

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: April 30, 2019; Reviewed: May 4, 2019; Accepted: May 14, 2019.

To cite this article: Suntoro, A 2019, 'Penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum: perspektif HAM', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 1, hlm. 13-25.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.316>

Copyright: ©2019 Agus Suntoro. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

PENILAIAN GANTI KERUGIAN DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM: PERSPEKTIF HAM*

ASSESSMENT OF COMPENSATION IN LAND ACQUISITION FOR PUBLIC INTEREST: HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE

Agus Suntoro

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI

Email: agussuntoroo8@gmail.com

Abstract: Development is part of the manifestation of human rights, including infrastructure development which need land on the implementation. Land acquisition for public interest giving consequences on the increasing of agrarian conflicts, usually triggered by unfair compensation received by land owners. This research aim to describe (1) how regulatory aspects of Law nr. 2/2012 concerning land acquisition for public interest related to formulation of its viability and fairness, and (2) how appraisal conducted the assessment (Public Assesor Agent), given the authority to conduct assessment of attributive replace losses from the perspective of human rights. This study use qualitative methods. Primary data collection was conducted by directed interviews and secondary data was gathered through study literature. The results show that Law Ne. 2/2012 is unclear in decribing the criteria of viable and fair compensation based on human right norm, as well as there is no standard instrument to assess the compensation. These incompatibilities were related to the term of viable and equitable for compensation as part of livelihood restoration of affected people both material and non-material.

Keywords: Land acquisition, infrastructure development, compensation, human rights, Indonesia.

Intisari: Pembangunan merupakan perwujudan hak asasi manusia, termasuk pembangunan infrastruktur yang membutuhkan tanah. Implikasinya pengadaan tanah bagi kepentingan umum berdampak pada peningkatan konflik agraria, terutama dipengaruhi faktor ganti kerugian yang dinilai belum layak dan adil. Penelitian ini dilakukan untuk menggambarkan (1) bagaimana aspek regulasi dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum terkait rumusan kriteria layak dan adil, dan (2) bagaimana penilaian dilakukan oleh appraisal Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) yang diberikan kewenangan atributif. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara terarah dan data sekunder bersumber dari berbagai literatur. Hasil penelitian ini menunjukkan regulasi ganti kerugian layak dan adil dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 belum jelas kriterianya dan sesuai dengan norma hak asasi manusia. Demikian halnya dalam aspek penilaian ganti kerugian belum ada standar dan instrumen baku. Ketidaksiharian ini berkaitan dengan esensi layak dan adil yang memiliki unsur penggantian untuk upaya pemulihan korban terdampak, baik bersifat material dan imaterial agar mampu bangkit dan terpenuhi hak asasinya.

Kata kunci: Pengadaan tanah, pembangunan infrastruktur, ganti kerugian, HAM, Indonesia.

* Penelitian ini dilakukan dengan dana Subkom Pengkajian dan Penelitian, Komnas HAM Tahun 2018 Nomor 5679.001.051.A.B.C..D

A. Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur menjadi salah satu unggulan dan program prioritas dalam pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla. Kebijakan yang tertuang dalam *Nawa Cita* dan diimplementasikan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) ke tiga (2015-2019) menjadi dasar giatnya pembangunan pada pemerintahan ini. Pembangunan infrastruktur diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi dan mengembangkan konektivitas sebagai perwujudan jalan ideologi menuju kemandirian bangsa (LBH Bandung 2017, 8).

Infrastruktur dalam pandangan ahli (Srinivasu 2013) merupakan usaha penyediaan barang dan jasa untuk kepentingan umum. Instalasi bangunan tidak memberikan manfaat secara langsung tetapi menyediakan input untuk pertumbuhan ekonomi dan sosial. Bentuk pembangunan infrastruktur meliputi penyediaan fasilitas dasar dan bentuk lainnya seperti jembatan, jalan, kereta api, dan pembangunan lainnya yang bertujuan untuk menunjang keperluan industri, sosial, dan ekonomi.

Tidak banyak definisi tentang infrastruktur akan tetapi berdasarkan Pasal 1 butir 4 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, infrastruktur dimaknai sebagai 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.

Sebagai dasar hukum dan percepatan pembangunan infrastruktur Presiden telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 yang merupakan perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN). Dalam kebijakan baru ini ditetapkan 245 proyek, mulai dari 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 sebagai-

nya. Kebutuhan anggaran yang diperlukan diperkirakan Rp. 4.700 triliun.

Selain berbagai upaya dan kebijakan yang telah diterbitkan, salah satu faktor yang mendorong pembangunan infrastruktur begitu masif dan efektif adalah dukungan dan mekanisme yang diatur dalam UU Nomor 2/2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Komunikasi dengan Darwin Ginting, 10 Agustus 2018, di Bandung).

Namun demikian, pembangunan infrastruktur selain memberikan manfaat bagi kemajuan ekonomi dan memudahkan aktivitas masyarakat, dalam praktiknya menimbulkan implikasi dan eksekusi di lapangan, terutama mengenai konflik yang ditimbulkan akibat pengambilan tanah masyarakat untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Situasi ini, tercermin dari data pengaduan yang ditangani Subkomisi Pemantauan dan Penyelidikan, Komnas HAM RI. Dalam kurun waktu satu tahun (2017) terdapat 269 pengaduan konflik agraria dan khusus bidang infrastruktur mencapai 32 kasus.

Tabel 1. Data Pengaduan Konflik Agraria

No	Bidang Konflik	Jumlah
1	Tanah	104
2	Perkebunan	39
3	Infrastruktur	32
4	Pertambangan	28
5	Kehutanan	24
6	Lingkungan	19
7	Penegakan Hukum	23
Total		269

Sumber: Komnas HAM 2017.

Sejumlah pembangunan infrastruktur yang diadukan ke Komnas HAM pada tahun 2017 sangat beragam, mulai dari persoalan pembangunan pembangkit listrik yang bersumber dari air, batu bara dan panas bumi; hingga pembangunan pelabuhan dan bandar udara terutama terjadi di wilayah Indonesia timur. Sedangkan kasus pembangunan jalan tol dan kereta api lebih banyak terjadi di Jawa. Laporan dugaan pelanggaran HAM juga ditemukan dalam pembukaan kantor pemerintah maupun proyek reklamasi pantai.

Dalam laporan tahunan 2017 Konsorsium Pembaruran Agraria, (Kartika 2017, 6-10) mencatat

konflik yang terjadi akibat pembangunan infrastruktur sebanyak 94 kasus. Beberapa kasus yang menonjol di antaranya pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) dan Bandara Internasional Yogyakarta Baru (NYIA). Dalam dua kasus ini, KPA mengidentifikasi penyebab konflik, yaitu *pertama*, rendahnya partisipasi publik dalam perencanaan; *kedua*, penetapan nilai ganti kerugian yang tidak layak; *ketiga*, praktik korupsi dan pemerasan; *keempat*, adanya keterlibatan oknum keamanan (polisi dan TNI), serta kelompok sipil; dan *kelima*, keseluruhan ganti rugi dalam bentuk uang dan mengabaikan model lain seperti saham dan bentuk lain yang disepakati.

Berdasarkan data pengaduan konflik agraria bidang infrastruktur di Komnas HAM RI dan data KPA, apabila dilakukan pencermatan penyebab paling menonjol terkait ganti kerugian yang dinilai belum layak dan adil (Suntoro 2018, 38). Hal ini didasarkan fakta bahwa jumlah kasus paling banyak dikeluhkan sebanyak 23 kasus dari 32 kasus atau 67,65 persennya menyangkut ganti kerugian. Sisanya mengenai sengketa hak ulayat (5,88%), sengketa kepemilikan dan pengambilan tanah sebelum proses hukum selesai (17,65%), akses terhadap lokasi konflik (1,29%), hilangnya mata pencaharian (2,94%), dan kriminalisasi (1,29%).

Penelitian terhadap ganti kerugian dalam pembangunan untuk kepentingan umum telah beberapa kali dilakukan, akan tetapi tidak menyentuh persoalan dasar tentang hak asasi manusia. Dalam penelitian terkait pengadaan tanah untuk pembangunan Jalan Tol Bawen–Ungaran (Sudjatmiko & Suriadi 2010) menyimpulkan bahwa faktor terjadinya persoalan harga ganti rugi karena terjadi deprivasi relatif berupa kesenjangan antara harapan dan kenyataan dengan membandingkan dengan ganti rugi masyarakat lainnya. Sedangkan penelitian untuk mengukur tingkat kesejahteraan warga terdampak pembangunan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Pemukiman Rakyat (Rianto 2011), hanya melihat aspek pengeluaran, pendapatan, akses ke wilayah perekonomian dan pelayanan publik semata. Hasil penelitian tentang Model Penentuan Ganti Kerugian Non Fisik (Zanuardi 2015), menghasilkan kriteria dan penilaian dari

expert opinion (dalam workshop) berupa daftar faktor non fisik yang dinilai dengan pendekatan praktis.

Demikian halnya dalam penelitian terkait studi dampak pembangunan Waduk Jatigede (Setiono 2014) pembahasan mengenai ganti kerugian terbatas pada konsep agar tahapan dilakukan dengan tertib guna menghindari konflik, tidak masuk secara substansial apa yang menjadi akar persoalan. Sedangkan penelitian *Human Right Watch* (Watch 2006, 9) terkait penggusuran paksa di DKI Jakarta dalam faktor kompensasi lebih mengarah pada relasi hukum antara pemerintah dengan warga terdampak. Penelitian lainnya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai UU 2 Tahun 2012 (Sukma 2014) menekankan pada alternatif penawaran mengenai saham sebagai pengganti uang semata.

Padahal jika menilik substansi hak asasi manusia, yang secara langsung terkait ganti kerugian layak dan adil maka diletakkan dalam konteks perlindungan hak atas kepemilikan yang tidak boleh diambil sewenang-wenang sebagaimana dijamin melalui Pasal 34 ayat (4) UUD 1945. Selain itu, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi dasar pembentukan hukum agraria nasional yang memiliki orientasi pada kesejahteraan masyarakat. Sedangkan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia melalui Pasal 36, telah mengatur perlindungan terhadap hak kepemilikan.

Berdasarkan pada paparan yang diuraikan sebelumnya, tulisan ini mengkaji permasalahan mengenai bagaimana regulasi dalam penetapan ganti rugi yang layak dan adil dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan bagaimana dasar penilaian dan objek yang dinilai oleh Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) untuk penetapan ganti kerugian.

B. Ganti Kerugian dalam Prespektif HAM

Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2015-2019 sebagaimana ditegaskan dalam lampiran Perpres No. 2 Tahun 2015 telah mengatur mengenai target pembangunan infrastruktur 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. Konsekuensi dengan banyak dan besarnya target pembangunan infrastruktur, maka kebutuhan tanah menjadi krusial. Akibat ketersediaan tanah milik pemerintah terbatas, salah satu jalan keluarnya melaksanakan pengadaan tanah milik masyarakat. Implikasi pengadaan tanah yang kurang berjalan lancar dan dirasakan merugikan masyarakat inilah yang kemudian menjadi konflik agraria.

1. Praktik Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Infrastruktur

Konflik agraria yang terjadi akibat pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur terutama mengenai ganti kerugian merupakan hal yang paling banyak dikeluhkan, terutama faktor nilai ganti kerugian dan penilaian yang dilakukan tanpa memperhatikan kelayakan untuk menjamin kelangsungan hidup korban terdampak atau masyarakat yang tanahnya dipergunakan untuk pembangunan infrastruktur. Korban kesulitan membeli tanah dengan luas dan tingkat kesuburan sama dengan lokasi yang terkena pengadaan tanah sehingga kehidupan ekonominya tidak lekas pulih. Selain itu, faktor penilaian dan penetapan ganti kerugian yang dianggap kurang transparan serta berlarut-larutnya pembayaran ganti kerugian kepada korban meskipun tanahnya telah dimanfaatkan untuk pembangunan infrastruktur.

Tabel 2. Keberatan Terhadap Pembangunan Infrastruktur

No	Alasan	Jumlah
1	Ganti Kerugian Layak dan Adil	23
2	Hilangnya Mata Pencaharian	1
3	Penyelesaian Kepemilikan	6
4	Kriminalisasi	1
5	Kerusakan lingkungan	1

Sumber: Komnas HAM 2017.

Penelitian ini menemukan bahwa terdapat beberapa akar persoalan yang menyangkut penggantian kerugian yang layak dan adil dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, terutama infrastruktur.

Pertama, penggunaan cara-cara represif kepada masyarakat. Dalam proses pengadaan tanah masih ditemukan cara represif yang dilakukan menyangkut tindakan pelibatan aparat bersenjata seperti di Sulawesi Selatan, Jawa Barat, dan Yogyakarta. Tindakan tersebut bervariasi, ada yang terlibat dalam tahap pembayaran ganti kerugian biasanya dihadirkan agar proses musyawarah dan ganti rugi cepat terlaksana (Komunikasi dengan WH, 8 Agustus 2018, di Bandung) dan proses hukum terhadap warga yang menentang proyek pembangunan bendungan dengan model tuduhan tindak pidana kepemilikan senjata tajam (Komunikasi dengan EK, 5 Juni 2018, di Makassar), serta terlibat tindak kekerasan dalam pengamanan dalam pengosongan tanah untuk pembangunan bandara di Yogyakarta (Komunikasi dengan TP, 26 Juni 2018, di Yogyakarta).

Kedua, Penilaian ganti kerugian belum didukung survei sosial ekonomi oleh pemerintah dan/atau instansi yang memerlukan tanah. Padahal kewajiban tersebut diatur menjadi bagian dari studi kelayakan sebagaimana Pasal 15 UU Nomor 2 Tahun 2012. Tujuannya adalah mengidentifikasi masyarakat, membangun pola pendekatan, mengidentifikasi penawaran bagi penggantian hak (uang, saham, dan relokasi), serta membangun strategi agar masyarakat terdampak beradaptasi dengan sumber pencaharian baru agar ekonominya tetap bertahan (Ginting 2016, 47).

Berdasarkan data pendampingan LBH Bandung terhadap warga terdampak pembangunan infrastruktur, selama ini tidak pernah dilakukan survei ekonomi sosial. Pemerintah menilai pengadaan tanah hanya menggunakan skema yang paling mudah yaitu pemberian ganti kerugian dengan uang. Terdapat berbagai mekanisme yang lain diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Masyarakat telah hidup dan menggantungkan sumber ekonomi selama bertahun-tahun dari lahan yang menjadi objek pembangunan infrastruktur, seperti bercocok tanam dan sumber ekonomi lainnya menjadi hilang, belum persoalan tempat tinggal yang tergusur serta kewajiban adaptasi dengan pekerjaan baru yang seba-

gian besar menjadi pekerja informal. Padahal, terdapat berbagai mekanisme ganti kerugian lainnya yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Ketiga, Perencanaan tidak disesuaikan dengan kemampuan anggaran. Dalam proses pengadaan tanah, baik secara kecil (di bawah 5 Ha) ataupun besar juga terjadi perencanaan yang tidak sesuai dengan kemampuan anggaran. Dampaknya timbul kerugian bagi korban, terutama yang sudah tidak dapat memanfaatkan tanahnya karena telah dipergunakan untuk infrastruktur perkantoran, akan tetapi belum menerima pembayaran ganti kerugian. Faktor penyebabnya adalah ketika penetapan lokasi dilakukan, anggaran belum tersedia. Kondisi ini menjadi temuan dalam pembangunan Kantor Pusat Pemerintah Kabupaten Sumedang. Bahkan, sejak 2006 sampai 2018 atau lebih dari 12 tahun, dari 32 Ha. tanah yang telah dikuasai pemerintah baru 13 Ha. yang dibayarkan ganti ruginya kepada masyarakat.

Keempat, penilaian ganti kerugian yang belum mempertimbangkan aspek materiel dan immateriel. Hasil penelitian di Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan tidak adanya penjelasan yang memadai mengenai implementasi penilaian yang secara komprehensif mempertimbangan aspek materiel dan immateriel dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan infrastruktur, di antaranya bendungan di Kabupaten Wajo, jalan tol, dan perluasan Bandara Sultan Hasanudin. Kehilangan sumber pencaharian, ekonomi dan lainnya bagi korban terdampak belum sepenuhnya diberikan ganti kerugian karena bergantung pada kerja/penilaian oleh *appraisal* (Komunikasi dengan Iskandar Rahim, 7 Juni 2018, di Makassar). Sekalipun masyarakat mendapat ganti kerugian, dalam pandangan Konsorsium Pembaruan Agraria Sulawesi Selatan, nilai yang diberikan sangat tidak layak sebagaimana terjadi dalam pembangunan Bendungan Pamukkulu, Kabupaten Takalar hanya diberikan penggantian Rp. 10.000/M (Komunikasi dengan Rizki Ansoriana, 15 Juni 2018, di Makassar). Kondisi yang sama juga terjadi di Jawa Barat, paling besar aduan adalah mengenai ganti kerugian bukan berkaitan dengan penolakan pembangunan.

Sebagai contoh berkaitan dengan korban Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Majalengka, ganti rugi uang yang diperoleh masyarakat korban tidak dapat untuk membeli tanah pengganti untuk usaha pertanian dan rumah yang baru. Upaya pengaduan ke Kantor Staf Kepresidenan (KSP) dengan fasilitasi LBH Bandung juga belum memberikan titik terang dalam penyelesaian terutama rumah dan tanah pengganti (Komunikasi dengan Gugum, 8 Agustus 2018, di Bandung).

Hal yang berbeda justru hasil penelitian di Yogyakarta dalam pengadaan tanah untuk pembangunan NYIA, ternyata dalam kebijakannya turut memperhitungkan kerugian materiel dan immateriel. Selain mempertimbangkan faktor fisik bangunan, tanah dan tanam tumbuh, juga menyediakan perumahan pengganti, uang penggantian pendapatan tunggu selama 6-9 bulan, pembebasan pajak pembayaran ganti kerugian, juga memperhitungkan faktor immateriel, di antaranya faktor kesejarahan terkait dengan Pangeran Diponegoro. Dampaknya anggaran yang semula dialokasikan sebesar Rp. 1.5 triliun oleh PT. Angkasa Pura I membengkak menjadi Rp. 4.5 triliun. Meskipun sudah memperhitungkan aspek materiel dan immateriel, sejak awal proyek ini bermasalah terutama riwayat gugatan warga terhadap penetapan Izin Lokasi oleh Gubernur DI Yogyakarta di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN memenangkan warga karena penetapan lokasi bandara tidak sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Pemerintah Kab. Kulon Progo kemudian melakukan penyesuaian RTRW, yang dijadikan bahan untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung RI. Dengan dokumen tersebut, akhirnya putusan PTUN dianulir dengan menyatakan Izin Lokasi oleh Gubernur DI Yogyakarta atas tanah bandara NYIA dinyatakan sah. Tahap konsultasi publik sampai izin lokasi dilakukan selama 2 (dua) tahun karena adanya gugatan dan penolakan warga (Komunikasi dengan R Sujiastono, 5 Juni 2018, di Yogyakarta).

Kelima, Pengambilan tanah masyarakat melalui mekanisme penitipan ganti kerugian di pengadilan. Penitipan uang ganti kerugian (konsinyasi) mendapatkan proporsi hasil temuan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sejumlah

ahli hukum memberikan kritik terhadap UU Nomor 2 Tahun 2012 yang mengatur konsinyasi dalam praktek pengadaan tanah. Dalam hukum, konsinyasi hanya dikenal dalam ranah Hukum Perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUH Perdata, yaitu penitipan uang di Pengadilan Negeri dalam hal kreditur menolak menerima penawaran pembayaran tunai dari debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut "*mora kreditoris*". Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang-piutang. Dengan demikian jelaslah pula bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif (Rulsi 2018). Dengan pengaturan konsinyasi dalam regulasi ini telah mengabaikan pihak yang berhak dan juga melewati prosedur dalam Pencabutan Hak Atas Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPA jo UU No. 20 Tahun 1961 (Komunikasi dengan Julius Sembiring, 24 Juli 2018 di Yogyakarta dan Arie S Hutagalung, 24 Mei 2018, di Jakarta).

Meskipun mendapatkan penolakan, eksistensi konsinyasi dikuatkan melalui Pasal 42 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Konsinyasi ini dalam regulasinya dilakukan jika: *pertama*, pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dan masih dalam proses hukum; *kedua*, pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya, dan *ketiga*, obyek pengadaan tanah sedang menjadi perkara, masih dipersengketakan kepemilikannya, diletakkan sita atau menjadi jaminan di bank; dan *keempat*, pihak yang berhak menolak besarnya ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan gugatan dan dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Praktiknya, ketika persoalan ganti kerugian masih bermasalah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, pemerintah atau pemrakarsa proyek tetap melanjutkan proses pengadaan dengan melakukan penitipan uang pengganti di pengadilan. Situasi ini terjadi di seluruh provinsi yang dijadikan lokasi penelitian. Khusus dalam pembangunan NYIA, berdasarkan data Pengadilan Negeri Wates sejak 2016 telah dilakukan penitipan uang pengganti (konsinyasi)

oleh PT. Angkasa Pura I sebanyak 6 perkara. Pada 2017 jumlah tersebut melonjak menjadi 259 perkara, sedangkan tahun 2018 sejumlah 26 perkara. Sampai saat ini masyarakat yang telah mengambil uang penggantian kerugian sebanyak 125 orang dan sisanya 121 masih menggantung (Komunikasi dengan J Umar, 26 Juli 2018, di Kulonprogo). Untuk wilayah kerja pembangunan infrastruktur di Jawa Barat, persoalan ganti kerugian yang berujung pada penitipan uang ke pengadilan (konsinyasi) dalam data Kantor Wilayah Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (BPN) Jawa Barat ditemukan dalam beberapa proyek, di antaranya PLTU Indramayu, Tol Cipali, dan Tol Cinere-Jagorawi (Komunikasi dengan Herizal Syafri dan Medi, 9 Agustus 2018, di Bandung).

2. Mengatur Problem Regulasi Layak dan Adil

Salah satu persoalan timbulnya kasus dalam pembangunan infrastruktur berkaitan dengan ganti kerugian adalah pengaturan layak dan adil dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta aturan pelaksanaannya. Regulasi ini belum menetapkan secara eksplisit kriteria ganti rugi yang layak dan adil. Padahal, Pasal 1 angka 2 UU No. 2 Tahun 2012 mengamanatkan bahwa dalam pengadaan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Sedangkan Pasal 2 memberikan pedoman agar dalam pelaksanaannya mempertimbangkan asas kemanusiaan, keadilan, kesepakatan, kesejahteraan, dan keberlanjutan.

Dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, pengertian ganti kerugian yang layak dan adil bersifat tersirat, terutama dalam: *pertama*, penjelasan Pasal 2 huruf b bahwa 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; *kedua*, penjelasan Pasal 2 huruf d, asas kepastian adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan jaminan mendapatkan ganti kerugian yang layak;

ketiga, penjelasan Pasal 2 huruf h, asas kesejahteraan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak; dan *keempat*, penjelasan Pasal 3 bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.

Dari penjelasan tersebut, maka layak dan adil dalam UU No 2 Tahun 2012 hanya dapat dimaknai dalam dua aspek, yaitu: (a) mendapatkan kesempatan untuk melangsungkan kehidupan yang lebih baik, dan (b) memberikan nilai tambah. Sangat tidak memadai dalam penentuan layak dan adil karena tidak ada petunjuk teknis/lanjutan, apalagi dikaitkan dengan kompleksitas persoalan dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Kriteria paling mendasar mengenai kelayakan adalah menekankan ketentuan terkait besar ganti kerugian yang dituangkan dalam angka yang sedemikian rupa, sehingga kondisi ekonomi dan sosial dari yang terkena pembangunan tidak menjadi turun (Komunikasi dengan Arie S. Hutagalung, 25 Mei 2018, di Jakarta). Pandangan demikian juga sejalan dengan pemikiran pakar hukum agraria di Indonesia AP Parlindungan dalam (Zarkasih 2015), menyatakan bahwa:

“Orang yang dicabut haknya itu tidak berada dalam keadaan lebih miskin ataupun akan menjadi miskin kelak karena uang ganti pembayaran rugi itu telah habis dikonsumsi, minimal dia harus dapat dalam situasi ekonomi yang sekurang-kurangnya sama seperti sebelum dicabut haknya, syukur kalau bertambah lebih baik, atau minimal harus dapatlah dia pengganti yang wajar. Misalnya dengan pemberian ganti rugi tersebut yang bersangkutan dapat membeli tanah di tempat lain yang memungkinkan dia membangun rumah kembali dan melanjutkan kehidupannya di tempat yang baru”.

Pakar hukum agraria Boedi Harsono (Harsono 1990) juga memiliki pandangan yang identik:

“Baik dalam perolehan tanah atas dasar kata sepakat ataupun cara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, sehingga keadaan sosial dan ekonominya tidak menjadi mundur”.

Sementara Philipus H Hadjon dalam (Prawesti 2017) menekankan bahwa komponen kompensasi diberikan setelah pemilik tanah melepaskan haknya dengan nilai pasar terbuka ditambah kerugian lainnya yang disebabkan keterpaksaan akibat pelepasan hak tersebut. Dengan demikian, nominal yang diperoleh tidak sekedar didasarkan pada tanah yang diambil, tetapi juga sejumlah kerugian lain akibat akuisisi yang dilakukan dengan dalih pembangunan. Hal yang paling elemen adalah kompensasi dilakukan menempatkan posisi korban terdampak minimal posisi yang sama setelah akuisisi seperti keadaan sebelumnya.

Pandangan ahli tersebut juga sesuai dengan mekanisme dan prasyarat pembangunan yang diatur dalam Deklarasi Hak Atas Pembangunan (diterima Majelis Umum PBB melalui Resolusi Nomor 41/128, 4 Desember 1986). Deklarasi ini memberikan *guidelines* terkait hak atas pembangunan yang tidak dapat dicabut (*an inalienable right*), konsekuensinya setiap individu atau masyarakat berhak untuk terlibat atau berpartisipasi, berperan, dan menikmati pembangunan yang sangat luas demi kemajuan bidang ekonomi, sosial, budaya, dan politik (Firdaus, dkk. 2013, 17).

Dalam konteks pembangunan yang ideal, masyarakat dijadikan spektrum bagi kemajuan dalam pembangunan berkelanjutan, mampu mengurangi dampak kemiskinan, mengembangkan kondisi dan etos kerja, dan dampak positif lainnya adalah terciptanya integrasi dan keadilan sosial. Oleh karena itu, tidak dibenarkan atas nama pembangunan termasuk dalam bidang infrastruktur negara melalui pemerintah berhak untuk mengambil tanah secara sewenang-wenang atau memberikan ganti kerugian yang tidak layak. Negara harus ditempatkan sebagai pemangku kewajiban hak asasi atas pembangunan sehingga memiliki tanggung jawab untuk menjamin partisipasi, kontribusi, dan akuntabilitas.

Dalam konsepsi hukum, penilaian ganti kerugian yang adil dan layak (Komunikasi dengan Mukmin Zakie, 24 Juli 2018, di Yogyakarta) harus mampu memperhitungkan kerugian yang nyata diderita (*scahedon*), biaya yang telah dikeluarkan (*konsten*), kehilangan keuntungan (*interessen*),

dan pendapatan yang akan didapat oleh korban di masa mendatang (*winstanderving*).

Berdasarkan pandangan teoritis tersebut, selayaknya dalam proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum salah satu dimensi paling mendasar dalam penetapan layak dan adil adalah bagaimana merumuskan kebijakan yang memiliki unsur penggantian untuk pemulihan korban terdampak baik, bersifat materiel dan immateriel agar mampu pulih dan terpenuhi hak asasinya. Dupond dalam Zanuardi (2015) menyatakan bahawa teknis perumusan dan penilaian layak dan adil terhadap kerugian memang bukan hal yang mudah, terutama memperhitungkan kerugian nonfisik atau immateriel (*non pecuniary losses*). Faktor subjektivitas dan variasi harga pasar menjadi pengaruh yang signifikan dalam penilaian.

Secara internasional PBB (United Nation, 2007) 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, 61, dan 63 terkait pemberian kompensasi. Angka 60 dalam Prinsip ini, menekankan kompensasi harus diberikan untuk setiap kerusakan yang dapat dinilai secara ekonomis, sebanding dengan beratnya pelanggaran dan keadaan khusus. Bahkan, ketika tanah diambil dan digusur harus diberikan kompensasi tanah yang sepadan secara kualitas, ukuran dan atau bahkan lebih baik.

Sedangkan dalam angka 61 haruslah menjadi perhatian pemerintah, sebab ganti kerugian tidak didasarkan pada aspek legalitas kepemilikan tanah semata-apalagi dengan dalih pembangunan, maka kewajiban untuk memberikan ganti kerugian secara layak dan adil menjadi mutlak. Jikapun terpaksa dilakukan pengambilan tanah atau penggusuran, ketentuan dalam angka 63 mengatur bahwa ganti kerugian dalam penilaiannya harus melingkupi kerugian dan biaya, tanah dan rumah, perumahan alternatif atau pemukiman kembali, kehilangan pendapatan, pendidikan, kesehatan, dan biaya transportasi. Jika secara khusus rumah dan tanah yang merupakan sumber kehidupan diambil, maka penilaian dampak harus memperhitungkan

nilai kerugian bisnis, peralatan, ternak, tanah, pohon, tanaman, serta penurunan/kehilangan pendapatan.

Khusus terhadap pengambilan tanah untuk kepentingan infrastruktur melalui angka 64 menegaskan:

“The circumstances of forced evictions linked to development and infrastructure projects (including those mentioned in paragraph 8 above) seldom allow for restitution and return. Nevertheless, when circumstances allow, States should prioritize these rights of all persons, groups and communities subjected to forced evictions. Persons, groups and communities shall not, however, be forced against their will to return to their homes, lands or places of origin.”

Sedangkan angka 67 mengatur jika penempatan kembali mengalami kesulitan, maka harus ada kompensasi yang adil, bahwa:

“When return to one’s place of residence and recovery of property and possessions is not possible, competent authorities must provide victims of forced evictions, or assist them in obtaining, appropriate compensation or other forms of just reparation”.

The Asian Development Bank (Jalal 1998, 26) juga menerbitkan *Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice*, instrumen ini mendorong agar pemerintah atau pemrakarsa proyek pembangunan untuk memberikan ganti rugi bagi korban terdampak sehingga tidak ada kesewenang-wenangan.

Tabel 3. Komponen Penilaian Untuk Ganti Kerugian

No	Komponen
1	Ganti rugi tanah berdasarkan nilai penggantian yang layak
2	Kompensasi untuk bangunan, tempat usaha atau komersial, dan aset tidak bergerak lainnya
3	Ganti rugi tanah berdasarkan nilai kompensasi untuk tanaman, termasuk tanaman pohon
4	Kompensasi untuk dampak pada pekerjaan dan pendapatan, termasuk pemulihan pendapatan
5	Penyediaan tanah dan sumber daya penghasil pendapatan lainnya
6	Plot rumah di lokasi pemukiman kembali dan bantuan pembangunan rumah
7	Layanan sosial, fasilitas, dan pengembangan infrastruktur di lokasi pemukiman kembali
8	Biaya relokasi dan transfer, dan tunjangan subsisten untuk memungkinkan pendirian
9	Rencana restorasi pendapatan bagi kelompok (komunitas).

Sumber: *The Asian Development Bank 1998*.

Meskipun ketentuan dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 belum mengadopsi kriteria ganti kerugian yang layak dan adil sebagaimana diuraikan dalam instrumen hak asasi manusia tersebut, tindakan pengambilan tanah masyarakat tetap terjadi dengan dalih pembangunan untuk kepentingan umum terutama infrastruktur. Konflik struktural yang terjadi dalam pembangunan demi kepentingan umum akan tetap berlangsung dengan perbedaan paradigma yaitu pemerintah didorong mempercepat pengadaan tanah untuk pembangunan di sisi lain masyarakat menilai bahwa perlindungan terhadap hak-hak individunya terutama dengan penggantian ganti rugi yang rendah dan konsinyasi (Ismail 2012). Upaya penguasaan kepemilikan oleh pemerintah tidaklah tepat, sebab dalam pandangan ahli hukum Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja (2005, 131) hak atas kepemilikan secara tegas harus diberikan perlindungan:

“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, memanfaatkan serta mempergunakan benda tersebut”.

Konsep pemikiran ini menjadi argumentasi bahwa hak milik merupakan hak yang paling kuat dan penuh yang harus mendapatkan perlindungan hukum. Konteks inilah yang disebut sebagai perwujudan tanggung jawab negara atau pemerintah ketika sesuatu telah ditetapkan sebagai hak asasi manusia maka melekat kewajiban negara terutama oleh pemerintah untuk melindungi, menghormati, menegakkan, dan memajukan HAM sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (2) jo. Pasal 71 dan Pasal 72 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Terdapat pedoman yang mengatur relasi perlindungan hak milik dengan kepentingan negara untuk memanfaatkan tanah masyarakat. Konsep ini adalah pengembangan Hak Menguasai Negara (HMN) dari perluasan makna Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Meskipun

orientasi seluruh sumber daya untuk kesejahteraan rakyat, negara terbatas pada tugas pengaturan peruntukan dan menentukan hubungan hukum tidak ada relasi subordinasi. Oleh karena itu selaras dengan mekanisme HAM maka hal-hal yang menjadi hak masyarakat, negaralah yang memiliki tanggung jawab untuk memenuhinya (Sumardjono 2009, 73). Mekanisme ini kemudian disebut asas kedwitunggalan, negara memiliki kewenangan melakukan pembangunan demi kepentingan umum untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus bertindak memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak (Nurlinda 2018, 3). Oleh karena itu, sesuai ketentuan Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 36 ayat (3) UU Hak Asasi Manusia, negara tidak boleh mengambil secara sewenang-wenang hak milik masyarakat tanpa memberikan ganti rugi yang layak dan adil.

Berdasar norma tersebut dan dihubungkan dengan prinsip HAM, bahwa setiap hak saling berkaitan dan bergantung (*inter related and interdependence*), pemenuhan dari satu hak seringkali bergantung kepada pemenuhan hak lainnya, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Jika proses pengadaan tanah untuk pembangunan dilakukan secara sewenang-wenang dan tidak mampu memberikan keadilan/penggantian yang layak, dampaknya tidak hanya berupa pelanggaran hak terhadap kepemilikan semata, akan tetapi juga berimbas pada berbagai pemenuhan hak-hak lainnya seperti kesejahteraan, hilangnya legitimasi atas kepemilikannya, kelangsungan hidup keluarganya, dan kehilangan pemukiman, pendidikan, sosial, dan berbagai dampak lainnya.

Berdasarkan prinsip tanggung jawab negara, maka negara diwajibkan untuk melakukan pemulihan atas pelanggaran HAM yang terjadi, kepada pelaku, termasuk jika dilakukan oleh organ/instansi/entitas pemerintah-negara tetap wajib melakukan proses hukum terhadap mereka yang bertanggung jawab atas terjadinya pelanggaran HAM. Sedangkan kepada korban, negara wajib memberikan kompensasi, restitusi, rehabilitasi, dan jaminan tidak berulangnya peristiwa yang serupa (Sujatmiko 2016). Dengan demikian, maka perlu adanya skema bagi upaya pemulihan efektif bagi

korban pelanggaran Hak Asasi Manusia. Konsep ini harus selaras antara upaya yudisial dan non yudisial dengan membuka kesempatan yang seluas-luasnya baik dengan pengaduan, mekanisme administrasi, legislasi, dan berbagai tata cara pemulihan efektif lainnya (Mulyana 2012). Kerangka ini harus menjadi momentum upaya penghormatan HAM dan gagasan baru bagi pengintegrasian pembangunan—termasuk bisnis karena infrastruktur sangat berkaitan dengan profit terutama bandara, jalan tol, pelabuhan, listrik, dan lain sebagainya.

3. Lembaga Penilaian Terhadap Kerugian

Mekanisme hukum baru dalam pengadaan tanah sesuai UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah pemberian kewenangan kepada *appraisal* dalam hal ini diwakili oleh Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) untuk melakukan penilaian terhadap objek yang akan dikenakan ganti kerugian. Hasil penilaian ini bersifat final artinya pemerintah dan/atau badan yang memerlukan tanah milik masyarakat membayarkan sesuai hasil penilaian dan menutup ruang musyawarah mengenai besar dan jumlahnya, terbatas pada musyawarah mengenai bentuk ganti kerugian (Pasal 31 ayat 1 dan Pasal 34).

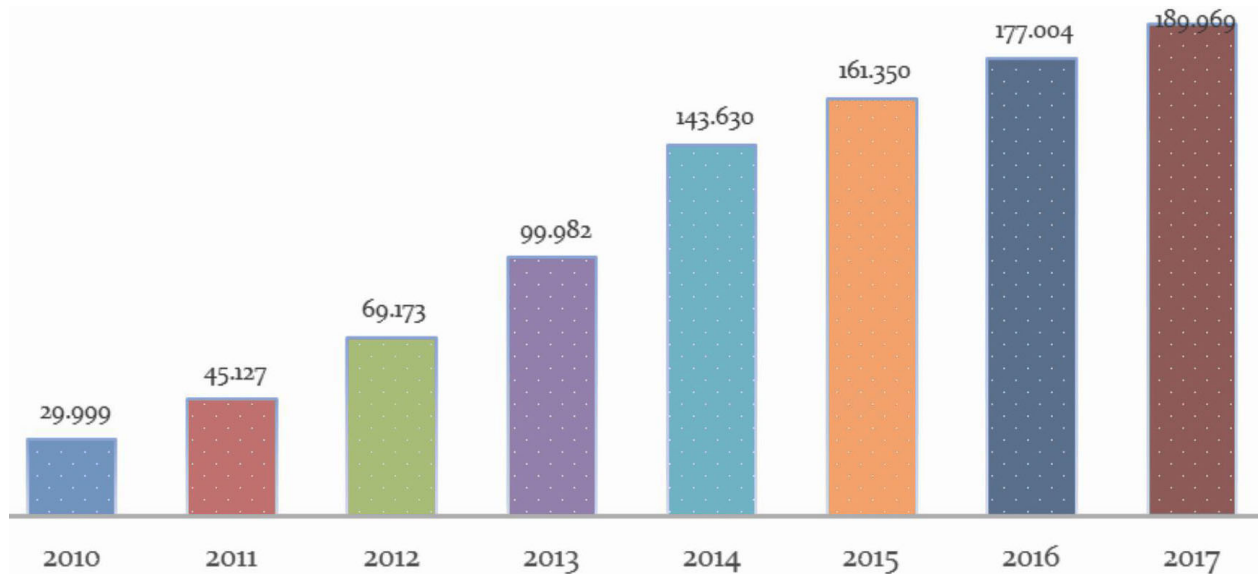
Kehadiran *appraisal* sebagai lembaga yang melakukan penilaian dianggap lebih profesional dan objektif dalam penentuan ganti kerugian sesuai pertimbangan UU 2 Tahun 2012. Kebijakan atributif ini menjadi bagian dari mekanisme baru pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum yang dalam praktik-praktik sebelumnya selalu dilakukan oleh Panitia Pengadaan Tanah (pemerintah sendiri) ataupun terbatas oleh penilai yang dilibatkan oleh Panitia Pengadaan Tanah sebagaimana mekanisme dalam Perpres Nomor 6 Tahun 2005 dan 36 Tahun 2005 tentang tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Dari hasil penelitian terhadap pemerintah dan/atau instansi yang membutuhkan tanah untuk pembangunan infrastruktur baik di Sulawesi Selatan, Jawa Barat, dan Yogyakarta keseluruhan pihak menegaskan bahwa timbulnya persoalan ganti

kerugian apakah layak dan adil atau memenuhi harapan masyarakat, sepenuhnya menjadi tanggung jawab *appraisal* (KJPP). Pemerintah ataupun pemrakarsa proyek hanya berkewajiban membayar sesuai penilaian karena regulasi mengatur bahwa hasilnya bersifat final. Penelitian yang dilakukan oleh (Wirabrata & Surya 2011) terhadap pembebasan tanah untuk pembangunan Waduk Jatibarang, Jawa Barat juga masih terkendala karena penolakan warga terhadap hasil penilaian *appraisal* karena dianggap tidak objektif selain karena penunjukan pemerintah juga dalam penilaian tidak memperhatikan faktor-faktor keseluruhan di objek lokasi pembebasan.

Pentingnya keberadaan *appraisal* dalam pembangunan demi kepentingan umum tercermin dari data Pusat Pembinaan Profesi Keuangan Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan RI, sampai 25 Juli 2018 terdapat 663 orang *appraisal* di seluruh Indonesia. Jumlah ini meningkat 5% dibandingkan tahun 2017. Sedangkan secara rata-rata, kenaikan jumlah *appraisal* dalam waktu 5 tahun terakhir sebesar 9,8%. Sejak 2010 penugasan dalam penilaian objek yang terkena pembangunan infrastruktur mengalami kenaikan yang signifikan.

Besarnya tanggung jawab *appraisal* dalam merumuskan penilaian ganti kerugian mendapat perhatian dari ahli hukum pertanahan STPN Yogyakarta (Komunikasi dengan Julius Sembiring, 25 Juli 2018, di Yogyakarta), pelaksanaan penilaian harus perlu dibarengi dengan ketentuan yang mengatur: *pertama*, nilai ganti kerugian seharusnya ditetapkan dari nilai yang ada pada saat pengumuman Surat Keputusan Penetapan Lokasi; *kedua*, nilai ganti kerugian merupakan nilai tunggal untuk per bidang tanah; dan *ketiga*, penetapan nilai ganti kerugian harus objektif karena merupakan dasar dalam melakukan musyawarah bentuk ganti kerugian. Salah satu faktor yang paling sering menjadi persoalan dalam penilaian adalah data hasil penilaian yang dilakukan bukan data terkini (*up to date*) dan mengabaikan fakta terhadap keberadaan nilai-nilai yang bersifat immateriel (Komunikasi dengan Darwin Ginting, 10 Agustus 2018, di Bandung; Aloysius Joni Minulyo, 7 Agustus 2018, di Bandung; Mukmin Zakie, 24 Juli 2018, di Yogyakarta).



Gambar 1. Grafik penugasan penilaian bidang tanah
Sumber: Paparan Pusat Pembina Profesi Keuangan, Sekjen Kemekeu RI 2018.

Berbagai persoalan dalam penilaian juga telah diidentifikasi oleh Pusat Pembinaan Profesi Keuangan, Sekjen Kementerian Keuangan RI selaku pembina *appraisal* (KJJP), yang terjadi karena:

- a) *Appraisal* belum memahami tahapan persiapan, perencanaan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil akibat terbatasnya sosialisasi dan jangka waktu pengadaan tanah;
- b) Belum adanya dokumen perencanaan ataupun Daftar Nominatif dari Panitia Pengadaan Tanah sehingga *appraisal* kesulitan dalam menentukan nilai ganti kerugian dan berdampak pada besaran yang diterima masyarakat;
- c) Adanya persoalan administrasi dengan penundaan terhadap penandatanganan dokumen Penetapan Lokasi sehingga waktu yang dibutuhkan *appraisal* semakin lama;
- d) Manipulasi data tanggal penetapan lokasi sehingga, *appraisal* melakukan penilaian justru setelah infrastruktur terbangun. Akibatnya hasil penilaian tidak akurat dan berdampak pada temuan hukum;
- e) Rendahnya pemahaman terhadap Standar Penilaian Indonesia (SPI) yang dijadikan dasar utama dalam penentuan ganti kerugian kepada masyarakat.

Identifikasi lain yang mempengaruhi hasil penilaian dan berdampak pada penolakan masyarakat, karena keterbatasan data yang disajikan dalam

Daftar Nominatif oleh Satgas B Kantor Pertanahan (BPN). Data yang disampaikan belum mencantumkan keseluruhan informasi objek baik materiel dan immateriel sebagai dasar perhitungan/penilaian. Praktik yang ada, secara umum hanya menyajikan data bersifat fisik semata.

Persoalan lain yang muncul dalam konteks penilaian adalah belum disahkannya RUU Penilai yang diajukan Pemerintah melalui Kementerian Keuangan RI ke DPR, meskipun dimasukkan ke DPR. Padahal, UU ini diharapkan menjadi payung bagi organisasi penilai yang tersebar di berbagai profesi baik pemerintah dan swasta, mekanisme dan standar penilaian, pengawasan kinerja, kode etik profesi, dan peningkatan kualitas penilai. Dorongan percepatan pengesahan RUU ini diharapkan penilaian yang dilakukan *appraisal* terhadap objek milik masyarakat semakin profesional, jelas kriterianya, objektif, dan menghormati HAM, termasuk dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Mensiasati kendala regulasi karena belum adanya UU Penilai, secara mandiri *appraisal* melalui organisasi profesi merumuskan Standar Penilaian Indonesia (SPI) Nomor 204 Tahun 2018 yang merupakan pembaruan SPI 306 tahun 2015. Dalam SPI No. 204 Tahun 2018, penilaian ganti kerugian menggunakan perhitungan Nilai Penggantian Wajar (NPW) yang sebetulnya dapat mengakomodasi

perhitungan materiel dan immateriel di antaranya kerugian emosional (*solatium*) dan kerugian lainnya. Meskipun faktualnya hasil penelitian di Sulawesi Selatan, Jawa Barat, dan Yogyakarta mengungkapkan bahwa penilaian yang dilakukan sangat subjektif oleh *appraisal* dan lebih menekankan penghitungan kerugian fisik.

Mempertimbangkan begitu vitalnya *appraisal* dalam mekanisme pengadaan tanah dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, selain mendorong profesionalisme dalam pelaksanaan penilaian, pengesahan RUU Penilai menjadi hal yang prioritas untuk dilakukan dengan pendekatan baru, dengan mengakomodasi upaya penghormatan dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Sebab inti dari pengaturan ini adalah memastikan bahwa pembagunan yang dilakukan oleh pemerintah berjalan efektif dan tidak berdampak pada kelangsungan hidup korban yang terdampak karena persoalan penilaian yang mengabaikan hak-hak masyarakat.

C. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa regulasi dalam penetapan ganti kerugian yang layak dan adil dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 masih belum jelas dan belum sesuai prinsip UUD 1945 khususnya Pasal 28 H ayat 4 dan Pasal 36 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Khususnya berkaitan tindakan sewenang-wenang dalam penetapan ganti kerugian yang berakibat pada pengambilan tanah masyarakat dan norma Hak Asasi Manusia yang menekankan pada esensi layak dan adil yang memiliki unsur penggantian untuk pemulihan korban terdampak baik bersifat materiel dan immateriel. Selain itu, belum adanya standar dan instrumen baku dalam penentuan kriteria penilaian terhadap ganti kerugian yang layak oleh *appraisal* dalam peraturan perundang-undangan terutama UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Belum disahkannya UU Penilai menjadikan penilaian dilakukan dengan subjektif dan hasilnya bervariasi karena tidak semua mempertimbangkan kerugian materiel dan immateriel. Dampaknya terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia, karena kehilangan

hak atas kepemilikan yang berdampak pada pelanggaran hak lainnya (*inter related and interdependence*).

Berdasarkan simpulan tersebut diharapkan Pemerintah dan DPR untuk: *pertama*, melakukan evaluasi dan revisi terhadap UU No. 2 Tahun 2012, terutama aspek penilaian ganti kerugian dengan merumuskan norma baru yang selaras dengan HAM. Tujuannya untuk memperjelas pemaknaan ganti kerugian yang layak dan adil, juga metode dan komponen penilaian terhadap objek ganti kerugian, serta persoalan penyelesaian penitipan uang pengganti; *kedua*, melakukan percepatan pembahasan dan pengesahan RUU Penilai yang akan menjadi pedoman dalam penilaian terhadap ganti kerugian berdasarkan prinsip dan instrumen Hak Asasi Manusia.

Dengan perubahan regulasi ini diharapkan pembangunan termasuk infrastruktur yang sekarang menjadi prioritas pemerintah akan tercapai, berdampak bagi kesejahteraan, menghindari konflik sosial, dan memberikan perlindungan kepemilikan masyarakat. Secara makro akan berdampak pada terciptanya kondisi yang kondusif bagi kemajuan bidang ekonomi, sosial, dan budaya, serta sipil dan politik sebagaimana cita-cita bangsa Indonesia yang diamanatkan dalam Pancasila dan UUD 1945.

Ucapan Terima Kasih

Sebagai akhir dari tulisan ini saya sampaikan terima kepada Choirul Anam selaku Komisioner Komnas HAM RI, seluruh pakar yang terlibat (alm.) Dr. Julius Sembiring (Sekolah Tinggi Pertanahan Yogyakarta), Dr. Darmin Ginting (STIH Bandung), Mukmin Zakie, Ph.D (Universitas Islam Indonesia), Prof. Arie S Hutagalung (Universitas Indonesia), Prof. Ida Nurlinda (Universitas Padjajaran), Triana Frizzanty, Ph.D (LIPI), serta Tito Febismanto selaku asisten lapangan.

Daftar Pustaka

Firdaus, MS, Nuraini, A, Dewi, KN, Aswidah, R, Amisani, S, Dahana, E, Widiyanti, JN 2013, *Pembangunan berbasis Hak Asasi Manusia*, cetakan 2, Komnas HAM RI, DKI Jakarta.

- Ginting, D 2016, *Kajian hukum percepatan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur*, Sinergi Mandiri, Bandung.
- Harsono, B 1990, 'Aspek yuridis penyediaan tanah', *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, (April), hlm. 155-170.
- Ismail, N 2012, 'Arah politik hukum pertanahan dan perlindungan kepemilikan tanah masyarakat', *Jurnal Recht Vinding*, Vol.1 No.1, hlm. 375-395.
- Jalal, KF 1998, 'Handbook on resettlement: a guide to good practice', *Journal of Social Development*, Manila, Philippines: The Asian Development Bank.
- Kartika, D 2017, Catatan akhir tahun 2017 reforma agraria di bawah bayangan investasi, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta.
- LBH Bandung 2017, *Hak Asasi Manusia, bab yang hilang dalam cerita pembangunan*, LBH Bandung, Bandung.
- Muljadi, K & Widjaja, G 2005, *Kedudukan berkuasa dan hak milik dalam sudut pandang KUH Perdata*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Mulyana, A 2012, 'Mengintegrasikan HAM ke dalam kebijakan dan praktik perusahaan', *Jurnal HAM*, 8 (4), hlm. 265-284.
- Nurlinda, I 2018, 'Pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur', Makalah, Universitas Padjajaran, Bandung.
- Okada, H & Zuardi, A 2015, 'Model penentuan komponen kerugian non fisik dalam pengadaan tanah pembangunan jalan', *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum*, 7(1), hlm. 1-79.
- Prawesti P 2017, 'Analisis yuridis pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum', *Prosiding Seminar Nasional Prombelatika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan FH Universitas Tri Sakti, Jakarta.
- Rianto, N 2011, 'Infrastruktur pekerjaan umum dan permukiman', *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum*, 3 No. 3 (26), hlm. 183-192.
- Rusli, T 2018, 'Analisis konsinyasi ganti rugi pada pengadaan tanah', *Jurnal Progresif Univesitas Bandar Lampung*, No. 9(1), hlm. 15-28.
- Setianto, S 2014, 'Konflik sosial dalam kasus pembangunan infrastruktur SDA kasus Waduk Jatigede', *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum*, 6 (3), hlm. 140-221.
- Srinivasu, B 2013, 'Infrastructure development and economic growth: prospects and prespective', *Journal of Business Management and Social Sciences Research*, 2(1), hlm. 81-91.
- Sudjatmiko, B & Suriadi, A 2010, 'Faktor-faktor penghambat proses pengadaan tanah jalan tol: studi kasus pada penggantian tanah kawasan hutan ruas Ungaran-Bawen, Kab. Semarang, Jawa Tengah', *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum*, 2(3), hlm. 177-185.
- Sujatmiko, A 2016, 'Hak atas pemulihan korban pelanggaran berat HAM di Indonesia dan kaitannya dengan prinsip tanggung jawab negara dalam hukum internasional', *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Padjajaran*, 3(2), hlm. 330-350.
- Sukma, AF 2014, 'Kepemilikan saham sebagai suatu alternatif bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan', *Jurnal Sosek Pekerjaan Umum*, 6, hlm. 29-40.
- Sumardjono, MSW 2009, *Lahan dalam prespektif hak ekonomi, sosial dan budaya lahan dalam prespektif hak ekonomi, sosial dan budaya*, Kompas, Jakarta.
- Suntoro, A 2018, *Kajian terhadap UU Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Komnas HAM RI, Jakarta.
- United Nation 2007, *Basic principles and guidelines on development based eviction and displacement*, United Nation Human Rights Office of The High Commissioner, 175-177, hlm. 658-662. doi: 10.1016/S0168-583X(00)00653-4.
- Watch, HR 2006, *Masyarakat yang tergusur: pengusiran paksa di Jakarta*, Human Rights Watch.
- Wirabrata, A & Surya, TA 2011 'Masalah kebijakan dalam pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur', *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 2(2), hlm. 729-752.
- Zarkasih, H 2015, 'Pelaksanaan prinsip keadilan dalam pemberian ganti rugi pengadaan tanah (studi kasus pelebaran jalan raya di Kota Praya Kabupaten Lombok Tengah)', *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan IUS*, hlm. 382-398.