

Kebijakan Pemerintah dalam Pemberian Bentuk Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah Berskala Kecil Berbasis Keadilan di Kabupaten Buleleng

Komang Febrinayanti Dantes^{1*}, I Gusti Ayu Apsari Hadi², Putu Riski Ananda Kusuma³

^{1,2,3}Ilmu Hukum, Universitas Pendidikan Ganesha, Singaraja, Indonesia

*febrinayanti.dantes@undiksha.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan pemerintah terhadap pentingnya pengadaan tanah skala kecil di Kabupaten Buleleng untuk pertumbuhan dan pemerataan pembangunan. Dan bagaimana mekanisme dan pemberian ganti kerugian dalam penyelenggaraan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum berskala kecil di Kabupaten Buleleng, serta dalam pemberian bentuk ganti kerugian apakah telah terimplementasikan Pasal 36 huruf e Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 terhadap bentuk lain yang disepakati kedua belah pihak dalam rangka pemberian ganti kerugian pengadaan tanah skala kecil. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dan bahan hukum adalah : (1). Studi kepustakaan, dengan mengkaji beberapa peraturan- peraturan, (2). Wawancara yaitu mengumpulkan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh peneliti kepada responden dan jawaban responden dicatat atau direkam dengan alat perekam, (3) observasi, yaitu pengamatan dengan menggunakan indera pengelihatan berupa dokumen-dokumen maupun aturan berkaitan dengan pengadaan tanah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan ini memiliki dampak positif terhadap akses masyarakat terhadap lahan, namun perlu adanya perbaikan untuk meningkatkan efektivitasnya. Rekomendasi untuk kebijakan di masa depan mencakup peningkatan partisipasi masyarakat dan meminimalisasi adanya ganti kerugian dalam bentuk Konsinyasi.

Kata Kunci: Bentuk ganti kerugian, Kebijakan pemerintah, Pengadaan tanah

1. PENDAHULUAN

Program pembangunan di Indonesia adalah salah satunya program strategis nasional, yakni melalui proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah serta Badan Usaha. Kebutuhan masyarakat terhadap tanah banyak menimbulkan konflik antara pemerintah dan pemilik tanah, maupun pengusaha dan pemilik tanah dalam pelaksanaan Pengadaan Tanah. Masalah tanah merupakan masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling mendasar, seperti yang tertuang dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa :”Bumi, air, dan Kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan atas dasar dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maka dapat dikatakan bahwa Negara mempunyai hak menguasai tanah dan hal ini tidak dapat dilepaskan dari fungsi Negara untuk mengatur dan mengurus tanah untuk kesejahteraan masyarakat.

Keperluan umum di dalam UUPA tidak memberikan penegasan, namun dapat ditarik benang merah dari setiap pasal pengaturannya bahwa UUPA mengatur peruntukan, penguasaan dan pemilikan tanah untuk kepentingan bangsa dan negara dan masyarakat secara keseluruhan baik langsung maupun tidak langsung dan tidak membedakan latar belakang masyarakat sehingga kepentingan umum ini termasuk dalam istilah “menguasai hajat hidup orang banyak”. Masalah tanah adalah masalah hak rakyat yang paling dasar. Pengaturan pengadaan tanah berskala kecil untuk pembangunan bagi kepentingan umum sangat dibutuhkan sebagai solusi untuk mengatasi kekosongan hukum terkait dengan munculnya masalah dalam tahapan perencanaan dan tahapan persiapan serta dalam mekanisme penyelesaian sengketa dalam pengadaan tanah. UUPA menempatkan kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan secara seimbang untuk mencapai tujuan pokok yakni kemakmuran, keadilan dan kemanfaatan rakyat. Fungsi sosial pada Pasal 6 UUPA adalah fungsi yang dimiliki oleh pemegang haknya sekaligus juga mempunyai fungsi bagi masyarakat. Konsekuensi dari ketentuan tersebut adalah dalam penggunaan tanah harus memperhatikan dua kepentingan yakni, (1) kepentingan pemegang hak; (2) kepentingan masyarakat. Kedua kepentingan tersebut haruslah dapat seimbang dan tidak boleh saling merugikan atau merugikan sepihak. Untuk melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum pemerintah sebagai pihak yang memerlukan tanah dan masyarakat penyedia tanah harus mengetahui proses penyelenggaraan yang benar dan berkeadilan.

Sejarah perjalanan pengaturan pengadaan tanah menunjukkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan diterbitkan untuk menyempurnakan peraturan-peraturan sebelumnya dan terakhir pada tahun 2012 setelah sekian dasawarsa akhirnya pengadaan tanah diatur dalam undang-undang yakni Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Salah satu substansi hukum yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan bidang pengadaan tanah adalah pengadaan tanah untuk skala kecil. Pada awalnya dalam Peraturan Presiden No. 7 tahun 2012 ditentukan luas tanah skala kecil adalah 1 hektar namun dalam Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2014 diatur bahwa luas tanah skala kecil adalah di bawah 5 hektar. Mekanisme pengadaan tanah untuk skala kecil yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2015 yaitu tidak menggunakan panitia pengadaan tanah tetapi melalui peralihan langsung berupa jual beli, tukar menukar serta cara lain yang disepakati namun penentuan harga tanah tetap menggunakan jasa tim penilai atau appraisal. Pengadaan tanah skala kecil dengan luas 5 hektar pada dasarnya bukan masalah sederhana karena dengan luas 5 hektar maka terdapat kemungkinan bahwa tanah tersebut merupakan milik dari sekelompok masyarakat atau bidang-bidang tanah di atas lokasi yang ditunjuk terdiri dari beberapa orang pemilik sehingga pengadaan tanah yang dilakukan dapat berdampak pada para pemilik tanah serta masyarakat di sekitar lokasi pengadaan tanah. Masalah lain yang dapat timbul adalah penggunaan tanah 5 hektar sangat memungkinkan bagi pendirian bangunan atau pelaksanaan kegiatan yang memberikan dampak bagi lingkungan fisik dan lingkungan sosial masyarakat sekitarnya. Oleh karena itu dalam penelitian ini akan mengkaji mengenai Bagaimanakah kebijakan pengaturan pemberian bentuk ganti kerugian pengadaan tanah berskala kecil di Kabupaten Buleleng dan Bagaimanakah pengaturan bentuk lain yang disepakati dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis keadilan di Kabupaten Buleleng.

2. KAJIAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pemberian Bentuk Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 148 Tahun 2015, yang merupakan revisi keempat dari Perpres Nomor 71 Tahun 2012 mengenai Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum, menyoroti lebih pada aspek teknis terkait kewenangan Gubernur dalam tahapan persiapan pengadaan tanah. Meskipun ada harapan agar Perpres tersebut juga menyelesaikan masalah pemberian ganti rugi secara adil, kenyataannya fokus utamanya adalah pada aspek teknis seperti percepatan kinerja panitia pelaksana ganti rugi. Dalam Perpres ini, terdapat penekanan pada percepatan proses pelaksanaan ganti rugi, di mana tim persiapan ganti rugi diharuskan menyelesaikan tugasnya dalam waktu dua hari setelah dokumen perencanaan pengadaan tanah diterima oleh gubernur, dibandingkan dengan aturan sebelumnya yang memberikan waktu 10 hari. Validasi terkait ganti rugi dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah, berdasarkan validasi dari ketua pelaksana pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk, dengan batas waktu tiga hari kerja, yang sebelumnya tidak memiliki batas waktu. Kemudian, pemberian ganti rugi juga harus dilakukan dalam waktu tujuh hari kerja setelah penetapan bentuk ganti rugi oleh pelaksana pengadaan tanah, dibandingkan dengan ketiadaan batas waktu sebelumnya. (1)

Meskipun demikian, Perpres tersebut tidak memberikan kepastian hukum secara menyeluruh terkait ganti rugi kepada pihak yang berhak. Pasal 43 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa jika pihak yang berhak menolak bentuk atau besarnya ganti rugi, maka ganti rugi tersebut akan dititipkan di pengadilan negeri setempat. Hal ini menimbulkan isu bahwa masyarakat atau penerima ganti rugi mungkin merasa terpaksa untuk menerima ganti rugi setelah putusan pengadilan, meskipun nilai yang ditetapkan pemerintah tidak sesuai dengan nilai sebenarnya (2). Untuk memahami tahapan perencanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum, serta perubahan yang diatur oleh Perpres Nomor 71 Tahun 2012 yang telah direvisi dengan Perpres Nomor 148 Tahun 2015, akan diperlukan analisis yang mendalam terhadap ketentuan-ketentuan dalam peraturan tersebut. Artinya instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi:

- a. inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang meliputi : 1) pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan 2) pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian.
- b. Penilaian Ganti Kerugian; Lembaga Pertanahan menetapkan dan mengumumkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah. Penilaian besarnya nilai Ganti Kerugian oleh Penilai dilakukan bidang per

- bidang tanah, meliputi : 1) tanah; 2) ruang atas tanah dan bawah tanah; 3) bangunan; 4) tanaman; 5) benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau 6) kerugian lain yang dapat dinilai.
- c. Musyawarah penetapan Ganti Kerugian; 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. Hasil kesepakatan dalam musyawarah menjadi dasar pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.
 - d. Pemberian Ganti Kerugian Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak dan dapat diberikan dalam bentuk: 1) uang; 2) tanah pengganti; 3) permukiman kembali; 4) kepemilikan saham; atau 5) bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.
 - e. Pelepasan tanah Instansi. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah Instansi tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:

- 1) Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan. Ganti Kerugian diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.
- 2) Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah. Ganti kerugian diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.
- 3) Objek Pengadaan Tanah kas desa. Ganti Kerugian diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.

Pemberian Ganti Kerugian dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 40, Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak. Dalam Penjelasan Pasal 40 Pemberian Ganti Kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada Pihak yang Berhak atas Ganti Kerugian. Apabila berhalangan, Pihak yang Berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas Ganti Kerugian, Yang berhak antara lain:

- a. Pemegang hak atas tanah;
- b. pemegang hak pengelolaan;
- c. nadzir, untuk tanah wakaf;
- d. pemilik tanah bekas milik adat;
- e. masyarakat hukum adat;
- f. pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
- g. pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
- h. pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

2.2 Tinjauan Konsep Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan secara teoritik didasarkan pada prinsip/asas tertentu dan terbagi menjadi dua subsistem: 1) pengadaan tanah oleh pemerintah karena kepentingan umum; 2) pengadaan tanah oleh pemerintah karena bukan kepentingan umum (komersial). Pada hakikatnya pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk kepentingan umum yang ditempuh berdasarkan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelepasan hak dan ganti rugi sebelum ditempuhnya pencabutan hak. Hasil dari musyawarah inilah yang kemudian menjadi dasar bagi pembayaran ganti rugi (3). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan Pemerintah. diselenggarakan sesuai dengan:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah;
- c. Rencana Strategis; dan
- d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah

Kepentingan umum (Publik Interest) menurut Roscoe Pound adalah Kepentingan negara sebagai Badan Hukum, dan Kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat. Pasal 1 Butir 6 Undang

- Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kepentingan umum pada dasarnya adalah segala kepentingan yang menyangkut kepentingan negara, kepentingan bangsa, kepentingan masyarakat luas dan kepentingan-kepentingan pembangunan yang sifatnya menurut pertimbangan Presiden perlu bagi kepentingan umum. Kepentingan umum pada hakikatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, bahkan harus mencirikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan;
- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya baik sosial maupun ekonomi;
- c. Pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya;
- d. Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah.

Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi. Yang termasuk instansi menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 juncto Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 adalah Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Badan Hukum Milik Negara/ Badan Usaha Milik Negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah. Badan Otorita, Badan Usaha Milik Daerah, dan Perseroan Terbatas (PT) yang memerlukan tanah tidak dapat mempergunakan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 juncto Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagai dasar hukum dalam perolehan tanahnya.

Pasal 7 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan sesuai dengan: Rencana Tata Ruang Wilayah; Rencana Pembangunan Nasional/Daerah; Rencana Strategis; Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah; Dalam hal pengadaan tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Instansi yang memerlukan tanah.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 juncto Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 mengatur pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 juncto Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 merupakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Bidang kegiatan pembangunan yang dapat dikategorikan untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yaitu: pertahanan dan keamanan nasional; jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; pelabuhan, bandar udara, dan terminal; infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; jaringan telekomunikasi, informatika Pemerintah; tempat pembuangan dan pengolahan sampah; rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah; fasilitas keselamatan umum; tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; cagar alam dan cagar budaya; kantor Pemerintah/ Pemerintah Daerah/Desa; penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah; prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan pasar umum dan lapangan parkir umum.

2.3 Tinjauan Konsep Kesepakatan Dalam Pemberian Ganti Kerugian Dalam Bentuk Lain Yang Disepakati

Konsep kesepakatan dalam Pemberian ganti kerugian dalam bentuk lain yang disepakati (Pasal 36 huruf e UU Nomor 2 tahun 2012) tentunya banyak melibatkan para pemilik tanah sebagai pemilik modal dalam kegiatan yang berkaitan dengan tanah yang dibebaskannya itu, tentunya jika penggunaan tanah itu sendiri ada unsur bisnis/komersial. Sebaliknya jika penggunaan tanah itu semata-mata untuk kepentingan umum dan tidak ada unsur bisnis/komersial maka para bekas

pemilik tanah tidak bisa memaksa kepada pemerintah untuk menerima dirinya sebagai salah satu pemilik modal. Permasalahannya jika penggunaan tanah hasil pelepasan hak itu untuk komersial sedangkan bentuk usaha dari perusahaan yang belum go public/terbuka, maka akan mengalami kesulitan dalam penerimaan bekas pemilik tanah sebagai pemegang saham dalam perusahaan. (5)

Bentuk dan jenis ganti rugi lain yang disepakati bersama dapat dilaksanakan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan di atas, dan untuk menentukan jenis ganti rugi yang akan dipilih sepenuhnya diserahkan kesepakatan bersama antara Panitia Pengadaan Tanah dengan para pemilik. Bentuk ganti rugi

untuk di daerah perkotaan pada umumnya akan lebih dominan berbentuk uang, jika dalam bentuk yang lain akan mempersulit Panitia Pengadaan Tanah untuk mendapatkan tanah untuk pelaksanaan pembangunan kepentingan umum. Apabila pemberian ganti rugi berupa relokasi atau tanah pengganti, maka konsekuensinya setiap pengadaan tanah Panitia Pengadaan Tanah harus mempersiapkan dua lokasi. Satu sebagai lahan rencana pembangunan kepentingan umum, yang satu lokasi lagi sebagai tanah pengganti bagi para pemilik tanah yang terkena proyek pengadaan tanah (relokasi).

Dalam prakteknya, pemerintah dalam mengadakan pelaksanaan umum belum memberikan jaminan kepentingan umum dan hanya memperhatikan aspek investasi semata. Maka yang terjadi adalah batasan kepentingan umum hanya dilihat dari penambahan jumlah kegiatan infrastruktur saja. Misalnya pengelolaan jalan tol oleh swasta yang diasumsikan sudah menyertakan kalkulasi profit, tarif penggunaan tol juga bukan diturunkan sekadar untuk memenuhi biaya pemeliharaan. Kebijakan tersebut menuai protes dari berbagai kalangan masyarakat, hal ini dikarenakan Perpres No.36 Tahun 2005 kembali menegaskan ketentuan lama yaitu demi kepentingan umum hak atas tanah milik seseorang/institusi dapat dicabut oleh negara

Bentuk dan besarnya ganti kerugian atas dasar cara perhitungan dimaksud ditetapkan dalam musyawarah. Penentuan besarnya ganti kerugian sebagaimana tersebut di atas jauh lebih maju bila dibandingkan dengan penentuan yang berlaku dalam peraturan pembebasan tanah tentang ganti kerugian yang layak. Berdasarkan atas "Harga Dasar Tanah" yang ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah. Namun, dengan dikembangkan cara ini penilaian menjadi fungsi dan beberapa hal mungkin memberatkan bagi anggaran Pengadaan Tanah yang sudah ditentukan dalam proyek pembangunan yang memerlukan pengadaan tanah dimaksud. Musyawarah antara panitia dengan pemegang hak yang di dalamnya akan memuat kesepakatan antar kedua belah pihak yaitu antara panitia dengan pemegang hak atas tanah. Apakah cara penentuan ganti kerugian yang didasarkan atas nilai jual objek pajak akan lebih menguntungkan bagi masyarakat atau tidak akan dapat kita lihat nanti dalam praktek pelaksanaan di lapangan. Bagi daerah tertentu atau khususnya untuk masyarakat perkotaan mungkin akan lebih baik menggunakan sistem ini ketimbang penggunaan sistem harga dasar akan tetapi mungkin bagi masyarakat pedesaan dan pedalaman mungkin juga sebaliknya. Hal ini kiranya perlu untuk dikaji dan diteliti lebih jauh.

3. METODE

3.1 Lokasi Penelitian, Subjek, dan Objek Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi Kabupaten Buleleng, Bali. Alasan penentuan Kabupaten Buleleng sebagai lokasi penelitian karena didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan penting yaitu berdasarkan pengamatan awal, bahwa mencermati kurangnya pemahaman kepada masyarakat pentingnya pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Hal ini terjadi karena kurangnya sosialisasi pemerintah kepada masyarakat, padahal pengadaan tanah untuk pembangunan tersebut untuk kesejahteraan masyarakat luas. Disamping itu juga masih banyak masyarakat masih memandang bahwa pembangunan tersebut ditujukan untuk mencari keuntungan satu pihak saja bukan untuk masyarakat pada umumnya. Intinya adalah pemerintah harus memberikan pemahaman, keterbukaan informasi pengadaan tanah mulai dari penentuan, penetapan, pemberian ganti kerugian sampai dengan penyelenggaraan sehingga transparansi dalam setiap perencanaan pembangunan dapat tercapai dengan mengedepankan keadilan, kemanfaatan dan kepastian, sehingga masyarakat betul-betul memahami maksud dari pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dan kesepahaman antara kedua belah pihak dapat tercapai. Subyek penelitian terdiri dari masyarakat; Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng; Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Buleleng, Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertahanan Kabupaten Buleleng. Obyek dalam penelitian ini adalah Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Berskala Kecil Berbasis Keadilan Di Kabupaten Buleleng

3.2 Instrumen Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Instrumen penelitian dalam penelitian ini, menggunakan prinsip bahwa peneliti adalah instrumen utama penelitian (human instrument). Hal ini didasari oleh suatu pertimbangan, bahwa hanya penelitilah yang dapat melakukan pengumpulan data dari berbagai subyek penelitian secara fleksibel hingga tercapainya kejenuhan data. Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah : (1) wawancara, yaitu pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh peneliti kepada responden dan jawaban responden dicatat atau direkam dengan alat perekam. Dalam hal ini peneliti akan melakukan wawancara kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng; Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertahanan Kabupaten Buleleng (2) observasi, yaitu pengamatan dengan menggunakan indera pengelihatian berupa dokumen-dokumen maupun aturan berkaitan dengan kebijakan pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah di Kabupaten Buleleng. Selama berlangsungnya pengumpulan data, maka peneliti dalam kapasitasnya sebagai instrumen penelitian,

menggunakan beberapa alat bantu pengumpulan data, seperti; (1) pedoman wawancara, (2) format observasi, (3) lembar dokumentasi, dan (4) kamera photo sebagai alat dokumentasi. Berdasarkan prinsip human instrument yang dianut dalam penelitian ini, maka jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi; kata-kata, tindakan, situasi dan peristiwa, serta dokumen yang dapat di observasi. Sumber data dalam penelitian ini adalah kelompok subjek penelitian di atas yang dikembangkan secara sirkuler mulai dari awal hingga akhir penelitian.

3.3 Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Teknik pengolahan dan analisis data dalam penelitian ini akan dilakukan secara kualitatif, mengkategorikan dan mengklasifikasi data secara menyeluruh berdasarkan kaitan logisnya, kemudian ditafsirkan dalam keseluruhan konteks penelitian. Teknik pengolahan dan analisis data secara kualitatif dilakukan dengan mengumpulkan semua data dari hasil penelitian yang baik dari data primer maupun data sekunder, diolah dan dianalisis dengan cara menyusun data-data tersebut secara sistematis.

Secara rinci langkah-langkah pengolahan dan analisis data dalam penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Kategorisasi dan Kodifikasi, pada tahap ini data yang telah terjaring akan ditulis dalam kartu data dan kemudian dikategorisasikan dengan memberi kode-kode tertentu berdasarkan jenis dan bentuknya. Kategorisasi dan Kodifikasi data dilakukan dengan tujuan untuk memudahkan interpretasi dan verifikasi data berikutnya.
2. Reduksi Data, dalam tahap ini data yang telah terkumpul akan direduksi, dirangkum, dan dipilih hal-hal yang penting dan berhubungan dengan kajian penelitian. Data yang tidak berhubungan dengan kajian penelitian akan dieliminir untuk dilakukan analisis data berikutnya, sehingga memudahkan penarikan kesimpulan dan verifikasi data.
3. Penyajian dan Klasifikasi Data, untuk dapat melihat gambaran data secara menyeluruh, maka akan dilakukan klasifikasi dengan menggunakan beberapa matrik data, kemudian dideskripsikan secara rinci. Klasifikasi ini dilakukan dengan menggunakan kode yang telah digunakan pada tahap sebelumnya.
4. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi, pada dasarnya dalam penelitian pengambilan kesimpulan telah dilakukan sejak awal penelitian, namun terus dikembangkan dan di verifikasi selama berlangsungnya penelitian. Dalam verifikasi ini, peneliti berusaha mencari data baru atau memperdalam penelitian. Hal ini dilakukan untuk merumuskan hipotesis-hipotesis penelitian sampai terbentuknya hipotesis akhir penelitian.

Data yang telah tersusun secara sistematis, kemudian dihubungkan antara yang satu dengan yang lainnya. Setelah data-data tersebut dihubungkan, kemudian akan dilakukan interpretasi untuk memahami makna dari keseluruhan data. Proses analisis tersebut berlangsung terus menerus sejak pencarian data di lapangan dan berlanjut terus sampai dengan tahap analisis. Setelah proses analisis secara kualitatif dilakukan maka selanjutnya data akan disajikan secara deskriptif kualitatif dan secara sistematis (7).

3.4 Indikator Capaian Terukur

1. Indikator capaian terukur dari penelitian ini berupa produk capaian untuk mengetahui pengaturan pemberian bentuk ganti kerugian pengadaan tanah berskala kecil di Kabupaten Buleleng, termasuk pengaturan bentuk lain yang disepakati dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis keadilan di Kabupaten Buleleng
2. Publikasi ilmiah dalam bentuk laporan penelitian dan sebuah artikel siap dipublikasikan di jurnal nasional terakreditasi.

4. TEMUAN DAN DISKUSI

4.1 Temuan

Kebijakan pengaturan pemberian bentuk ganti kerugian pengadaan tanah berskala kecil di Kabupaten Buleleng kemungkinan merujuk pada mekanisme kompensasi yang diberikan kepada pemilik tanah saat tanah mereka diambil atau digunakan oleh pemerintah untuk proyek pembangunan. Terkait kebijakan pengaturan pemberian bentuk ganti kerugian untuk pengadaan tanah berskala kecil dalam hukum positif Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang menyatakan bahwa pengadaan tanah merupakan kegiatan penyediaan tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Bentuk ganti kerugian tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 36, di mana kompensasi dapat diberikan dalam berbagai bentuk, seperti uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, saham, atau bentuk lain yang disepakati antara pihak yang berhak dan instansi yang

membutuhkan tanah. Untuk pembayaran ganti kerugian dalam bentuk uang, Pasal 37 menetapkan bahwa pembayaran harus dilakukan paling lambat 7 hari setelah adanya kesepakatan mengenai penetapan ganti kerugian. Ketentuan ini memberikan kepastian hukum mengenai bentuk, nilai, dan waktu pelaksanaan ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Selain dalam pengaturan undang-undang pemberian ganti rugi tanah juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pasal 80 hingga 87 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, diatur secara lebih rinci mengenai pelaksanaan pembayaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Ketentuan-ketentuan ini mencakup berbagai aspek, seperti bentuk-bentuk ganti kerugian yang dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, saham, atau bentuk lain yang disepakati. Selain itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan ganti kerugian secara adil dan layak kepada pemilik tanah yang lahannya digunakan untuk kepentingan umum. Proses ini diatur dengan prosedur yang jelas untuk memastikan bahwa pemilik tanah menerima haknya sesuai dengan kesepakatan atau hasil musyawarah, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan dalam proses pengadaan tanah tersebut.

Pasal 80 menyatakan bahwa pembayaran ganti kerugian dilakukan setelah adanya kesepakatan antara pihak yang berhak dan instansi yang membutuhkan tanah, dengan pembayaran bisa berupa uang atau bentuk lain yang disepakati. Pasal 81 menjelaskan bahwa nilai ganti kerugian harus didasarkan pada penilaian oleh penilai independen yang memperhitungkan faktor seperti lokasi dan potensi penggunaan tanah. Pasal 82 menetapkan bahwa pembayaran ganti kerugian harus dilakukan paling lambat 7 hari setelah kesepakatan dicapai, atau jika dalam bentuk lain, harus sesuai perjanjian. Jika terjadi sengketa terkait besaran ganti kerugian, Pasal 83 memungkinkan pihak yang tidak puas untuk mengajukan keberatan melalui jalur hukum, dan jika musyawarah gagal, konsinyasi di pengadilan dapat dilakukan. Pasal 84 mengatur bentuk ganti kerugian yang lebih rinci, selain uang, bisa juga berupa tanah pengganti, pemukiman kembali, saham, atau bentuk lain yang disepakati. Selanjutnya, Pasal 85 menegaskan kewajiban pemerintah untuk memastikan pembayaran ganti kerugian yang adil kepada pihak yang berhak. Pasal 86 mengatur bahwa pembayaran ganti kerugian harus mempertimbangkan dampak sosial dan ekonomi yang mungkin timbul dari pengadaan tanah tersebut, dengan pemerintah bertanggung jawab dalam mengelola dampak ini. Akhirnya, Pasal 87 menekankan tanggung jawab pemerintah dalam melakukan monitoring dan evaluasi setelah pembayaran ganti kerugian, serta memberikan bantuan tambahan jika diperlukan. Ketentuan-ketentuan ini memberikan landasan hukum yang jelas untuk memastikan keadilan dalam proses pengadaan tanah.

Kemudian juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Menurut Pasal 63 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, proses musyawarah antara pihak yang berhak dan instansi pemerintah merupakan mekanisme utama untuk menentukan bentuk serta besaran ganti kerugian dalam pengadaan tanah. Musyawarah ini bertujuan untuk mencapai kesepakatan yang adil bagi kedua belah pihak. Namun, jika proses musyawarah tidak membuahkan hasil, Pasal 74 ayat (1) menetapkan bahwa penyelesaian dilakukan melalui konsinyasi di pengadilan. Konsinyasi ini merupakan proses menitipkan ganti rugi di pengadilan, di mana keputusan mengenai distribusi ganti rugi tersebut akan ditentukan oleh hakim. Prosedur ini memastikan bahwa meskipun tidak tercapai kesepakatan dalam musyawarah, tetap ada jalur hukum yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah ganti kerugian secara adil.

Badan Pertanahan Nasional atau BPN juga menegaskan dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah yang didalam Pasal 4 menyatakan ganti kerugian ditetapkan berdasarkan nilai hasil penilaian oleh penilai independen atau oleh penilai publik yang memperhitungkan harga pasar tanah yang terkena proyek. Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum adalah bahwa proses ini merupakan kegiatan yang diatur oleh undang-undang untuk memastikan tersedianya lahan yang diperlukan bagi pembangunan fasilitas yang digunakan oleh masyarakat luas, seperti jalan, sekolah, rumah sakit, dan infrastruktur lainnya. Pengadaan tanah ini harus dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pemilik tanah, yang dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, saham, atau bentuk lain yang disepakati.

Proses pengadaan tanah diawali dengan musyawarah antara pemerintah dan pihak yang berhak untuk menentukan besaran dan bentuk ganti kerugian. Apabila tidak tercapai kesepakatan, penyelesaian sengketa dilakukan melalui konsinyasi di pengadilan. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa ganti kerugian dibayarkan tepat waktu, paling lambat 7 hari setelah kesepakatan. Selain itu, dampak sosial dan ekonomi yang ditimbulkan dari pengadaan tanah juga harus diperhitungkan, dengan pemerintah bertanggung jawab untuk memitigasi dampak tersebut. Secara keseluruhan, regulasi ini bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dalam pembangunan dan perlindungan hak-hak pemilik tanah, serta memastikan bahwa setiap pengadaan tanah dilakukan secara transparan, adil, dan berkeadilan sosial.

4.2 Diskusi

Peraturan terkait pengadaan tanah di Kabupaten Buleleng diatur dalam beberapa peraturan daerah dan bupati yang mengacu pada regulasi nasional. Salah satu peraturan yang terkait adalah Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Buleleng No. 4 Tahun 2021 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan ini bertujuan untuk melindungi lahan pertanian agar dapat digunakan secara maksimal sebagai penyangga fungsi sosial dan lingkungan, serta menjamin kesejahteraan petani yang terkena dampak proyek

pengadaan tanah. Selain itu, dalam praktik pengadaan tanah untuk proyek-proyek strategis nasional seperti pembangunan Bendungan Danu Kerthi di Kecamatan Sawan dan Kubutambahan, pemerintah Buleleng berfokus pada mekanisme ganti rugi kepada pemilik lahan. Prosedur ganti rugi ini harus dilaksanakan secara adil dan sesuai dengan ketentuan nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Bentuk ganti rugi yang diberikan dapat berupa uang, tanah pengganti, atau bentuk lainnya yang disepakati.

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, ganti kerugian dapat diberikan dalam berbagai bentuk, tidak terbatas pada uang tunai. Selain uang, bentuk ganti kerugian lain yang dapat disepakati mencakup beberapa alternatif untuk memastikan keadilan bagi pemilik tanah yang lahannya digunakan. Bentuk-bentuk lain tersebut antara lain:

- Tanah Pengganti: Pemilik tanah dapat menerima tanah lain sebagai kompensasi, yang memiliki nilai setara atau hampir setara dengan tanah yang diambil. Hal ini memungkinkan pemilik untuk tetap memiliki aset yang setara dengan properti mereka yang terdampak.
- Pemukiman Kembali: Jika tanah yang diambil adalah tempat tinggal atau area pemukiman, pemerintah dapat menyediakan pemukiman baru sebagai ganti. Bentuk ini sering digunakan dalam proyek yang memerlukan relokasi penduduk.
- Saham: Dalam situasi tertentu, seperti proyek yang melibatkan perusahaan atau institusi komersial, pihak yang berhak dapat menerima saham sebagai bentuk kompensasi. Ini memberikan kesempatan bagi pemilik tanah untuk menjadi pemegang saham dalam proyek yang menggunakan tanah mereka.
- Bentuk Lain: Bentuk ganti kerugian lainnya bisa berupa pembangunan fasilitas umum, program sosial, atau bentuk lain yang disepakati oleh kedua belah pihak, selama sesuai dengan kebutuhan pemilik tanah dan kesepakatan bersama dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Musyawarah antara pihak yang berhak dan pemerintah menjadi kunci untuk mencapai kesepakatan terkait bentuk dan besaran ganti kerugian, dengan tujuan memastikan keadilan bagi pemilik tanah. Ganti rugi juga harus mempertimbangkan nilai pasar tanah serta dampak sosial dan ekonomi yang mungkin dialami oleh pemilik tanah.

Dalam peraturan daerah kabupaten Buleleng yakni Perda No. 6 Tahun 2017 dan Perda No. 4 Tahun 2021 Kabupaten Buleleng, bentuk ganti kerugian lain yang disepakati dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berbasis keadilan meliputi alternatif selain pembayaran tunai. Pada Perda No. 6 Tahun 2017, bentuk kompensasi dapat berupa tanah pengganti atau pemberian fasilitas lain yang setara dengan nilai tanah yang diambil, seperti fasilitas publik atau infrastruktur tertentu. Hal ini bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan individu yang lahannya terkena dampak pembangunan. Sementara itu, Perda No. 4 Tahun 2021 yang fokus pada Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga menegaskan pentingnya keadilan dalam pemberian ganti rugi, dengan opsi berupa penyediaan fasilitas pertanian seperti sistem irigasi atau pemukiman kembali bagi petani yang terdampak. Peraturan ini mengutamakan aspek kesejahteraan masyarakat lokal sambil memastikan bahwa proyek pembangunan berjalan lancar dengan memberikan ganti kerugian yang layak.

5. KESIMPULAN

Kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum berskala kecil di Kabupaten Buleleng merujuk pada mekanisme kompensasi yang diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, saham, atau bentuk lain yang disepakati melalui musyawarah antara pihak pemerintah dan pemilik tanah. Jika tidak ada kesepakatan, sengketa diselesaikan melalui konsinyasi di pengadilan. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 mengatur lebih lanjut mekanisme pembayaran ganti rugi, dengan penilaian oleh penilai independen dan kewajiban pemerintah untuk membayarkan ganti rugi secara adil dalam jangka waktu yang ditetapkan. Prosedur ini bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan perlindungan hak-

hak pemilik tanah, dengan mempertimbangkan dampak sosial dan ekonomi dari pengadaan tanah tersebut. Pengadaan tanah di Kabupaten Buleleng diatur dalam beberapa peraturan daerah yang mengacu pada regulasi nasional, seperti Perda No. 6 Tahun 2017 dan Perda No. 4 Tahun 2021. Peraturan-peraturan ini mengatur bentuk ganti rugi yang dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali, saham, atau fasilitas lain yang setara dengan nilai tanah yang diambil, seperti sistem irigasi atau infrastruktur publik. Musyawarah antara pihak yang berhak dan pemerintah menjadi kunci dalam menentukan bentuk ganti rugi, dengan tujuan menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat lokal yang terdampak oleh proyek pembangunan.

6. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih sebesarnya ditujukan kepada Lembaga Penjaminan Mutu dan Pengembangan Pembelajaran Universitas Pendidikan Ganesha yang telah menginisiasi serta mengkomodir dan mewadahi penelitian ini sehingga mampu terlaksana dengan baik serta sebagaimana mestinya, sehingga penelitian ini dapat memberi manfaat kepada masyarakat umum dan khususnya kepada masyarakat terdampak pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum skala kecil.

7. DAFTAR PUSTAKA

- Santoso, U. (2016). Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Perspektif*, 21(3), 188-198.
- Subekti, R. (2016). Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Yustisia*, 5(2), 376-394.
- Djanggih, H., & Salle, S. (2017). Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Pandecta Research Law Journal*, 12(2), 165-172.
- Suntoro, A. (2019). Penilaian ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum: perspektif HAM. *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 5(1), 13-25.
- Rohaedi, E., Insan, I. H., & Zumaro, N. (2019). Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *PALAR (Pakuan Law review)*, 5(2)
- Sadia W, Suastra IW, Tika K. Pengembangan Model Belajar Perubahan Konseptual di SMA. Singaraja; 2001.
- Ibrahim J. Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang: Bayumedia; 2006. 34