

**PERLINDUNGAN HUKUM DALAM PENETAPAN GANTI RUGI PENGADAAN
TANAH JALAN TOL BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 71
TAHUN 2012 TENTANG PENYELENGGARAAN PENGADAAN TANAH BAGI
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM (STUDI KASUS DI
KECAMATAN LAWANG KABUPATEN MALANG)**

Krisna Yuni Permadi¹

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono Nomor 193, Kota Malang
Email : Krisna.ocis81@gmail.com

ABSTRACT

The research objective is to determine the implementation of the distribution of toll road land compensation, to determine the inhibiting factors in the implementation of compensation, and to find out the form of legal protection in the determination of toll road land compensation in the District of Malang Regency. The juridical empirical approach method and the approach used in this study is the statute approach and case approach. As a result of the research in the implementation of compensation for the toll road construction project, the land acquisition committee held a deliberation by inviting government agencies that need land and the owners to deliberate on the form and amount of compensation for the Land Price Assessment Team (appraisal) guidelines. Furthermore, the form of legal protection in land acquisition if the land owner who does not agree can file a lawsuit in court but the land acquisition process continues, usually not compensation but compensation because the price is above the market price and determined by the appraisal after the claim is received from the BPN.

Key Word: *Legal protection, Determination of Compensation, Land Acquisition*

ABSTRAK

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui pelaksanaan pembagian ganti rugi pengadaan tanah jalan tol, untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi, dan untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum dalam penetapan ganti rugi pengadaan tanah jalan tol di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang. Metode pendekatan yuridis empiris dan pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Hasil penelitian dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian terhadap proyek pembangunan jalan tol tersebut, panitia pengadaan tanah dengan musyawarah dengan mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik untuk musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi pedoman Tim Penilai Harga Tanah (*appraisal*). Selanjutnya bentuk perlindungan hukum dalam pengadaan tanah jika pemilik tanah yang tidak setuju dapat mengajukan gugatan dipengadilan tetapi proses pengadaan tanahnya tetap berjalan, biasanya bukan ganti rugi tapi ganti untung karena harganya itu diatas harga pasaran dan ditentukan oleh *appraisal* setelah gugatan diterima dari BPN.

Kata Kunci: *Perlindungan hukum, Penetapan Ganti Rugi, Pengadaan Tanah*

PENDAHULUAN

Demi terwujudnya keadilan, kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berdasar pada Pancasila dan Undang-undang Dasar tahun 1945 maka perlu diselenggarakannya pembangunan oleh pihak pemerintah. Pemerintah menyelenggarakan adanya kerangka

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

pembangunan nasional yang di dalamnya terdapat beberapa upaya dan salah satunya yaitu upaya pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam pembangunan yang diselenggarakan dalam kepentingan umum tersebut mengedepankan beberapa prinsip yaitu, keikutsertaan, kesepakatan, kemanfaatan, keberlanjutan, kemanusiaan, keadilan, kepastian, kesejahteraan, keterbukaan dan keselarasan sesuai nilai-nilai berbangsa serta bernegara sebagaimana yang terdapat dalam undang-undang dasar 1945 dan hukum tanah nasional karena pengadaannya memerlukan tanah.

Kepemilikan tanah yang tidak dilandasi hak disebut menggunakan maupun memanfaatkan tanpa perizinan atau tanpa diketahui dan masuk kedalam ranah melawan hukum untuk sebidang tanah. Dalam aturan hukumnya baik yang terikat dengan hak maupun belum atau bahkan tidak dengan hak, jika berhubungan dengan status penguasaan suatu tanah dan mengalami perbedaan nilai atau pendapat, persepsi dan kepentingan maka dipastikan sebagai penguasaan tanah tanpa hak, dan hal tersebut disebut ilegal serta terdapat ancaman mengenai hukum pidananya. Adanya kesempatan, kebutuhan, kurangnya pengawasan serta mata pencaharian dapat menjadi penyebab. Akibat hukumnya adalah bahwa mereka yang menguasai tanpa adanya alas hak secara hukum tidak sah karena tidak adanya izin dari pejabat yang berwenang.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum merupakan aturan ubahan dari Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang serupa juga tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, makin sulitnya pengadaan pembangunan kepentingan umum di tanah negara memunculkan solusi bahwa pemerolehan tanah dari tanah-tanah hak, yang kemudian kegiatan “pengambilan” tanah ini dinamakan “Pengadaan Tanah”.

Pengadaan tanah dapat dikatakan merupakan salah satu kebijakan pemerintah guna mendukung keberlangsungan pembangunan. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dikeluarkan dalam bentuk peraturan-peraturan yang telah memiliki dasar hukum yang jelas dan diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dan memecahkan permasalahan-permasalahan yang muncul di masyarakat. Dalam menunjang kepentingan-kepentingan pembangunan terkhusus untuk kepentingan umum, pemerintah melakukan pengadaan tanah untuk mendapat tanah. Pada prosesnya antar pihak yang berhubungan dengan tanah melakukan musyawarah, yaitu pihak yang membutuhkan tanah dan pihak yang memegang hak atas tanah, yang tanahnya tersebut diperlukan untuk penyelenggaraan

pembangunan supaya terjadi mufakat antar kedua belah pihak dan salah satunya berkaitan dengan ganti rugi. Hal tersebut menjadi sebuah prinsip dalam pengadaan tanah.²

Penyelenggaraan pembangunan membawa dampak atau masah tertentu di bidang pertanahan, dimana terjadi peningkatan pembangunan maka meningkat juga kebutuhan tanah. Lebih dari itu, pesatnya penyelenggaraan kegiatan pembangunan di Indonesia menyebabkan terjadinya pemaksaan harga tanah di berbagai penjuru untuk melambung tinggi sehingga tercipta suasana yang menjadikan tanah sebagai komoditi ekonomi dan mempunyai nilai sangat tinggi serta berakibat pada kelanjutan pembangunan yang terhambat karena mengejar leju tumbuhnya harga tanah yang dituju.³

Membumbungnya harga tanah yang terus-menerus mempengaruhi pola pikir para pemilik tanah, tanah tidak lagi dianggap sebagai nilai sosial, akan tetapi sudah menjadi nilai ekonomis. Cara mengartikan fungsi tanah inilah yang akhirnya akan sangat mempengaruhi pelaksanaan atau penyelenggaraan pembaruan. Oleh sebab itu, dalam pemerolehan tanah dalam pembangunan memerlukan kebijakan-kebijakan. Kemudian dilakukanlah pengubahan peraturan yang dilakukan oleh lembaga pengadaan tanah dari Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjadi Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana tercatat dalam Peraturan Perundang Undangan Yakni Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.

Dalam peraturan yang baru ini, peraturan presiden nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menerangkan bahwa dalam penyelenggaraan pengadaan tanah terdapat empat tahapan, yakni Perencanaan, Persiapan, Pelaksanaan dan Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah.

Pemerintah senantiasa memiliki landasan hukum dalam pemerolehan tanah untuk melaksanakan pembangunan bagi kepentingan umum setelah dimunculkannya peraturan yang baru tersebut tentang pengadaan tanah, dan juga peraturan tersebut dapat menjadi penjamin bagi pemilik hak tanah berkaitan dengan kelayakan ganti rugi yang diberikan, sehingga tetap mendapatkan peningkatan secara sosial ekonominya dalam menunjang kehidupan dari sebelum dikenai pengadaan tanah oleh pemerintah. Para pemegang hak-hak atas tanah mendapatkan penghormatan dari penyelenggara dengan pengaturan ganti rugi yang sedemikian rupa karna

² Abdurrahman, (1991), *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, h 9.

³ Abdurrahman, (1996), *Masalah-masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.h. 1.

kerelaan mereka untuk menyerahkan dan melepaskan haknya kepada negara. Bahkan dalam pengejawantahannya sering kali pengaturan-pengaturannya mengalami perubahan, dengan tujuan menguatkan penjaminan serta penghormatan terhadap para pemegang hak tanah. Jika dalam proses pengadaan tanah bagi kepentingan umum ini tidak dicapai kesepakatan ganti rugi maka dilakukan konsinyasi. Konsinyasi dilakukan dengan maksud memberikan pilihan atau opsi yang pada akhirnya tidak adanya pilihan selain melakukan penyerahan maupun pelepasan hak atas tanah.

Norma atau aturan yang berlaku memperbolehkan pelaksanaan konsinyasi, kemudian hukum apa yang dapat melindungi pemilik hak tanah dan akibat hukum terhadap pihak yang memerlukan tanah yaitu instansi pemerintah. Tidak dipungkiri bahwa terdapat implementasi yang salah, berkenaan dengan hak-hak pemilik hak tanah misalnya, seringkali kita menjumpai proses pengadaan tanah yang mengabaikan hal tersebut, terutama pada kalangan rakyat kecil maupun minoritas. Setelah melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya pada Pemerintah selaku pihak yang memiliki kepentingan untuk memperoleh tanah, justru mengalami penyurutan kesejahteraan. Tentu praktik tersebut merupakan pelanggaran prinsip-prinsip HAM berkaitan dengan prinsip kelangsungan hidup yang layak dan konstitusi telah mengakui dengan tegas berkenaan dengan hal ini.

Sehubungan dengan hal tersebut, penulis mengambil contoh perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam penetapan ganti rugi pengadaan tanah di wilayah Kecamatan Lawang yang digunakan untuk proyek pembangunan jalan tol Malang-Pandaan. Terdapat masalah dalam kegiatan pembangunan jalan tol tersebut yaitu dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Kecamatan Lawang tidak berjalan tidak seperti yang diharapkan karena masih terdapat ketimpangan antara hukum yang mengatur dengan fakta dilapangan, seperti terkait ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tanah yaitu masyarakat sekitar Kecamatan Lawang.

Pemerintah dalam memberikan ganti rugi pada pemegang hak atas tanah harus memenuhi syarat kelayakan. Yaitu setelah terjadi pengadaan tanah pemegang hak sebelumnya mengalami tingkat kehidupan sosial ekonomi untuk menunjang kelangsungan hidupnya, itulah yang dimaksudkan sebagai syarat layak.⁴

Lalu terdapat ketentuan sebagai dasar perhitungan ganti kerugian bahwasannya musyawarah yang dilakukan oleh Lembaga Pertahanan terhadap pihak yang memiliki hak

⁴ Umar Said Sugiharjo, dkk, *Hukum Pengadaan Tanah (Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Malang, 2014. H. 183.

paling lama 30 hari kerja terhitung sejak Lembaga Pertahanan menerima hasil penilaian dari penilai untuk kemudian ditetapkan dengan berdasar pada hasil penilaian besaran dan/atau bentuk ganti rugi. Hal tersebut sesuai yang diatur menurut Pasal 37 ayat 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012.

Dalam pembangunan jalan tol di wilayah Kecamatan Lawang terkait pemberian ganti kerugian kepada pemegang hak atas tanah sebelumnya masih terdapat permasalahan yaitu masyarakat yang terkena dampak pembangunan yang merasa keberatan terhadap penilaian ganti rugi tanah ruas jalan tol di Kecamatan Lawang dengan besarnya ganti rugi yang ditawarkan oleh panitia yaitu Rp. 50.300.000 per 300 meter persegi, karena merasa harga yang diberikan terlalu rendah dan merasa bahwa dengan harga tersebut masyarakat tidak dapat mencari lokasi pengganti dengan harga tersebut, sehingga dengan telah diperhitungkan untuk mendapatkan tanah tersebut didapatkan dengan susah payah maka masyarakat setempat meminta harga ganti rugi sebesar Rp. 80.899.000 per 300 meter persegi untuk NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) senilai Rp. 10.000.000 /m².

Berkaitan dengan penetapan ganti rugi sebab pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut tentu saja dibutuhkan pengkajian tentang perlindungan hukumnya juga faktor-faktor yang menghambat perlindungan dalam penetapan ganti rugi. Perlindungan hukum dalam penetapan ganti rugi dalam pengadaan tanah tersebut sangat diperlukan karena tanah dianggap sebagai salah satu unsur penting dalam pembangunan nasional penggunaannya harus dapat mewujudkan kesejahteraan, kebahagiaan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.⁵ Penelitian ini termasuk kedalam penelitian yuridis sosiologis, karena hendak mengetahui bentuk perlindungan hukum dalam penetapan ganti rugi pengadaan tanah jalan tol berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 71 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Faktor-Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi Kecamatan Lawang Kabupaten Malang

Karena pengadaan tanah tidak boleh dipaksakan, maka pelaksanaannya harus berdasarkan pelepasan hak atas tanah dari pemegang hak. Pengadaan tanah hanya bisa

⁵ Bambang, Waluyo, (2002), *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika. h. 15.

dilakukan jika pemegang hak bersedia melepaskan haknya dalam arti memutuskan hubungan hukum antara dia dengan tanahnya, untuk selanjutnya diserahkan ke negara untuk dibangun. Kesiadaan ini biasanya dinyatakan setelah yang bersangkutan menerima ganti kerugian yang layak sesuai kesepakatan.

Walaupun pengadaan tanah diselenggarakan untuk kepentingan umum, namun pelaksanaannya harus berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang akan membangun dengan pemilik atau penguasa tanah. Pengadaan tanah berbeda dengan pencabutan atas tanah yang dipaksakan walaupun tanpa musyawarah, terlebih untuk kebutuhan mendesak (Pasal 18 UUPA). Sehingga mengacu pada Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 dan Perubahan Ke Empat Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pihak Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan pemerintah Kabupaten Malang menjalankan proses pelaksanaan pengadaan tanah dalam pembangunan jalan tol di Kecamatan Lawang berdasarkan aturan yang telah ada dan melibatkan masyarakat dalam proses musyawarah tersebut

Namun ditemukan masih adanya kendala terkait penetapan harga ganti rugi kepada warga selaku pihak pemilik hak tanah. Hambatan atau kendala yang ditemui di lapangan adalah pada saat musyawarah dalam penentuan harga tanah, dimana masyarakat terkadang masih kurang menyadari bahwa pembebasan lahan bagi kepentingan umum tidak seperti pembebasan lahan yang dilakukan oleh pihak swasta/investor sehingga permintaan harga kadang melebihi dari harga yang telah ditetapkan oleh Tim penilai harga tanah (Appraisal) sehingga sulit untuk mencapai kata sepakat.

Bentuk Perlindungan Hukum dalam Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Jalan Tol Di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang

Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah berhak dilindungi hak –haknya terkait dengan pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Adapun konsep yang dijabarkan oleh Philipus M. Hadjon dalam bukunya disebutkan bahwa pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Belanda berbunyi “*rechtsbescherming van de burgers tegen de overhead*” dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris “*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*”.⁶

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran

⁶ Philipus M. Hadjon, (2007) *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Peradaban. h. 1.

ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.⁷ Kebijakan program redistribusi tanah adalah bagian dari Reforma Agraria yang sudah dicanangkan pemerintah sejak disahkannya Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tanggal 24 Septeber 1960, Dalam konteks Reforma Agraria yang ditujukan unutup sebesar-besar kemakmuran rakyat sama artinya dengan memahami makna kesejahteraan dan kemakmuran yang biasa diartikan juga kebahagiaan dan pembangunan ekonomi rakyat yang berkembang sesuai dengan budaya dan adat istiadat masyarakat setempat.⁸

Di sebutkan pula bahwa ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.⁹ Sehingga tujuan dari perlindungan hukum preventif adalah mencegah terjadinya sengketa sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.¹⁰

Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.¹¹ Perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan, kedamaian, ketentraman bagi segala kepentingan manusia yang ada di dalam masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa dalam menentukan besarnya ganti rugi kedua belah pihak menggunakan pedoman harga dari Lembaga/Tim Penilai harga tanah, namun harga tersebut tidak bersifat mutlak tetapi dipandang sebagai acuan saja. Yang diutamakan dalam penentuan besarnya ganti rugi adalah hasil kesepakatan dalam muyawarah, sehingga tidak ada satu pihak yang dirugikan dan diuntungkan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Parameter untuk mengukur layak atau tidak layak dapat berpedoman kepada pengaturan

⁷ Satjipto Raharjo, *op.cit*, h.53.

⁸ Diyan Isnaeni,(2017), Kebijakan Program Redistribusi Tanah Bekas Perkebunan Dalam Menunjang Pembangunan Sosial Ekonomi Masyarakat, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 46 No. 4, Oktober 2017, Halaman 308-317

⁹ Philipus M. Hadjon, *op.cit*. hl 2.

¹⁰ *Ibid*, h. 2.

¹¹ *Ibid*, h. 2.

Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 bahwa disebutkan dalam konsep ganti rugi salah satu unsurnya yaitu dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Dari konsep tersebut, dapat disimpulkan bahwa bentuk perlindungan hukum dalam Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Jalan Tol di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang bahwa kalau jika pemilik tanah yang tidak setuju dengan dengan pembagian ganti rugi dapat mengajukan gugatan dipengadilan tetapi proses pengadaan tanahnya tetap berjalan karena pembangunan tersebut diperuntukkan untuk kepentingan umum dan uang sebagai ganti ruginya dititipkan di Pengadilan Negeri, biasanya bukan ganti rugi tapi ganti untung karena harganya itu diatas harga pasaran dan ditentukan oleh appraisal (tim independen) setelah gugatannya diterima dan jika gugatannya dalam persidangan tersebut kalah maka besar uang ganti rugi tersebut tetap dapat diambil dipengadilan dengan pengantar dari BPN.

Selain itu, pihak BPN tidak memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah, karena pemohon melepaskan haknya untuk jalan tol yang merupakan proyek pemerintah untuk kepentingan umum dan ganti ruginya itu bukan ganti rugi tapi ganti untung, namun jika jalan tol itu merupakan tanah yang bersertipikat maka BPN membantu untuk menerbitkan sertifikat sisa tanah yang di gunakan untuk pembangunan jalan tol.

Bentuk Perlindungan Hukum dalam Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Jalan Tol di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang.

Dalam praktik pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, ganti rugi terhadap bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah tidak banyak menemui hambatan dalam menetapkan besarnya. Namun demikian, permasalahan yang sering timbul adalah mengenai penetapan besarnya ganti rugi terhadap hak atas tanah.¹²

Antara para pemegang hak atas tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah sering sulit mencapai kesepakatan dalam musyawarah mengenai besarnya ganti rugi. Oleh karenanya, unsur terpenting terletak pada bagaimana musyawarah tersebut agar terjadi kesepakatan sehingga tidak ada pihak yang dirugikan. Musyawarah dilakukan dengan kekeluargaan dan tidak ada yang mementingkan pihak manapun.

Musyawarah yang dilakukan oleh para pihak yang terkait menurut Hasanudin adalah betul-betul musyawarah dan bukan pengarahan (apalagi pemaksaan), sehingga proses kegiatan

¹² Urip Santoso, *Hukum Pengadaan dan Pendaftaran Hak Atas Tanah*. Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya. 2009. h. 52.

saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak-pihak yang bermusyawarah dapat dilaksanakan dengan baik.¹³

Terkait bentuk perlindungan hukum yang diberikan untuk masyarakat adalah sesuai yang diungkapkan oleh salah satu masyarakat di Kecamatan Lawang yang terkena dampak pembangunan jalan tol Malang-Pandaan sebagai berikut:¹⁴

“Perlindungan hukum untuk pemilik tanah, kalau dia tidak setuju dengan ganti rugi maka bisa mengajukan gugatan dipengadilan tetapi proses pengadaan tanahnya tetap berjalan karena untuk kepentingan umum dan uang ganti tuginya dititipkan di pengadilan negeri, biasanya bukan ganti rugi tapi ganti untung karena harganya itu diatas harga pasaran dan ditentukan oleh apreasel (tim independen) setelah gugatannya diterima dan disidang kalau kalah maka besarnya tetap dan uangnya bisa diambil dipengadilan dengan pengantar dr BPN”.

Pendapat berbeda diungkapkan oleh Staff Kantor Pertanahan Kabupaten Malang yang mengungkapkan bahwa:¹⁵

“sebenarnya perlindungan hukum dari BPN itu nggak ada, karena pemohon melepaskan haknya untuk jalan tol yang merupakan proyek pemerintah untuk kepentingan umum dan ganti ruginya itu bukan ganti rugi tapi ganti untung, seandainya yang kena jalan tol itu sebagian dan tanahnya itu bersertipikat maka BPN membantu untuk menerbitkan sertifikat sisa tanah yang kena jalan tol”.

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa Bentuk Perlindungan Hukum dalam Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Jalan Tol di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang bahwa kalau jika pemilik tanah yang tidak setuju dengan dengan pembagian ganti rugi dapat mengajukan gugatan dipengadilan tetapi proses pengadaan tanahnya tetap berjalan karena pembangunan tersebut diperuntukkan untuk kepentingan umum dan uang sebagai ganti ruginya dititipkan di Pengadilan Negeri, biasanya bukan ganti rugi tapi ganti untung karena harganya itu diatas harga pasaran dan ditentukan oleh appraisal (tim independen) setelah gugatannya diterima dan jika gugatannya dalam persidangan tersebut kalah maka besar uang ganti rugi tersebut tetap dapat diambil dipengadilan dengan pengantar dari BPN.

¹³ A.A. Oka Mahendra dan Hasanudin, (1997), *Tanah dan Pembangunan Tinjauan Dari Segi Yuridis dan Politis*, Denpasar: Pustaka Manikgeni. h. 41.

¹⁴ Wawancara dengan Warga Kecamatan Lawang yang Terkena Dampak Pembangunan Jalan Tol, tanggal 26 November 2019 Pukul 13.00 WIB .

¹⁵ Wawancara dengan Staff Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, tanggal 25 November 2019 pukul 10.00 WIB

Selain itu, pihak BPN tidak memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah, karena pemohon melepaskan haknya untuk jalan tol yang merupakan proyek pemerintah untuk kepentingan umum dan ganti ruginya itu bukan ganti rugi tapi ganti untung, namun jika jalan tol itu merupakan tanah yang bersertipikat maka BPN membantu untuk menerbitkan sertifikat sisa tanah yang di gunakan untuk pembangunan jalan tol.

Karena pengadaan tanah tidak boleh dipaksakan, maka pelaksanaannya harus berdasarkan pelepasan hak atas tanah dari pemegang hak. Pengadaan tanah hanya bisa dilakukan jika pemegang hak bersedia melepaskan haknya dalam arti memutuskan hubungan hukum antara dia dengan tanahnya, untuk selanjutnya diserahkan ke negara untuk dibangun. Kesediaan ini biasanya dinyatakan setelah yang bersangkutan menerima ganti kerugian yang layak sesuai kesepakatan.

Namun ditemukan masih adanya kendala terkait penetapan harga ganti rugi kepada warga selaku pihak pemilik hak tanah. Hambatan atau kendala yang ditemui di lapangan adalah pada saat musyawarah dalam penentuan harga tanah, dimana masyarakat terkadang masih kurang menyadari bahwa pembebasan lahan bagi kepentingan umum tidak seperti pembebasan lahan yang dilakukan oleh pihak swasta/investor sehingga permintaan harga kadang melebihi dari harga yang telah ditetapkan oleh Tim penilai harga tanah (Appraisal) sehingga sulit untuk mencapai kata sepakat. Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah berhak dilindungi hak –haknya terkait dengan pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Adapun konsep yang dijabarkan oleh Philipus M. Hadjon dalam bukunya disebutkan bahwa pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan yang dalam kepustakaan berbahasa Belanda berbunyi “*rechtsbescherming van de burgers tegen de overhead*” dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris “*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*”.¹⁶

Di sebutkan pula bahwa ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.¹⁷ Sehingga tujuan dari perlindungan hukum preventif adalah mencegah terjadinya sengketa sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.¹⁸

¹⁶ Philipus M. Hadjon, (2007) *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Peradaban. h. 1.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *op.cit.* hl 2.

¹⁸ *Ibid*, h. 2.

Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.¹⁹ Perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan, kedamaian, ketentraman bagi segala kepentingan manusia yang ada di dalam masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa dalam menentukan besarnya ganti rugi kedua belah pihak menggunakan pedoman harga dari Lembaga/Tim Penilai harga tanah, namun harga tersebut tidak bersifat mutlak tetapi dipandang sebagai acuan saja. Yang diutamakan dalam penentuan besarnya ganti rugi adalah hasil kesepakatan dalam muyawarah, sehingga tidak ada satu pihak yang dirugikan dan diuntungkan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Parameter untuk mengukur layak atau tidak layak dapat berpedoman kepada pengaturan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 bahwa disebutkan dalam konsep ganti rugi salah satu unsurnya yaitu dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

Dari konsep tersebut, dapat disimpulkan bahwa bentuk perlindungan hukum dalam Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Jalan Tol di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang bahwa kalau jika pemilik tanah yang tidak setuju dengan dengan pembagian ganti rugi dapat mengajukan gugatan dipengadilan tetapi proses pengadaan tanahnya tetap berjalan karena pembangunan tersebut diperuntukkan untuk kepentingan umum dan uang sebagai ganti ruginya dititipkan di Pengadilan Negeri, biasanya bukan ganti rugi tapi ganti untung karena harganya itu diatas harga pasaran dan ditentukan oleh appraisal (tim independen) setelah gugatannya diterima dan jika gugatannya dalam persidangan tersebut kalah maka besar uang ganti rugi tersebut tetap dapat diambil dipengadilan dengan pengantar dari BPN.

Selain itu, pihak BPN tidak memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah, karena pemohon melepaskan haknya untuk jalan tol yang merupakan proyek pemerintah untuk kepentingan umum dan ganti ruginya itu bukan ganti rugi tapi ganti untung, namun jika jalan tol itu merupakan tanah yang bersertipikat maka BPN membantu untuk menerbitkan sertifikat sisa tanah yang di gunakan untuk pembangunan jalan tol.

¹⁹ *Ibid*, h. 2.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan paparan data, temuan penelitian dan pembahasan penelitian yang diuraikan, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pemberian ganti kerugian terhadap proyek pembangunan jalan tol tersebut, panitia pengadaan tanah telah menetapkan tempat dan tanggal musyawarah dengan mengundang instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik untuk musyawarah mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi tanah. Dalam melakukan penawaran harga, instansi yang memerlukan tanah selalu berpedoman pada hasil penilaian dari Tim Penilai Harga Tanah (*appraisal*), yang selanjutnya dituangkan dalam Berita Acara Musyawarah dan terkait penilaian besaran ganti kerugian pada pembangunan jalan Tol Malang-Pandaan di Kecamatan Lawang ini dinilai appraisal yg telah di tunjuk oleh PPK (pejabat pembuat komitmen) dan telah di SK kan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah.
2. Faktor-Faktor Penghambat dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi Kecamatan Lawang Kabupaten Malang yang ditemui di lapangan adalah pada saat musyawarah dalam penentuan harga tanah, dimana masyarakat terkadang masih kurang menyadari bahwa pembebasan lahan bagi kepentingan umum tidak seperti pembebasan lahan yang dilakukan oleh pihak swasta/investor sehingga permintaan harga kadang melebihi dari harga yang telah ditetapkan oleh Tim penilai harga tanah (Appraisal) sehingga sulit untuk mencapai kata sepakat. Selain itu hambatan lainnya adalah tidak diketahuinya keberadaan pemilik tanah.
3. Bentuk perlindungan hukum dalam Penetapan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Jalan Tol di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang bahwa kalau jika pemilik tanah yang tidak setuju dengan dengan pembagian ganti rugi dapat mengajukan gugatan dipengadilan tetapi proses pengadaan tanahnya tetap berjalan karena pembangunan tersebut diperuntukkan untuk kepentingan umum dan uang sebagai ganti ruginya dititipkan di Pengadilan Negeri, biasanya bukan ganti rugi tapi ganti untung karena harganya itu diatas harga pasaran dan ditentukan oleh appraisal (tim independen) setelah gugatannya diterima dan jika gugatannya dalam persidangan tersebut kalah maka besar uang ganti rugi tersebut tetap dapat diambil dipengadilan dengan pengantar dari BPN. Selain itu, pihak BPN tidak memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah, karena pemohon melepaskan haknya untuk jalan tol yang merupakan proyek pemerintah untuk kepentingan umum dan ganti ruginya itu bukan ganti rugi tapi ganti untung, namun jika jalan tol itu merupakan tanah yang bersertipikat maka BPN membantu untuk menerbitkan sertifikat sisa tanah yang di gunakan untuk pembangunan jalan tol.

Saran

Dari permasalahan dan uraian yang telah dibahas sebelumnya, maka penulis menyampaikan beberapa saran yang diharapkan dapat menjadikan masukan bagi berbagai pihak yang terkait dalam pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Malang-Pandaan di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang antara lain:

1. Bagi pemerintah, pengadaan tanah bagi pembangunan jalan tol Malang-Pandaan di Kecamatan Lawang Kabupaten Malang perlu adanya konsultasi publik rencana pembangunan jalan yang sesuai dengan Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 dan Perubahan Ke Empat Peraturan Presiden No. 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
2. Bagi masyarakat, perlu dilakukan sosialisasi terhadap peraturan pengadaan tanah sehingga masyarakat benar-benar memahami akan hak-haknya.
3. Bagi aparat penegak hukum, perlu pelibatan pengawas dari lembaga baik aparat penegak hukum agar dapat dilakukan pencegahan praktek kesalahan administrasi, manipulasi dan *markup* yang digunakan sebagai bentuk perlindungan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 03 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Buku

Abdurrahman. 1991. *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah Di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti

Abdurrahman. 1993. *Masalah Pencabutan Hak atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumni.

Abdurrahman. 1996. *Masalah-masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti

Achmad, Rubaie. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia Publishing

Bambang, Waluyo. 2002. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika.

Boedi, Harsono. 1999. *Sejarah Pembentukan Undang-undang pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Jakarta: Djambatan.

C.T.S Kansil dan Christine S.T. Kansil. 2002. *Kitab Undang-Undang Hukum Agraria (Keppres No. 55 Tahun 1993, pasal 1)*. Jakarta. Sinar Grafika.

Hilda Hilmiah Diniyati. 2013. *Perlindungan Hukum bagi Investor dalam Pasar Modal (Studi pada Gangguan Sistem Transaksi di Bursa Efek Indonesia)*, Skripsi S1 Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

- Imam Koeswahyono. 2008. *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, Artikel
- John, Salidhenho. 1998. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika
- Makalah Seminar *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Tanggal 27 September 2012.
- Philipus M. Hadjon. 2007. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Peradaban.
- Philipus M. Hadjon. 2008. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Cet. 10*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Rafael La Porta. 1999. *Investor Protection and Corporate Governance*, Journal of Financial Economics”, No. 58
- Rasnaningsih, Muhadar. 2006. *Viktisasi Kejahatan Di Bidang Pertanahan*, Yogyakarta: LaksbangPRESSindo
- RT Sutantya R, Hadhikusuma dan Sumantoro. 1996. *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan: Bentukbentuk Perusahaan yang berlaku di Indonesia*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, cet. 1, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada
- Sarjita. 2005. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, Yogyakarta: Tugu Jogja
- Umar Said Sugiharjo, dkk, 2014. *Hukum Pengadaan Tanah (Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, Malang

Jurnal

- Diyan Isnaeni, (2017), Kebijakan Program Redistribusi Tanah Bekas Perkebunan Dalam Menunjang Pembangunan Sosial Ekonomi Masyarakat, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 46 No. 4, Oktober 2017,