketentuan Pasal 9 ayat (1) tersebut hanya menyebutkan kepentingan masyarakat dan kepentingan negara tanpa menyebutkan kepentingan pemegang hak atas tanah yang mempunyai kedudukan penting dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Tentunya hal ini mengakibatkan timbulnya berbagai konflik dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sehingga keseimbangan kepentingan antara pemegang hak atas tanah sebagai pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah dengan kepentingan masyarakat dan negara sebagai pihak yang memerlukan tanah tidak dapat tercapai.

Dalam rangka menghindari konflik dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, peraturan yang dibuat tersebut seyogyanya memperhatikan kepentingan masyarakat terutama bagi pemegang hak atas tanah yang tanahnya digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya dicabut atau dibebaskan harus diletakkan secara sejajar dalam seluruh proses pengambilalihan tanah baik dalam pengaturan atau maupun prosedur pengadaan tanah agar keselarasan kepentingan dalam pengadaan tanah dapat terwujud. Dalam kenyataannya di masyarakat pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum acapkali menimbulkan gejolak dalam praktiknya, hal ini dapat dilihat dari masyarakat yang tanahnya terkena dalam rencana pembangunan dalam kenyataan menolak mengenai bentuk dan besaran pemberian ganti kerugian dari Pemerintah. Hal ini terjadi karena masyarakat menganggap bahwa bentuk dan besaran pemberian ganti kerugian dari Pemerintah dianggap tidak sesuai dengan kepentingan umum yang ingin dilaksanakan. Di satu sisi, sebagai pemegang hak atas tanah, masyakarat merasa berhak untuk menentukan atau menetapkan besaran pemberian ganti kerugian yang diberikan oleh Pemerintah dengan harga yang menurut mereka wajar. Di sisi lain Pemerintah ingin melakukan pembangunan fasilitas umum yang ditujukan untuk kepentingan umum atau masyarakat luas pada umumnya, namun untuk mewujudkan hal tersebut acapkali dalam proses pelaksanaannya terdapat adanya pemaksaan dari para pihak baik pemerintah yang menetapkan harga secara sepihak maupun pemilik

tanah menuntut harga yang dianggap tidak wajar, sementara itu perangkat hukum yang ada belum mampu mengakomodir dua kepentingan yang berbeda tersebut, akhirnya terjadi dengan cara pemaksaan dan intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Untuk menyelesaikan masalah bagi warga atau masyarakat yang tidak mau menerima besarnya ganti rugi dan dalam praktiknya mengingat mendesaknya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan dalam akses kepentingan umum agar proyek tidak tertunda serta kemungkinan hangusnya anggaran, maka ganti rugi dikonsiyasikan atau dikenal dengan penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri. Tidak jarang dalam praktik terjadinya pemaksaan ganti rugi yang ditetapkan sepihak saja melalui praktik konsinyasi uang ganti rugi di pengadilan, baik yang dilakukan oleh pemerintah sendiri maupun swasta dengan alasan bahwa cara tersebut merupakan usaha untuk tidak menelantarkan proyek-proyek kepentingan umum.[1] Beberapa kasus berikut ini menunjukkan hal tersebut. Pada kasus pengadaan tanah untuk pengosongan lahan dan rumah terdampak proyek bandara New Yogyakarta International Airport (NYIA) di Kabupaten Kulon Progo Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), terjadi pelanggaran hukum, konstitusi dan HAM dalam proses pengosongan lahan dan rumah warga tersebut. Dalam kasus terjadi penggusuran paksa terhadap warga Kulon Progo.[2] Kasus lain yang menunjukkan hal yang sama adalah kasus pengadaan tanah untuk Jalan Tol Jombang, Jawa Timur. Pada kasus ini terjadi penentuan harga secara sepihak dan pemberlakuan secara tidak fair, mulai pemaksaan harga, memecah konsentrasi warga pemilik tanah, mengadu domba, intimidasi dan teror. Tidak ada kejelasan tentang detail objek ganti rugi, klasifikasi serta harga satuannya. Kemudian contoh kasus lainnya yaitu kasus gubuk satu miliar, kasus Kedung Kombo, kasus Kanal Banjir Timur, kasus proyek Jembatan Suramadu, kasus Jembatan Tol Semarang-Solo-Ngawi, dan kasus pembebasan tanah Tol Trans Jawa.[3]

Dari uraian pada latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisa permasalahan tersebut

[1] Aartje Tehupeiory. 2017. *Makna Konsiyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.* Cet. I. Jakarta: Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Grup), hlm. 93-94.

[2] Mehulika Sitepu. *Penggusuran demi bandara baru di Yogyakarta: Warga sebaiknya diberikan pemahaman*. http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42226638. Surat Kabar "BBC Indonesia". 5 Desember 2017.

[3] Djoni Sumardi Gozali. 2018. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Cet. I. Yogyakarta: UII Press, hlm. 6.

ke dalam sebuah penulisan tesis yang berjudul IMPLEMENTASI ASAS KESELARASAN DALAM PENGADA-AN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM.

## B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah, maka penelitian ini menganalisis permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana hakikat asas keselarasan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum? Dan Apakah asas keselarasan sudah terimplementasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum?

## PEMBAHASAN

### HAKIKAT ASAS KESELARASAN DALAM PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPEN-TINGAN UMUM

#### 1. Makna Hak Menguasai Atas Negara Dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa, tanah mempunyai kedudukan dan peran yang sangat penting bagi kehidupan manusia karena sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. Berdasarkan hal tersebut diperlukan landasan hukum yang mengatur khusus tentang pertanahan yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Dengan adanya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, hak-hak atas tanah dapat diberikan secara perorangan maupun secara bersama-sama dengan orang lain. Pemberian hak-hak atas tanah tersebut memberikan kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu. Namun hak-hak atas tanah tersebut tidaklah mutlak dapat dimiliki seseorang karena dibatasi oleh Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 2 yang menyatakan mengenai “Hak Menguasai Negara”. Oleh karena itu hal yang berkenaan dengan pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan dan diusahakan oleh negara semata-mata bertujuan untuk terciptanya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Tujuan itu merupakan tanggung jawab negara sebagai dari konsekuensi menguasai atas bumi, air, dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang akan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat.

Kewenangan negara untuk mengatur, mengurus dan mengawasi hak atas tanah baik yang ada pada perseorangan, masyarakat dan negara berhubungan erat dengan konsep keseimbangan antara hak dan kewajiban yang di dalamnya mengandung unsur

bahwa setiap hak terdapat di dalamnya kewajiban, demikian pula sebaliknya. Dengan demikian makna dari hak menguasai negara adalah tuntutan terhadap perseorangan, masyakarat dan negara sendiri untuk melaksanakan hak dan kewajiban yang dibebankan kepadanya dalam bentuk memanfaatkan tanah, melindungi dan menjamin hak-hak pihak lain serta mencegah tindakan yang menyebabkan pihak lain kehilangan kesempatan atau hak atas tanah.[4] Oleh karena itu, negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa serta kedudukannya sebagai penguasa dalam menjalankan fungsi mengatur, mengurus dan mengawasi di dalamnya mengandung substansi yang berorientasi untuk tercapainyasebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dengan adanya hak menguasai negara memberikan kekuasaan kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan atas tanah yang tidak hanya berkaitan dengan aspek publik tetapi juga pada aspek privat yang berkenaan dengan kepemilikan mutlak seseorang. Melalui hak menguasai negara hak kepemilikan seseorang atas tanah dapat dikalahkan apabila diperlukan untuk kepentingan umum. Hal ini dikenal dengan proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan kata lain, negara berdasarkan ketentuan dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 *juncto* Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria tentang hak menguasai negara mempunyai kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan persediaan serta pemeliharaan bidang pertanahan maka hak-hak yang mengenai pengaturan peruntukan, negara memiliki kewenangan untuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan syarat bahwa kegiatan pengadaan tanah yang dilakukan tersebut benar-benar diperuntukan untuk kepentingan umum yang bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Prinsip dari kepentingan umum adalah kesejahteraan atau kenyamanan masyarakat luas.[5] Menurut Ridwan HR dalam Luthfi J. Kurniawan mengatakan bahwa "konsep negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Dalam konsep ini negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat saja, tetapi juga memikul tanggung jawab dalam mewujudkan kemakmuran rakyat.[6]

---

[4] Winahyu Erwiningsih. *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*. 2009. Artikel dalam "Jurnal Hukum", No. Edisi Khusus. Vol. 16. Oktober, hlm. 127.

[5] Mudakir Iskandar Syah. 2015. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Cet. III. Jakarta: Permata Aksara, hlm. 16.

[6] Muhammad Yamin. 1971. *Naskah Persiapan UUD 1945*. Jakarta: Siguntang, hlm. 106.

Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi mempunyai kewenangan mengatur peruntukan tanah berdasarkan hak menguasai negara, pemerintah dapat melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan syarat bahwa kegiatan yang dilakukan harus adanya klausul kepentingan umum. Oleh karena itu, dalam suatu pengambil alihan hak atas tanah tidak dapat dibenarkan tanpa adanya klausul kepentingan umum tersebut. Dasar hukum pemerintah untuk melakukan pengambilan hak atas tanah yang digunakan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Menurut Notonagoro bahwa kepentingan umum hendaknya seimbang dengan kepentingan individu. Begitu pentingnya kepentingan umum dalam kehidupan bernegara yang dalam praktiknya berbenturan dengan kepentingan individu maka perlu didefinisikan dengan jelas.[7] Apabila nilai-nilai yang menyangkut kepentingan umum ditinggalkan dan kepentingan pribadi atau kelompok yang ditonjolkan maka pergolakan dan sengketa tidak dapat dihindari. Paham pancasila yang meletakkan kepentingan individu dan kepentingan masyarakat secara seimbang, untuk itu Negara tidak berfungsi secara pasif namun harus secara aktif mengusahakan ketertiban umum dan sekaligus menunjang kesejahteraan masyarakat.[8] Oleh karena itu, dalam rangka penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, negara berdasarkan hak menguasai negara atas tanah dan sebagai organisasi kekuasaan tertinggi mempunyai peran dan fungsi yang sangat penting untuk menyeimbangkan antara kepentingan umum/pembangunan dan kepentingan masyarakat agar pelaksanaan pengadaan tanah dapat mencerminkan prinsip keseimbangan yaitu dimana kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat tidak boleh saling menegasi. Dengan adanya keseimbangan antara kepentingan umum/pembangunan dan kepentingan masyakarat maka akan tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

## 2. Memaknai Hak Perseorangan Atas Tanah Yang Mempunyai Fungsi Sosial Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Selain kewenangan untuk memper-gunakan hak atas tanah bagi seseorang atau badan hukum, hak atas tanah juga mengandung kewajiban-kewajiban untuk menggunakan dan memelihara potensi tanah yang bersangkutan karena dimana ada hak

[7] Adrian Sutedi. 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaaan Tanah Untuk Pembangunan*. Cet. I. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 70.

[8] *Ibid.*

disitulah ada kewajiban. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria terdapat salah kewajiban yang bersifat umum, artinya berlaku terhadap setiap hak atas tanah yakni ketentuan dalam Pasal 6 yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dengan adanya kewajiban hak atas tanah tersebut, menyebabkan hak perseorangan atas tanah menjadi terbatas.

Asas fungsi sosial atas tanah yaitu asas yang menyatakan bahwa penggunaan tanah oleh perseorangan maupun badan hukum tidak boleh bertentangan dengan hak-hak orang lain dan kepentingan umum. Sehingga apabila hak perseorangan diperlukan untuk kepentingan umum, maka kewajiban bagi yang bersangkutan untuk melepaskan hak atas tanahnya dengan syarat bahwa Pemerintah memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pemilik tanah tersebut. Oleh karena itu, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai hak tersebut maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya mengenai ketentuan Pasal 6 yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa fungsi sosial mendasari adanya sifat kebersamaan atau kemasyarakatan dari setiap hak atas tanah yang dihaki oleh perseorangan maupun badan hukum.[9] Dengan fungsi sosial tersebut, hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Sifat kebersamaan (komunal) diartikan bahwa kepentingan individu dalam hukum adat selalu diimbangi dengan kepentingan umum. Dari pengertian komunal menurut F. D. Holleman tersebut, dapat diartikan bahwa kepentingan individu dalam hukum adat bersifat "tidak mutlak" karena harus diimbangi dengan kepentingan umum.[10] Dengan kata lain, kepentingan individu dalam masyarakat dapat berjalan seimbang, serasi dan selaras apabila memperhatikan kepentingan umum.

Mengenai sifat kebersamaan yang merupakan corak atau pola dalam hukum adat, maka terdapat kewajiban untuk menghormati kepentingan komunal tersebut didasari oleh pandangan dalam masyarakat adat bahwa pusat kehidupan hukum adalah masyarakat. Ciri masyarakat komunal dalam hukum adat jelas digambarkan oleh Soepomo. Menurut Soepomo bahwa: "Bukan individu melainkan masyarakatlah yang utama di dalam hukum adat. Pusat kehidupan hukum adalah masyarakat.

[9] Bernhard Limbong. 2015. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Cet. III. Jakarta: Margaretha Pustaka, hlm. 117.

[10] Paripurna P Sugarda. *Posisi Hukum Adat Dalam Hukum Kontrak Nasional Indonesia*. 2015. Artikel dalam "Jurnal Hukum Yustisia". No. 3. Vol. 4, hlm. 5.

Individu pertama-tama dipandang sebagai anggota masyarakat, sebagai orang hidup melalui mana tujuan-tujuan kemasyarakatan dapat dicapai. Dalam pandangan dunia hukum adat, hidup individu terutama tertuju pada upaya memenuhi tugas-tugas kemasyakarakatan".[11] Lebih lanjut Soepomo menjelaskan mengenai hubungan individu dengan masyarakat bahwa: "di dalam Hukum Adat, manusia bukan individu yang terasing yang bebas dari segala ikatan dan semata-mata mengingat keuntungan sendiri, melainkan adalah anggota masyarakat." Kemudian ia mengatakan: "di dalam Hukum Adat yang primer bukanlah individu, melainkan masyarakat, karena itu kehidupan individu adalah kehidupan yang terutama diperuntukkan buat mengabdi kepada masyarakat."[12]

Dengan demikian kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi atau dengan kata lain harus terjaga prinsip keseimbangan antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan perseorangan, sehingga tercapai tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.[13] Dengan demikian, tanah yang dihaki oleh seseorang tidak hanya berfungsi bagi pemilik hak tersebut, tetapi juga bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Sebagai konsekuensinya, penggunaan tanah tersebut tidak hanya berpedoman pada kepentingan hak, tetapi juga harus mengingat dan memperhatikan kepentingan masyarakat, dengan syarat harus menjalankan prinsip keseimbangan kepentingan.

Dalam memaknai hak perseorangan atas tanah yang mempunyai fungsi sosial maka penggunaan dan penguasaan hak perseorangan atas tanah bukanlah bersifat pribadi semata namun didasari bahwa adanya sifat kebersamaan atau kemasyarakatan yang melekat pada setiap hak atas tanah yang dihaki oleh seseorang, sehingga berdasarkan hak menguasai negara pemerintah dapat mengambil/menguasai tanah seseorang dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum maka yang bersangkutan mempunyai kewajiban untuk melepaskan hak atas tanahnya dengan ganti kerugian yang layak dan adil.

### 3. Makna dan Fungsi Asas Keselarasan Dalam Pengadaan Tanah

#### Makna Keseimbangan Dalam Mencapai Keselarasan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangun-an Untuk Kepentingan Umum tidak menyebutkan pengertian keseimbangan, namun dalam pasal-pasalnya menyebutkan istilah keseimbangan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 ini menetapkan dan mencantumkan keselarasan sebagai salah satu asas yang melandasi dalam pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah bagi pembangun-

[11] Soepomo. 1977. *Bab-bab tentang Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 73.

[12] R. Soepomo. 1963. *Hubungan Individu dan Masyarakat Dalam Hukum Adat* . Jakarta: Gita Karya, hlm. 10.

[13] Djoni Sumardi Gozali. *Op.cit.*, hlm. 50.

an untuk kepentingan umum. Dalam Penjelasan Pasal 2 huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dinyatakan, yang dimaksud dengan "asas keselarasan" adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara. Istilah seimbang terdapat dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yakni dalam penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Asas keselarasan diterjemahkan oleh Eman Ramelan sebagai asas yang sejatinya menginginkan adanya keseimbang-an antara pemegang hak atas tanah sebagai pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah dengan kepentingan masyarakat dan negara, juga keseimbangan dengan lingkungan hidupnya.[14]

Pengertian asas keselarasan sebagai-mana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan penggunaan istilah keseimbangan menjadi penting untuk diperhatikan dengan tujuan memahami makna keseimbangan itu sendiri. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak memberikan pengertian tentang keseimbangan. Undang-Undang hanya menyebutkan "seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara". Dalam peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah yang pernah ada, pengertian keseimbangan dirumuskan dan tersirat dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 pada bagian konsideran (menimbang) yang berbunyi sebagai berikut:

a. bahwa pembangunan nasional, khususnya pembangunan berbagai fasilititas untuk kepentingan umum memerlukan bidang tanah yang cukup dan untuk itu pengadaannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya;

b. bahwa pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah;

c. bahwa atas dasar pertimbangan tersebut, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang **seimbang** dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah.

Berdasarkan bunyi konsideran (menim-bang) pada huruf c diatas, yang menyebut-kan bahwa dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang **seimbang** dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung dengan para pemegang hak atas tanah. "Untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah dengan pemegang hak atas tanah" dimaknai bahwa keseimbangan diperlukan dari awal yaitu pada tahapan perencanaan dengan

[14] Eman Ramelan. 2014. *Op.cit.*, hlm. 81.

diadakannya musyawarah dengan pemegang hak atas tanah dalam rangka mencapai kesepakatan.

Pengertian keseimbangan juga tersirat dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yang merumuskan pengertian 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.

Dari pengertian musyawarah yang terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tersebut, pengertian keseimbangan tergambar dengan disebutkannya "**kesetaraan**" dimana pihak yang mempunyai tanah, bangunan, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dimaknai dengan pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah dimaknai Pemerintah/Negara dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa keseimbangan dan kesepakatan mempunyai hubungan yang erat karena untuk mencapai persesuaian kehendak atau kata "sepakat" antara para pihak diperlukan adanya keseimbangan, sehingga apabila tercapainya kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian antara para pihak maka tercapailah keseimbangan antara para pihak dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dengan kata lain, keseimbangan dapat terwujud apabila adanya kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Oleh karena itu, keseimbangan merupakan faktor pendukung dalam rangka tercapainya kesepakatan mengenai ganti kerugian di antara para pihak dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Apabila diperhatikan pengertian Pengadaan Tanah, Asas Keselarasan, dan Keseimbangan (yang tercermin dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005) tersebut di atas, maka terdapat unsur yang merupakan inti dari pengertian itu, yang *pertama* bahwa dalam proses pengadaan tanah harus disertai dengan memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. *Kedua* bahwa keseimbangan dapat terwujud apabila adanya persesuaian kehendak/sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.

**Fungsi Asas Keselarasan**

Pada bagian membicarakan asas laras atau keselarasan, Koesnoe mengemukakan, asas keselarasan merupakan asas yang

bersangkutan dengan bagaimana memberikan jawaban atas sesuatu perkara yang dihadapi secara demikian rupa sehingga aspek perasaan estetis terpenuhi secara optimal, sehingga para pihak yang bersangkutan dan masyarakat dapat menerima sebagai kebutuhan dan perasaan hukum serta susila, dan dengan begitu yang bersangkutan maupun masyarakatnya dapat menjalani kembali kehidupan sehari-hari sebagaimana sewajarnya.[15]

Dengan kata lain, segala sesuatu telah kembali seperti semula seperti sebelum terjadinya sengketa atau persoalan muncul dan mengganggu keseimbangan/keselarasan masyarakat).[16]

Asas keselarasan dapat dikatakan merupakan peredam atau penyerap getaran (*buffer*) manakala kepentingan individu terhadap individu lainnya berhadap-hadapan sehingga ego masing-masing pihak yang mengemuka dapat mengalahkan kepentingan komunal dapat diredam demi kehidupan yang rukun, patut, dan selaras.[17]

Asas keselarasan menghendaki adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban penguasaan tanah dalam setiap pemberian ganti kerugian, baik bentuk maupun besarnya. Pemberian ganti rugi diharapkan akan mendatangkan kesejahteraan bersama dan disesuaikan dengan keadaan yang nyata. Dalam artian bahwa ganti kerugian tanah tersebut dilakukan sesuai dengan alas hak yang dimiliki oleh pemilik tanah.

Pembayaran ganti rugi itu tidak boleh disamaratakan antara yang sudah mempunyai alas hak dengan yang tidak mempunyai alas hak meskipun terletak di lokasi yang sama.[18] Dengan demikian, fungsi asas keselarasan adalah asas yang berfungsi untuk menjaga atau mencapai keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat dalam pengadaan tanah dengan memperhitungkan kembali ketidakseimbangan baik karena kerugian materiil maupun immateriil yang diakibatkan adanya pengadaan tanah tersebut dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil berdasarkan kesepakatan dalam proses musyawarah.

## IMPLEMENTASI ASAS KESELARASAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

### 1. Asas Keselarasan pada Tahap Persiapan dan Tahap Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana ditegaskan sebelumnya harus dilaksanakan atas dasar Asas Keselarasan, yaitu dalam pengadaan

[15] Mohammad Koesnoe. *Op.cit.*, 83-84.
[16] Paripurna P Sugarda. *Op.cit.*, hlm. 514.
[17] *Ibid.*

[18] Antje M. Ma'moen. 1996. *Pendaftaran Tanah sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-Hak atas Tanah di Kotamadya Bandung*. Bandung: Universitas Padjajaran, hlm. 74.

tanah untuk pembangunan terdapat keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan negara/pembangunan. Keselarasan ini menyangkut tentang apakah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 sudah mengakomodir kepentingan pemegang hak atas tanah dengan baik berkenaan dengan proses/mekanisme musyawarah, hak pemegang hak atas tanah dalam mengajukan keberatan atas bentuk dan besarnya ganti kerugian, serta prosedur lembaga penitipan ganti kerugian (konsinyasi) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Semua hal tersebut dapat dianalisa dan dikaji dalam prosedur yang ada dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pada tahap persiapan diantaranya adalah sebagai berikut:

**Hak mendapatkan informasi penyelenggaraan rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum**

Pada tahap persiapan, keselarasan terlihat dalam Pasal 16 huruf a *jucnto* Pasal 55 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menyangkut tentang hak pemegang hak atas tanah untuk mendapatkan informasi penyelenggaraan rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Informasi yang dimaksud perlu didapatkan seawal mungkin sejak rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ditetapkan oleh instansi terkait yang membutuhkan tanah, sehingga masyarakat tidak merasa dipaksakan secara mendesak oleh pemerintah tetapi ada waktu untuk mempertimbangkan dan memikirkan keputusan yang diambil manakala rencana pembangunan atas tanah bagi pembangunan dilaksanakan oleh pemerintah.

**Hak untuk mengajukan gugatan terhadap penetapan lokasi pembangunan**

Berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa dalam hal setelah terdapat penetapan lokasi rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kemudian pemegang hak atas tanah yang terkena lokasi penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi. Pengadilan Tata Usaha Negara wajib mengeluarkan putusan diterima atau ditolaknya gugatan selama 30 (tiga puluh) hari kerja semenjak diterimanya gugatan.

Sedangkan pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah, adanya keselarasan dapat dilihat dari ketentuan sebagai berikut:

**Penunjukan Lembaga/Tim Penilai (*Appraisal)* dalam Melakukan Penilaian Ganti Kerugian**

Berkenaan dengan lembaga/tim Penilai (*appraisal*) maka dalam rangka pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu:

**1) Pengadaan Tanah oleh Pemerintah**

Dalam rangka memberikan ganti kerugian yang layak dan adil serta terwujudnya kemakmuran bagi rakyat, maka

diperlukan adanya lembaga/tim Penilai (*appraisal*) dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang layak dan adil bagi pemegang hak atas tanah. Keberadaan lembaga Penilai (*appraisal*) dalam rangka pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah bersifat mutlak/wajib diperlukan untuk menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang layak dan adil terutama bagi pemegang hak atas tanah.

Hal ini bertujuan agar tidak adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah yang menetapkan harga secara sepihak atau dikenal istilah "permainan harga" sehingga diperlukan lembaga yang profesional dan independen yang mempunyai keahlian dan kemampuan dalam melakukan penilaian/ penaksiran tentang ganti kerugian harga tanah yang layak dan adil bagi pemegang hak atas tanah.

Nilai Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai (*appraisal*) yang disampaikan kepada Lembaga Pertanahan akan dijadikan dasar musyawarah dalam penetapan Ganti Kerugian. Selanjutnya lembaga pertanahan akan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian dari lembaga Penilai (*appraisal*) yang kemudian dari hasil kesepakatan dalam musyawarah tersebut akan menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak.

Namun apabila terjadi ketidaksepakat-an mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian tersebut, maka Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat. Sedangkan bagi Pihak yang Berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah yang dilakukan dengan Lembaga Pertanahan tersebut, maka Pemerintah sebagai pihak/instansi yang memerlukan tanah yang ditujukan untuk kepentingan umum dapat menitipkan ganti kerugian di pengadilan negeri setempat atau dikenal dengan istilah "konsinyasi" dengan tujuan agar pembangunan yang direncanakan untuk kepentingan umum dapat segera terealisasi.

**2. Pengadaan Tanah oleh pihak Swasta**

Keberadaan lembaga Penilai (*appraisal*) dalam pengadaan tanah untuk pembangunan yang dilakukan sektor swasta bersifat tidak mutlak/wajib karena didasarkan pada hubungan keperdataan antara para pihak. Dengan kata lain, lembaga penilai (*appraisal*) akan diperlukan apabila tidak terjadinya kesepakatan antara para pihak mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian barulah diperlukan adanya lembaga Penilai (*appraisal*) yang bertujuan untuk melakukan penaksiran harga yang layak bagi pemegang hak atas tanah. Dengan demikian pemegang hak atas tanah memiliki posisi tawar yang seimbang dengan pihak yang membutuhkan tanah

dalam memutuskan apakah akan melepaskan hak atas tanahnya dengan ganti kerugian yang disepakati atau sebaliknya tetap mempertahankan hak atas tanahnya.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengatur mengenai dasar perhitungan ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang menyatakan bahwa: "Nilai Ganti Kerugian dinilai oleh Penilai dan merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya nilai Ganti Kerugian akan disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara untuk kemudian menjadi dasar musyawarah penetapan Ganti Kerugian". Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun peraturan pelaksananya tidak dijelaskan kedudukan hasil penilaian oleh Penilai Pertanahan ini, apakah merupakan hasil yang sudah tetap tidak bisa berubah atau masih bisa berubah ketika dilakukan musyawarah dengan pihak yang berhak. Sehubungan dengan hal ini, Eman Ramelan berpendapat:[19]

Tidak dijelaskan pula dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 beserta peraturan pelaksananya tentang posisi dan hasil penilaian Penilai yang menyangkut besarnya ganti kerugian, bersifat final atau masih bisa berubah sesuai dengan dinamika yang ada dalam proses musyawarah. Kalau itu bersifat final, maka proses musyawarah sekedar legitimasi semata atas hasil penilaian dari penilai tanpa mempertimbangkan pendapat dan kepentingan dari pemegang hak atas tanah. Bagaimana mungkin terhadap hal yang menyangkut nasib dan masa depan pemegang hak atas tanah segala penilaian tentang ganti rugi tanpa melibatkan peran dari pemegang hak atas tanah.

**Musyawarah dalam Penetapan Ganti Kerugian**

Mekanisme musyawarah dalam proses pengadaan tanah merupakan faktor penentu dan pendukung untuk tercapainya kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Dengan tercapainya kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian maka terwujudlah keseimbangan. Dengan kata lain, bahwa keseimbangan dapat terwujud apabila adanya persesuaian kehendak/sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa: "Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan Pihak yang Berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari Penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34.

Dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diatas, menyebutkan

[19] Eman Ramelan. *Op.cit.*, hlm. 65.

bahwa musyawarah dilakukan untuk "menetapkan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian" berdasarkan penilaian tim *appraisal*. Sebagaimana dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: a) uang; b) tanah pengganti; c) permukiman kembali; d) kepemilikan saham; atau e) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Sementara dalam Pasal 68 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa: "Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara langsung untuk menetapkan bentuk Ganti Kerugian berdasarkan hasil penilaian Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1)." Peraturan Presiden ini menyebutkan musyawarah hanya menetapkan bentuk ganti kerugiannya. Artinya menurut Peraturan Presiden, besaran kompensasi melalui penilaian oleh *appraisal* sudah final dan tidak bisa diganggu gugat lagi, karena yang masih mungkin untuk didiskusikan hanya bentuk ganti kerugiannya.

Namun pada Pasal 75 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa: "Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68, Pelaksana Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang." Dalam hal ini jelas terlihat adanya ketidaksinkronan antara Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dengan peraturan pelaksananya (Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012) yang terkait dengan mekanisme musyawarah dalam rangka penetapan bentuk dan/atau besarnya ganti rugi yang menyebabkan kepentingan pihak yang berhak/pemegang hak atas tanah dalam menentukan bentuk dan/besarnya ganti kerugian belum terakomodir dengan baik oleh kedua aturan tersebut sehingga belum mencerminkan asas keselarasan, karena mekanisme musyawarah merupakan hal yang sangat penting dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Apabila dalam mekanismenya terdapat ketidaksinkronan maka hal ini menyebabkan kerugian bagi pihak yang berhak untuk menentukan bentuk dan/besarnya ganti kerugian yang layak dan adil.

**Hak bagi Pihak yang Berhak untuk mengajukan keberatan melalui Pengadilan Negeri**

Mengenai hak bagi Pihak yang Berhak untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan apabila tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, maka terdapat kelemahan di dalamnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut karena ketatnya jadwal pengadaan tanah, Undang-Undang yang berlaku menetapkan musyawarah Penetapan Ganti Kerugian berlangsung hanya dalam tempo 30 hari sejak *appraisal* menyampaikan hasil penilaian kepada lembaga pertanahan. Sementara masyarakat yang terkena proyek

hanya punya waktu 14 hari untuk mengajukan keberatan atas bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian ke Pengadilan. Apabila lewat dari batas waktu yang ditentukan yaitu 14 hari, maka hak untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan otomatis usang, sehingga berdasarkan hukum Pihak yang Berhak dianggap menerima/setuju dengan bentuk dan besarnya Ganti Kerugian yang diajukan oleh Pemerintah. Dalam praktiknya, jarang sekali bagi orang awam tahu mengenai tenggang waktu 14 hari tersebut. Walaupun tahu, seringkali tidak jelas kapan batasan 14 hari tersebut dimulai. Terkadang panitia mengundang penduduk untuk tatap muka, tetapi prosedur ini dijalankan saat tempo 30+14 hari. Kemungkinan lain, panitia menentukan sudah terjadi *deadlock* (dan mulai menghitung 14 hari) ketika Pihak yang Berhak menganggap kurun waktu itu sebagai masa musyawarah. Saat Pihak yang Berhak mengajukan keberatan ke Pengadilan, kontraktor yang menjalankan proyek tersebut bisa saja membela diri di depan hakim dengan mengatakan bahwa tenggang waktu 14 hari telah usai, sehingga berapa pun ganti kerugiannya harus diterima.[20]

## PENUTUP

Berdasarkan uraian yang penulis kemukakan diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

a. Hakikat asas keselarasan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah bahwa negara sebagai organisasi tertinggi mempunyai kewenangan dalam hal pengaturan peruntukan atas tanah berdasarkan hak menguasai negara, untuk itu pemerintah dapat melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dengan syarat bahwa kegiatan yang dilakukan harus adanya klausul kepentingan umum dan mempunyai fungsi yang sangat penting untuk menyeimbangkan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat agar pelaksanaan pengadaan tanah dapat mencerminkan prinsip keseimbangan dimana kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat tidak boleh saling menegasi sehingga akan tercapai sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Sehingga dalam keadaan terpaksa pemerintah dapat mengambil/menguasai tanah dalam rangka kepentingan umum. Hal ini dikarenakan penggunaan dan penguasaan hak perseorangan atas tanah bukanlah bersifat pribadi semata namun didasari bahwa adanya sifat kebersamaan atau kemasyarakatan yang melekat pada setiap hak atas tanah yang dihaki oleh seseorang, sehingga apabila tanah tersebut diperlukan oleh Pemerintah dalam rangka pengadaan

[20] Mohamad Mova Al-Afghani. *Gebyar Infrastruktur Jokowi dan Ketidakadilan Proses Pengadaan Tanah*. 2018. https://tirto.id/gebyar-infrastruktur-jokowi-amp-ketidakadilan-proses-pengadaan-tanah-cDZB. Diakses pada tanggal 28/07/2018.

tanah untuk kepentingan umum maka yang bersangkutan mempunyai kewajiban untuk melepaskan hak atas tanahnya dengan ganti kerugian yang layak dan adil. Oleh karena itu, makna asas keselarasan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah asas yang mengatur mengenai kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat serta pemegang hak atas tanah berada dalam posisi yang seimbang dengan adanya perwujudan dari kehendak bebas terhadap pemegang hak atas tanah dalam proses musyawarah untuk mencapai kesepakatan dengan tidak adanya unsur paksaan, intimidasi atau tekanan, dan teror; dengan adanya keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan dari proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum yakni dari tahapan perencanaan sampai dengan tahapan penyerahan hasil; dan adanya ganti kerugian yang layak dan adil baik dengan memperhitungkan dari segi fisik maupun non fisik agar keberlanjutan hidup pemegang hak atas tanah bisa diteruskan dengan tidak mengakibatkan kesejahteraan sosialnya menurun akibat adanya proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sedangkan fungsi asas keselarasan adalah asas keselarasan berfungsi untuk menjaga atau mencapai keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat dalam pengadaan tanah dengan memperhitungkan hal-hal yang akan menyeimbangkan kembali ketidakseimbangan baik karena kerugian material maupun kerugian immateriil yang diakibatkan adanya pengadaan tanah tersebut dengan cara memberi ganti kerugian berdasarkan kesepakatan dalam musyawarah.

b. Bahwa asas keselarasan yakni keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat terutama kepentingan bagi pemegang hak atas tanah belum terimplementasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Hal ini dapat dilihat dari tahapan persiapan dan tahapan pelaksanaan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pada tahap persiapan yaitu hak mendapatkan informasi dalam rangka penyelenggaraan rencana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan hak untuk mengajukan gugatan terhadap penetapan lokasi pembangunan. Sedangkan pada tahap pelaksanaan yaitu penunjukan lembaga/tim Penilai (*appraisal*) dalam melakukan penilaian ganti kerugian dikarenakan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 maupun peraturan pelaksananya tidak menjelaskan kedudukan hasil penilaian oleh Penilai Pertanahan ini, apakah merupakan hasil yang sudah tetap tidak bisa berubah atau masih bisa berubah ketika dilakukan musyawarah dengan pihak yang

berhak; pengaturan musyawarah dalam menetapkan Ganti Kerugian terjadi ketidaksinkronan antara Pasal 68 ayat (3) dengan Pasal 75 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012; ketatnya jadwal bagi Pihak yang Berhak untuk mengajukan keberatan melalui Pengadilan Negeri, dan pengaturan pemberian Ganti Kerugian melalui Penitipan Ganti Kerugian (konsinyasi) dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menerapkan teori pemberian bukan teori penerimaan. Kemudian ketentuan mengenai ganti kerugian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 belum mencerminkan keselarasan dan keadilan bagi pemegang hak atas tanah karena bentuk ganti kerugian hanya mengakomodir ganti kerugian secara fisik, sedangkan ganti kerugian non fisik tidak diatur secara jelas dan detail.

## DAFTAR PUSTAKA


Al-Afgani, Mohamad Mova. *Gebyar Infrastruktur Jokowi dan Ketidakadilan Proses Pengadaan Tanah*. 2018. https://tirto.id/gebyar-infrastruktur-jokowi-amp-ketidakadilan-proses-pengadaan-tanah-cDZB. Diakses pada tanggal 28/07/2018.

Erwatiningsih, Winahyu. 2009. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: UII Press.

Gozali, Djoni Sumardi. 2017. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Cet. I. Yogyakarta: UII Press.

Koesno, Mohammad. 2013. *Mohammad Koesno dalam Pengembaraan Gagasan Hukum Indonesia*. Cet. I. Jakarta: Epistema Institute.

Limbong, Bernhard. 2015. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Cet. III. Jakarta: Margaretha Pustaka.

Lubis, Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis. 2011. *Pencabutan Hak, Pembebasan, dan Pengadaan Tanah.* Cet. I. Bandung: Mandar Maju.

Ma'Moen, Antje M. 1996. *Pendaftaran Tanah sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak-Hak atas Tanah di Kotamadya Bandung*. Bandung: Universitas Padjajaran.

Ramelan, Eman. 2014. *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*. Cet. I. Surabaya: Airlangga University Press.

Sitepu, Mehulika. *Penggusuran demi bandara baru di Yogyakarta: Warga sebaiknya diberikan*

*pemahaman*. http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42226638. Surat Kabar "BBC Indonesia". 5 Desember 2017.

Soepomo, R. 1963. *Hubungan Individu dan Masyarakat Dalam Hukum Adat* . Jakarta: Gita Karya.

----------. 1977. *Bab-bab tentang Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita.

Suganda, Paripurna P. *Posisi Hukum Adat Dalam Hukum Kontrak Nasional Indonesia*. 2015. Artikel dalam "Jurnal Hukum Yustisia". No. 3. Vol. 4, hlm. 5.

Sutedi, Adrian. 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaaan Tanah Untuk Pembangunan.* Cet. I. Jakarta: Sinar Grafika.

Syah, Mudakir Iskandar. 2015. *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Cet. III. Jakarta: Permata Aksara.

Yamin, Muhammad. 1971. *Naskah Persiapan UUD 1945*. Jakarta: Siguntang.