

MEKANISME PEMBERIAN GANTI RUGI UNTUK PEMBANGUNAN KAWASAN MANDALIKA BERDASARKAN UNDANG – UNDANG NO. 2 TAHUN 2012

Oleh : Rara Santi

Program Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang
Jln. MT. Haryono 193 Malang

Abstrak

Berdasarkan hasil penelitian pembangunan infrastruktur Kawasan Mandalika oleh Badan Usaha Milik Negara (Persero) sudah memenuhi prinsip kepentingan umum yaitu pembangunan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah, dilakukan oleh pemerintah dan tidak mencari keuntungan sehingga dapat dikualifikasikan sebagai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur Kawasan Mandalika antara lain: Dilihat dari substansi hukumnya, masih banyak aturan yang belum jelas sehingga dalam prakteknya menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat. Dilihat dari struktur hukumnya kinerja Panitia Pengadaan Tanah kurang serius sehingga banyak ketidakpuasan dalam masyarakat, terutama dalam hal musyawarah penentuan nilai ganti rugi. Dilihat dari budaya hukumnya, berkembangnya nilai individualistik dalam masyarakat menjadi penghambat dalam penentuan pemberian ganti rugi. Serta prinsip keadilan dalam pemberian ganti rugi pada pengadaan tanah dalam pembangunan infrastruktur Kawasan Mandalika belum dapat tercapai.

Kata kunci: Pengadaan tanah, Pemberian Ganti Rugi Kawasan Mandalika, BUMN, persero.

Abstract

Based on the results of the research on infrastructure development in the Mandalika Region by a State-Owned Enterprise (Persero) already fulfilling the principle of public interest that is, the development is truly owned by the government, carried out by the government and does not seek profits so that it can be qualified as land acquisition for the public interest. Obstacles in the implementation of land acquisition for infrastructure development in Mandalika Area include: Judging from the legal substance, there are still many unclear rules so that in practice it creates injustice in society. Judging from the legal structure, the performance of the Land Procurement Committee is not so serious that there is a lot of dissatisfaction in the community, especially in matters of deliberation to determine the value of compensation. Judging from its legal culture, the development of individualistic values in society is an obstacle in determining compensation. As well as the principle of fairness in the provision of compensation for land acquisition in the construction of infrastructure in the Mandalika Region has not been achieved.

Keywords: Land Acquisition, Compensation for Mandalika Region, BUMN, Persero.

PENDAHULUAN

Tanah sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan dan jalan. Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Selain itu, tanah adalah tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia untuk mencari nafkah melalui usaha pertanian dan perkebunan yang akhirnya tanah juga yang

dijadikan persemayaman terakhir bagi seseorang yang meninggal dunia.¹ Oleh karena itu tanah merupakan faktor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Fungsi tanah tidak hanya terbatas pada kebutuhan tempat tinggal, namun juga tempat tumbuh kembang sosial, politik, dan budaya seseorang maupun suatu komunitas masyarakat.

Tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara untuk mengaturnya. Hal ini sesuai amanat konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 menyatakan secara jelas bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat didalamnya dikuasi oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini dengan jelas mengandung amanat *constitutional* yang sangat mendasar, yaitu bahwa pemanfaatan dan penggunaan tanah harus dapat mendatangkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kebutuhan akan tanah untuk pembangunan memberikan peluang untuk melakukan pengadaan tanah oleh negara guna berbagai proyek baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta atau bisnis, baik dalam skala kecil. Maupun dalam skala besar. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada dewasa ini semakin meningkat seiring dan sejalan dengan kemajuan dan dinamisasi masyarakat, baik di perkotaan maupun pedesaan. Kewenangan pemerintah untuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum didasarkan pada asas bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria.² (Selanjutnya disebut UUPA) yang menentukan: "*Semua hak atas tanah berfungsi sosial*". (Selanjutnya disebut UUPA) yang menentukan: "*Semua hak atas tanah berfungsi sosial*". Penjelasan Pasal 6 tersebut menentukan:

"Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara, namun dalam ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya."

Berdasarkan penjelasan Pasal 6 UUPA tersebut dapat disimpulkan bahwa didalam hak milik seseorang itu terkandung hak dari masyarakat.³ Apabila Pasal 6 UUPA dicermati, tampak beberapa hal yang dapat dipandang sebagai sifat dari fungsi sosial hak milik atas tanah yang dimaksudkan sebagai penegasan pokok pembatasan kebebasan individu. Sifat fungsi sosial antara lain⁴:

¹ Abdurahman, 1983, Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, cet.2, Alumni, Bandung, hal.1

² Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 2043

³ AP. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Land Reform*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm. 87.

⁴ Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 32.

1. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan tanahnya, sifat, dan tujuan pemberian haknya sehingga menurut UUPA tanah yang ditelantarkan adalah bertentangan dengan fungsi sosial.
2. Penggunaan tanah harus sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah.
3. Jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepentingan individu sehingga mengalami kerugian maka kepadanya harus diberikan ganti kerugian.
4. Tanah bukan barang komoditi perdagangan sehingga tidak dibenarkan menjadikan tanah sebagai spekulasi.

Dalam pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden nomor 71 Tahun 2012⁵ menyebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Sedangkan dalam Undang-Undang nomor 2 tahun 2012⁶ tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum (selanjutnya disebut UU pengadaan tanah) disebutkan bahwa yang dimaksud pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Undang-Undang tahun 2012 peraturan pelaksanaannya mensyaratkan agar penilaian ganti rugi tanah perlu dilakukan oleh penilai profesional dan independent yang mempunyai lisensi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Masyarakat Penilai Profesional Indonesia (MAPPI) telah mengeluarkan “ Standar Penilaian No. 306 “ dan “penilaian dalam konteks pembebasan lahan untuk pembangunan bagi kepentingan umum“ sebagai pedoman dalam melaksanakan UU No. 2 tahun 2012. Kedua standar penilaian tersebut mengikuti prinsip yang sama dengan Undang-Undang, dimana penentuan nilai ganti rugi didasarkan pada prinsip kemanusiaan, keadilan, manfaat, kepastian, keterbukaan, kesejahteraan, keselarasan dan keberlanjutan. Nilai ganti rugi pada harga pasar dari properti dengan memperhatikan unsur non-fisik yang berkaitan dengan kehilangan kepemilikan properti yang disebabkan oleh pembebasan lahan. Penilaian ganti rugi terdiri dari komponen fisik dan non fisik.

Berdasarkan kenyataan yang terjadi selama ini, dalam Pratik pengadaan tanah bagi kepentingan umum terkadang timbul persoalan antara pemerintah dan masyarakat, terutama dalam hal pembebasan lahan. Mulai dari penggantian kerugian atas lahan yang dibebaskan dan waktu pembebasan lahan ataupun masalah relokasi terhadap masyarakat. Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran dan fungsi tanah dalam kehidupan manusia serta prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Pelaksanaan tanah bagi kepentingan umum selalu mengalami hambatan dan tantangan. Mengenai prosedur sebenarnya pada masa sekarang tidak begitu banyak masalah, namun kesulitan yang prinsipal berada pada budaya yang tumbuh di masyarakat, yaitu masih adanya anggapan bahwa hak atas tanah adalah hak yang mutlak, yang konsekuensinya pemilik tanah berhak menentukan besarnya ganti rugi. Untuk mengubah budaya masyarakat dalam melepaskan haknya atas tanah perlu di cari persamaan budaya antara pemerintah dengan masyarakat. Selama tidak ada persamaan budaya, permasalahan serius akan selalu timbul.

⁵Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 5280.

⁶Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 528.

Arti dari kepentingan umum, harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat, dan sebetulnya arti sebagian besar masyarakat itu sendiri termasuk kepentingan para korban pembebasan tanah, sehingga 2 (dua) kepentingan yaitu kepentingan antara pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan kepentingan korban pembebasan tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena pembebasan⁷.

Dengan demikian, jika pelaksanaan pembebasan tanah tersebut adalah BUMN yang berbentuk Persero, yang mempunyai campur tangan dan intervensi pemerintah dalam melakukan suatu pembangunan. Adanya dualisme kepentingan subjek hukum dalam hal ini BUMN Persero, yaitu mengakomodir sebagai tujuan kepentingan umum, namun di sisi lain bertujuan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya, hal ini yang dapat menimbulkan gesekan-gesekan yang berakibat sengketa, antara BUMN yang sebagian bertindak atas nama pemerintah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah. Hal-hal tersebut diatas sangat menimbulkan interpretasi yang berbeda dalam menggolongkan kegiatan tersebut apakah termasuk pemangku kepentingan umum atau selain kepentingan umum. Sehingga hal inilah yang sering menjadi salah satu penyebab terjadinya sengketa tanah di masyarakat, yaitu dengan dalih dasar untuk kepentingan umum, namun dalam pelaksanaan sebenarnya bukan untuk kepentingan umum, lebih-lebih dilakukan untuk kepentingan korporasi atau golongan saja bukan kepentingan negara atau pembangunan negara.

Kasus Tanah enclave di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Mandalika sampai saat ini masih terjadi perdebatan mengenai lahan Mandalika setelah hampir 29 Tahun dari rencana pembangunan. Dalam hal ini pembangunan wisata di Kawasan Mandalika masih menyisihkan persoalan mengenai lahan tersebut, yang dibangun atas lahan masyarakat dengan luas total 1.088 hektar di wilayah Mandalik untuk pengembangan pariwisata di pantai Mandalika dan sekitarnya. Satu-satunya bukti yang dimiliki penduduk atau masyarakat yang tanahnya digunakan untuk pembangunan wisata wilayah Mandalika adalah surat pernyataan kepala desa yang mengkonfirmasi bahwa pribadi yang bersangkutan bercocok tanam di atas lahan yang bersangkutan, namun bukan pemiliknya.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam tentang mekanisme pemberian ganti rugi pembangunan kawasan Mandalika yang terletak di Kabupaten Lombok Tengah berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012. Pengadaan tanah yang dilakukan guna melaksanakan pembangunan Nasional merupakan konsep untuk mengakomodasi terpenuhinya kepentingan umum masyarakat. Sehingga dapat memberikan kontribusi positif bagi masyarakat yang tanahnya digunakan oleh pemerintah.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, yang merupakan penelitian dengan membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat. Penelitian hukum ini bertitik tolak dari data primer atau dasar, yakni data yang diperoleh langsung dari tempat penelitian sebagai sumber utama melalui penelitian lapangan. Sumber data dari penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Tehnik dalam pengumpulan data dalam penelitian ini dengan wawancara dan dokumentasi.

⁷Syah Mudakir Iskandar, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Jala Permata, 2008)

PEMBAHASAN

Dalam mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan di Kawasan Mandalika dilakukan melalui beberapa prosedur, yaitu sebagai berikut: (a) tunai; (b) tukar lahan; (c) pemukiman ketempat lain; (d) kepemilikan bersama; atau (e) bentuk ganti rugi lain yang disepakati bersama antara ITDC dan pihak yang terkena dampak. Bentuk ganti rugi yang lebih disukai bergantung pada pihak masyarakat yang tanahnya digunakan untuk pembangunan di Kawasan Mandalika dan dapat merupakan kombinasi dari dua atau lebih bentuk ganti rugi tersebut di atas tergantung pada kesepakatan antara ITDC dengan pihak terdampak. Bentuk kompensasi yang dipilih merupakan pilihan individu. Tabel 1.1 menunjukkan bentuk-bentuk ganti rugi yang sudah lazim.

Bentuk-Bentuk Ganti Rugi
Tabel 1.1

Bentuk Ganti Rugi	Penjelasan
Pembayaran Secara Tunai	Besarnya ganti rugi dihitung dengan mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dilakukan penyusuaian ganti rugi berdasarkan inflasi, jika diperlukan
Ganti Rugi	Ganti rugi berupa lahan, rumah, bahan bangunan, benih tanaman, pupuk, atau pinjaman untuk membeli peralatan dan lainnya.
Bantuan	Bantuan bisa berupa uang pindahan, biaya transportasi, dan penggantian upah kerja.

Sumber: Di olah oleh peneliti (2019)

Kriteria peraturan mengenai ganti rugi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk pembangunan wisata di Kawasan Mandalika, dapat dikatakan memenuhi keadilan apabila adanya persamaan hak dan kewajiban, adanya kesesuaian antara keadilan prosedural dan keadilan substantif artinya keadilan yang diperoleh sejak dimulai proses pengadaan tanah sampai dengan berakhirnya, adanya kesesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan penerapan di lapangan, serta para pihak dapat menuntut apa yang menjadi haknya sekaligus harus dapat menjalankan kewajibannya. Ganti rugi sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum dapat dikatakan adil apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, tidak membuat seseorang menjadi lebih miskin daripada keadaan semula.

Hambatan-hambatan dalam Mekanisme Pemberian Ganti Rugi Untuk Pembangunan Kawasan Mandalika

Terdapat beberapa hambatan-hambatan yang terjadi ketika dilaksanakannya Pengadaan Tanah untuk pembangunan Kawasan Mandalika dalam pemberian ganti rugi sebagai berikut:

- 1. Tanahnya Bermasalah**
- 2. Struktur Hukum**

Sejalan dengan hal tersebut yang dipermasalahkan warga terdampak dalam hal ini yaitu tim Penilai Harga Tanah tidak transparan dalam menentukan besaran nilai ganti kerugian. Hal ini dirasakan warga dengan adanya penilaian yang tidak sewajarnya dan juga adanya penurunan harga atas tanah dan/atau bangunan mereka setelah penilaian harga ganti rugi tersebut direvisi. Sehingga warga yang merasa keberatan tersebut meminta agar tim Penilai Harga Tanah mengkaji

ulang secara transparan atas dasar apa penilaian yang digunakan tim Penilai Harga Tanah dalam menentukan besaran nilai ganti kerugian.

Upaya Mengatasi Hambatan dalam Pemberian Ganti Rugi

Upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasi hambatan yang berhubungan dengan budaya hukum, yaitu dengan membuat komitmen bersama antara pemerintah dengan pemilik tanah yang terletak dikawasan Mandalika mengenai rencana pembangunan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum. Komitmen tersebut dapat diupayakan melalui penyusunan rencana pembangunan dengan melibatkan masyarakat di wilayah Kawasan Mandalika, tentunya dengan transparan dan partisipatif. Dengan upaya ini diharapkan terdapat suatu komitmen mengenai penetapan ruang-ruang atas tanah yang diperuntukkan bagi pembangunan proyek wisata Mandalika yang berkategori kepentingan umum. Sehingga dari sini masyarakat pemilik tanah dapat menyadari sejak semula mengenai penggunaan tanahnya dimasa depan, sehingga sejak awal mereka telah mempersiapkan kemungkinan alih profesi.

Upaya untuk mengatasi hambatan tersebut juga dapat dilakukan dengan adanya peran aktif dari instansi yang memerlukan tanah dengan melakukan pendekatan kepada pemegang hak yang bersikeras tidak mau melepaskan tanahnya. Komunikasi tersebut bertujuan untuk memberikan pemahaman yang utuh bahwa pembangunan proyek di Kawasan Mandalika adalah program pemerintah untuk kesejahteraan rakyat dan tidak semata-mata bermotif bisnis. Diharapkan Panitia Pengadaan Tanah lebih memprioritaskan penyelesaian melalui musyawarah daripada jalur hukum.

PENUTUP

Pengadaan tanah dalam pembangunan pariwisata di Kawasan Mandalika sudah memenuhi prinsip kepentingan umum yaitu pembangunan tersebut benar-benar dimiliki oleh pemerintah, pembangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah dan tidak mencari keuntungan sehingga dapat dikualifikasikan sebagai pengadaan tanah untuk kepentingan umum. BUMN (Persero) harus semaksimal mungkin memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya mengejar keuntungan. Disisi lain BUMN juga mempunyai peranan penting di dalam mendukung ekonomi, sosial budaya, lingkungan melalui wisata nasional.

Hambatan dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan proyek dikawasan Mandalika antara lain, yaitu: Dilihat dari masalah tanahnya yang substansi hukumnya yang mengatur tentang pemberian ganti rugi, masih banyak aturan yang belum jelas sehingga dalam prakteknya menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat. Dilihat dari struktur hukumnya kinerja Panitia Pengadaan Tanah kurang serius dalam menjalankan tugasnya, banyak ketidakpuasan dalam masyarakat, terutama dalam hal musyawarah penentuan

Upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasi hambatan yang berhubungan dengan budaya hukum, yaitu dengan membuat komitmen bersama antara pemerintah dengan pemilik tanah yang terletak dikawasan Mandalika mengenai rencana pembangunan yang dikategorikan sebagai kepentingan umum. Komitmen tersebut dapat diupayakan melalui penyusunan rencana pembangunan dengan melibatkan masyarakat di wilayah Kawasan Mandalika, tentunya dengan transparan dan partisipatif. Dengan upaya ini diharapkan terdapat suatu komitmen mengenai penetapan ruang-ruang atas tanah yang diperuntukkan bagi pembangunan proyek wisata Mandalika yang berkategori kepentingan umum. Sehingga dari sini masyarakat pemilik tanah dapat menyadari sejak semula mengenai penggunaan tanahnya dimasa depan, sehingga sejak awal mereka telah mempersiapkan kemungkinan alih profesi.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurahman, 1983, Masalah Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia, cet.2,
Alumni, Bandung, hal.1
Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan
Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 2043
Syahrizal Abbas.2011.Mediasi dalam Hukum Syari'ah, Hukum Adat dan Hukum Nasional,
(Jakarta: Media Grafika,)
Undang – Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk
Kepentingan Umum.