



SALINAN

**PUTUSAN  
Nomor 42/PUU-XII/2014**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **R. Soedarno**

Pekerjaan : Purnawirawan TNI AL

Alamat : Jalan Pendowo 5, Limo Depok

sebagai-----**Pemohon I;**

2. Nama : **Prof. Dr. Zulhasril Nasir MA**

Pekerjaan : Fakultas FISIP UI

Alamat : Kampus UI Depok

sebagai-----**Pemohon II;**

3. Nama : **Soetopo Ronodihardjo**

Pekerjaan : Pensiunan BNI

Alamat : Jalan Cakra Raya 2A, Depok

sebagai-----**Pemohon III;**

4. Nama : **Ir. Benggol Martonohadi**

Pekerjaan : Swasta

Alamat : Jalan Cakra U. 25, Limo, Depok

sebagai-----**Pemohon IV;**

5. Nama : **Purwoko, S.Kom**

Pekerjaan : Swasta

Alamat : Jalan Cakra Indah, Nomor 23, Limo, Depok

sebagai-----**Pemohon V;**



6. Nama : **Ir. Pekik Denjatmiko**  
 Pekerjaan : Swasta  
 Alamat : Jalan Cakra Raya, Nomor 1, Limo, Depok  
 sebagai-----**Pemohon VI;**

7. Nama : **Surya Gunawan**  
 Pekerjaan : Swasta  
 Alamat : Jalan Cakra Raya, Nomor 5, Limo, Depok  
 sebagai-----**Pemohon VII;**

8. Nama : **Hidayat, S.E**  
 Pekerjaan : Swasta  
 Alamat : Jalan Cakra Indah, Nomor 2, Limo, Depok  
 sebagai-----**Pemohon VIII;**

Selanjutnya disebut sebagai-----**para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;  
 Mendengar keterangan para Pemohon;  
 Mendengar dan membaca keterangan Presiden;  
 Mendengar dan membaca keterangan saksi para Pemohon;  
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;  
 Membaca kesimpulan para Pemohon;

## 2. DUDUK PERKARA

- [2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 4 April 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 4 April 2014 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 100/PAN.MK/2014 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 42/PUU-XII/2014 pada tanggal 10 April 2014, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 Mei 2014, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

## 1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi.

1.1. Bahwa perubahan UUD 1945 telah menciptakan sebuah lembaga baru yang berfungsi untuk mengawal konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi, selanjutnya disebut **MK**, sebagaimana tertuang dalam Pasal 7B, Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 24C UUD 1945, yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5266), selanjutnya disebut "**UU MK**" (bukti P-3).

1.2. Bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK adalah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara RI nomor 4316, selanjutnya disebut "UU MK" No. 24/2003 ) dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaga Negara RI nomor 5076) yang berbunyi:

*"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

*a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945..."*

1.3. Bahwa dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 juga dinyatakan bahwa:

*"Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan oleh Mahkamah Konstitusi"*.

1.4. Bahwa mengacu kepada ketentuan tersebut di atas, MK **berwenang** untuk melakukan **pengujian konstitusionalitas suatu Undang-Undang** terhadap UUD 1945.

1.5. Dalam hal ini, para Pemohon memohon agar MK melakukan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu Bab I Pasal 1 ayat (10) , yang juga berkaitan dengan: Pasal 9 ayat (2), Pasal 31, Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (4) UU Pengadaan Tanah yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

## 2. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Para Pemohon:

2.1 Bahwa dimilikinya kedudukan hukum (*legal standing*) merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh setiap Pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 kepada MK sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK.

2.2 Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta penjelasannya menyatakan:

*“Pemohon adalah pihak yang menganggap **hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan** oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

*a. perorangan warga negara Indonesia;*

*b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*

*c. badan hukum publik atau privat; atau*

*d. lembaga negara”.*

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK:

*“Yang dimaksud dengan **“hak konstitusional”** adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945.”*

2.3 Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) U MK tersebut, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukm (*legal standing*) dalam perkara pengujian Undang-Undang, yaitu:

(i) Terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon, dan

(ii) Adanya hak dan/atau hak konstitusional dari para Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang.

2.4 Bahwa oleh karena itu, para Pemohon menguraikan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam mengajukan permohonan perkara **a quo**, sebagai berikut:

*Pertama*, Kualifikasi para Pemohon yang merupakan Paguyuban Warga Peduli pembangunan Jalan Tol adalah merupakan gabungan individu-individu yang masing masing tercatat sebagai **perorangan warga negara Indonesia dan mempunyai Kartu Tanda Penduduk Resmi Indonesia, dan bertempat tinggal di wilayah hukum NKRI.**

*Kedua*, adanya kerugian konstitusional para Pemohon. Mengenai parameter kerugian konstitusional tersebut, MK telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagaimana tercantum dalam putusan MK perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan oleh Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. hak dan/atau kewenangan tersebut harus bersifat spesifik (khusus) yang aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi;

2.5 Bahwa para Pemohon mempunyai hak konstitusional sebagaimana diberikan oleh UUD 1945 sebagai berikut:

Pasal 28 berbunyi “*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang.*”

Pasal 28A berbunyi “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”

Pasal 28D ayat (1) berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Pasal 28H ayat (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan **hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun.**

- 2.6 Bahwa para Pemohon **secara konstitusional telah dirugikan pemenuhan hak konstitusionalnya** untuk menjunjung tinggi dan mentaati hukum yang dpositifkan di dalam Undang-Undang *a quo*, oleh karena:

**Bab I Pasal 1 ayat (10) UU Pengadaan Tanah mengurangi hak konstitusional para Pemohon** yang merupakan pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana disebutkan pada point 10 di atas, padahal hak tersebut seyogianya dijamin oleh pemerintah sebagaimana tercantum dalam dalam Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 sebagai berikut:

“(4) *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*”

“(5) *Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.*”

- 2.7 Bahwa **hak konstitusional para Pemohon tersebut telah sangat dirugikan dengan berlakunya Pasal 1 angka 1 UU Pengadaan Tanah.** Kerugian tersebut bersifat spesifik dan potensial yang berdasarkan penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi, serta mempunyai hubungan kausal dengan berlakunya Pasal 5, Pasal 9 ayat (2) UU Pengadaan Tanah. Oleh karena itu, dengan dikabulkannya permohonan ini oleh MK sebagai *the sole interpreter*

*of the constitution* dan pengawal konstitusi maka kerugian Hak Konstitusional para Pemohon tidak akan terjadi lagi.

- 2.8 Bahwa dengan demikian, **para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon pengujian undang-undang dalam perkara *a quo* karena telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UUMK beserta Penjelasannya dan 5 (lima) syarat kerugian hak konstitusional** sebagaimana pendapat Mahkamah selama ini yang telah menjadi yurisprudensi dan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005.

### 3. Pokok Permohonan

- 3.1. Bahwa hal-hal yang telah dikemukakan dalam Kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Kedudukan Hukum Pemohon sebagaimana diuraikan di atas adalah merupakan bagian tidak terpisahkan dari Pokok Permohonan ini.
- 3.2. Bahwa hukum hadir untuk para pencari keadilan dengan paradigma tersebut maka apabila para pencari keadilan menghadapi suatu persoalan hukum, maka bukan “para pencari keadilan yang disalahkan” melainkan para penegak hukum harus berbuat sesuatu terhadap hukum yang ada, termasuk meninjau asas/norma, doktrin, substansi serta prosedur yang berlaku untuk pelaksanaan suatu Undang-Undang.
- 3.3. Bahwa telah terbit Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU 2/2012), yang salah satu pasalnya, mengenai batasan (didefinisi) Ganti Kerugian, yaitu Pasal 1 angka 10 berbunyi:

***“Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”.***

pasal mana sangat tidak memberikan kepastian hukum mengenai bagaimana **keadilan** dimaksud menurut pihak yang membebaskan atau pihak yang dibebaskan, dua pihak mana berada dalam sisi yang berseberangan.

Dengan demikian hal tersebut bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil atas hak miliknya. Hal tersebut didasarkan pada alasan-alasan sebagaimana diuraikan berikut.

3.4. Bahwa mengenai keadilan itu sendiri, jika kita mengutip dari Socrates, Beliau memproyeksikan keadilan pada pemerintahan. Menurut Socrates, keadilan akan tercipta bilamana warga Negara sudah merasakan bahwa pemerintah sudah melakukan tugasnya dengan baik. Mengapa diproyeksikan kepada Pemerintah ? sebab pemerintah adalah pimpinan pokok yang menentukan dinamika masyarakat. Dengan demikian, **tidak boleh** ada suatu Pasal-pasal yang dapat menimbulkan multi tafsir dalam pelaksanaannya, apalagi jika hal tersebut menyangkut rasa keadilan dan hajat hidup orang banyak.

3.5. Bahwa Pasal 1 angka 10 tersebut berkaitan dengan Pasal 9 ayat (2) UU 2/2012 yang berbunyi:

*“Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian **ganti kerugian yang layak dan adil.**”*

Dengan demikian hal tersebut bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil atas hak miliknya.

Lebih lanjut, inkonstitusionalitas norma yang terdapat disini terdapat pada kata “pemberian ganti kerugian yang layak dan adil”, yang mana dalam pelaksanaannya hal tersebut dapat menimbulkan multi tafsir pihak-pihak terkait, dan dalam hal ini yang menjadi korban adalah selalu rakyat atau pemegang hak yang bersangkutan.

3.6. Bahwa teori Keadilan dari sudut pandang bangsa Indonesia disebut juga keadilan sosial, secara jelas dicantumkan dalam Pancasila sila ke-2 dan ke-5, serta UUD 1945. Keadilan adalah penilaian dengan memberikan kepada siapapun sesuai dengan apa yang menjadi haknya, yakni dengan bertindak proposional dan tidak melanggar



hukum. Keadilan berkaitan erat dengan hak, dalam konsepsi bangsa Indonesia hak tidak dapat dipisahkan dengan kewajiban. Dalam konteks pembangunan bangsa Indonesia keadilan tidak bersifat sektoral tetapi meliputi ideologi, EKPOLESOSBUDHANKAM. Untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan. (Jamaluddin Mahasari; 2012/04/02)

3.7. Bahwa Penilaian besarnya Ganti Kerugian yang adil tersebut juga terkait dengan **Pasal 31** UU 2/2012 yang berbunyi sebagai berikut:

*“(1) Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.*

Bahwa yang dimaksud Penilai dalam Undang-Undang ini adalah Perusahaan yang bergerak di bidang *Appraisal*.

*“(2) Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk melaksanakan penilaian Obyek Pengadaan Tanah.”*

Dengan demikian hal tersebut bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil atas hak miliknya. Hal tersebut dapat para Pemohon jabarkan dengan argumen sebagai berikut:

Pencantuman ayat-ayat Pasal 31 tersebut membuka celah untuk terjadi Pemberian kuasa **tidak terbatas** kepada pihak *Appraisal* (penilai) dalam menjalankan tugasnya.

Untuk menjamin kepastian hukum para Pemohon, dan menghindari adanya tindakan kesewenang-wenangan secara sepihak, seyogianya dalam pasal tersebut atau minimal dalam Penjelasannya harus disebutkan dengan metode apa perusahaan *Appraisal* akan menilai aset-aset pemilik hak tersebut. Karena seperti kita ketahui, bahwa selain NJOP, terdapat beberapa metode yang dapat dijadikan tolak ukur bagi penilai dalam melakukan penilaiannya terhadap suatu aset tanah atau bangunan, misalnya:

1. Metode Penyusutan atau nilai buku (nilai yang ada didalam buku setelah disusut setiap tahunnya) atau;

2. Metode Nilai Perolehan dengan Hasil Baru (nilai pengganti, atau nilai perolehan sebagai bangunan baru).

Dalam hal ini tentunya untuk memenuhi rasa keadilan, lebih diharapkan untuk menggunakan Metode Nilai Perolehan dengan Hasil Baru, karena jika hanya dilihat dari nilai penyusutan, maka ganti rugi yang dibayarkan tentunya para Pemohon tidak akan memperoleh suatu aset penggantian yang sama seperti sebelumnya. Selanjutnya dalam pasal tersebut atau minimal dalam Penjelasan harus disebutkan mengenai penjaminan atas sosialisasi oleh tim penilai kepada masyarakat dan menganut prinsip keterbukaan.

Selanjutnya dalam kedua ayat tersebut juga membuka celah masuknya pihak ketiga, dalam hal ini pihak sponsor yang merupakan pihak pemberi order. Yang mana hasil yang diperoleh demi kepentingan sponsor berpotensi cenderung membuat penilaian harga menjadi lebih rendah dari harga yang sebenarnya.

3.8. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka terdapat inkonstitusionalitas norma yang terdapat pada Pasal 1 angka 10 yang berhubungan dengan **ganti kerugian yang adil** sebagaimana hak-hak yang dijamin dalam konstitusi UUD 1945 tersebut berkaitan dengan pasal-pasal UU Pengadaan Tanah lainnya sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, yang mana hal ini dapat membuka peluang bagi pihak Pembebas lahan dengan segala cara yang mungkin, secara terang-terangan atau secara terselubung, untuk selalu berkecenderungan menetapkan Ganti Kerugian **serendah mungkin** secara **sewenang-wenang**, yang bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil atas hak miliknya.

3.8. Bahwa Penilaian besarnya Ganti Kerugian yang adil tersebut juga terkait dengan Pasal 27 ayat (2) dan ayat (4) UU 2/2012 yang berbunyi sebagai berikut:

*“(2) Pelaksanaan Pengadaan tanah meliputi:*

*a. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;*

- b. **Penilaian Ganti Kerugian;**
- c. **Musyawarah** penetapan Ganti Kerugian;
- d. Pemberian ganti Kerugian, dan
- e. Pelepasan tanah Instansi.”

“(4) Beralihnya hak dilakukan dengan memberikan Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.”

Dari penjelasan ayat (4) tersebut dijelaskan bahwa:

Yang dimaksud dengan “nilai pengumuman penetapan lokasi” adalah bahwa Penilai dalam menentukan ganti kerugian didasarkan nilai Obyek Pengadaan Tanah pada tanggal pengumuman penetapan lokasi.

Bahwa hal pasal di atas bertentangan dengan Pasal 28D dan Pasal 28H, dan Pasal 33 UUD 1945 karena dapat membuka celah bagi pihak pihak terkait untuk memberikan penilaian ganti kerugian dengan hanya berdasarkan Harga Nilai Jual Obyek Pajak (selanjutnya disebut NJOP) semata, dan tidak mengindahkan harga /nilai jual yang sesungguhnya dan harga berdasarkan luas bangunan di daerah tersebut.

Sebagaimana dipahami bersama bahwa untuk melakukan suatu penilaian dan penetapan suatu harga yang memenuhi unsur keadilan, harus berdasarkan data dari banyak unsur-unsur seperti: **harga jual pada saat itu dan harga berdasarkan luas bangunan.**

Harga NJOP tidak selamanya realistis, artinya dijumpai di daerah tertentu dan pada periode waktu tertentu, harga NJOP tidak sama dengan nilai rata-rata nilai jual yang sesungguhnya terjadi di daerah tersebut. Menjadi pertanyaan pihak masyarakat mengapa NJOP yang tentunya merupakan pendapatan asli daerah tidak disesuaikan dengan harga nyata di masyarakat. Bahwa dengan penetapan NJOP yang begitu rendah maka pendapatan asli daerah untuk pembangunan daerah dari NJOP tetap rendah, sementara di sisi lain **sangat menguntungkan bagi investor dalam pengadaan tanah** jika pembebasan lahan hanya mengacu kepada harga NJOP.

Perlu diingat bahwa sesungguhnya dari sisi kelayakan usaha, Investor tetap akan dapat memperoleh *return on investment* (RoI)

yang baik dan terjamin, **tanpa harus menekan serendah-rendahnya harga pembebasan lahan dan melanggar prinsip keadilan dan kemakmuran rakyat sebagaimana dijamin dalam konstitusi UUD 1945**, karena Pemerintah selalu mendukung Investor dengan secara berkala menaikkan tarif toll, yang berarti peningkatan volume sales tanpa kesulitan berarti. Apalagi tarif toll di Jakarta saat ini relatif masih sangat rendah dibandingkan dengan tarif toll kota-kota metropolitan lainnya di dunia, misalnya Tokyo dan New York sehingga tarif toll di Jakarta sangat berpotensi untuk dinaikkan sesuai situasi.

Dengan demikian, hak para Pemohon secara konstitusional disini **telah dilanggar**, karena penilaian penggantian kerugian yang dimaksud di dalam UU ini berpotensi untuk membuka celah multi tafsir dalam pelaksanaannya sehingga tidak memenuhi unsur keadilan bagi masyarakat yang notabene adalah para Pemohon sendiri.

- 3.11 Bahwa terkait dengan adanya upaya "**Musyawah** untuk penetapan *Ganti Kerugian*" sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 27 ayat (2) huruf c UU 2/2012 tersebut di atas, para Pemohon berpendapat bahwa pelaksanaan pembebasan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam pelaksanaannya di lapangan jika tidak dilengkapi dengan klausul mengenai pengawasan dan monitoring, maka akan sia sia karena akan berpotensi menimbulkan musyawarah antara dua pihak yang tidak seimbang, antara pribadi oknum-oknum yang sangat ahli di satu sisi dan berhadapan dengan rakyat pedesaan pemilik lahan yang terbelakang pendidikan dan wawasannya, sehingga tidak kecil kemungkinan di samping berpotensi terjadinya kesewenang-wenangan, juga berpotensi terselip kepentingan pribadi dan atau golongan.

Dengan demikian hal tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil atas hak miliknya.

3.12 Bahwa berdasarkan hal hal tersebut di atas, mengingat pembangunan jalan toll tentunya akan berjalan terus, sekarang maupun pada tahun-tahun yang akan datang, di Jawa maupun di luar Jawa, sehingga perlu adanya perlindungan yang menyeluruh berupa perangkat Undang-Undang yang **tidak mengandung pasal-pasal yang berpotensi multi tafsir dan membuka celah atau potensi untuk terjadinya praktek lapangan yang melanggar hak asasi dan konstitusional rakyat**. Lebih lanjut, agar segenap rakyat Indonesia yang notabene para Pemohon terhindar dari upaya-upaya mementingkan keuntungan sendiri dari para Pembebas Tanah, baik secara terang-terangan atau terselubung yang dikarenakan adanya perangkat Undang-Undang dengan ketentuan atau bunyi pasal atau definisi yang tidak sempurna.

3.13 Bahwa perlu ada batasan yang jelas, yang dinyatakan dalam Undang-Undang, yang tidak dapat dimulti-tafsirkan, sehingga pemilik lahan yang sebagian besar rakyat pedesaan yang berpendidikan dan berwawasan terbatas, tidak menjadi **korban pemiskinan** dengan intimidasi dan ancaman baik terang-terangan atau terselubung yang tidak mereka sadari, hal pemiskinan yang mana hal tersebut bertentangan dengan Pasal 28D, Pasal 28H, dan Pasal 33 UUD 1945.

3.14 Bahwa sebelum berlakunya UU 2/2012 ini, mengenai batasan keadilan ganti kerugian pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang RI manapun, tetapi telah diatur dengan Peraturan Presiden 36/2005 yang sudah diganti (diperbaharui) dengan Perpres 65/2006, yaitu pada Pasal 1 ayat (11) Perpres 36/2005 yang berbunyi sebagai berikut:

*“Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelumterkena pengadaan tanah.”*

dan bahwa ketentuan ganti rugi dalam Perpres 36/2005 ini me ngacu harga yang menurut ilmu administrasi tata buku disebut “nilai

perolehan”, yaitu nilai objek yang dinilai atas dasar pengadaan baru atas obyek yang sama, dan bukan atas dasar nilai buku yang telah dilakukan penyusutan bertahun-tahun sebelumnya.

Bahwa Perpres 36/2005 yang sudah diganti (diperbaiki dengan Perpres 65/2006 ini tidak menyatakan sebagai turutan Undang-Undang yang terbit sebelumnya dan juga tidak membatalkan peraturan sebelumnya khusus perihal ganti kerugian. Sehingga dapat dikatakan, sepengetahuan Pemohon, untuk yang pertama kalinya negara membuat batasan (didefinisi) masalah ganti kerugian pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum, dan **telah secara tulus membela kepentingan rakyat.**

3.15 Bahwa UU 2/2012 Pasal 1 ayat (10) yang berbunyi:

***“Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.”***

kiranya bunyi **Pasal tersebut dapat dianggap sebagai kemunduran** dibandingkan dengan ketentuan ganti kerugian sebelumnya yang diatur dalam Perpres 36/2005 yang sudah diganti (diperbaharui) dengan Perpres 65/2006 tersebut di butir 3.14 di atas, karena dapat **membuka peluang multi tafsir** (lazim disebut “pasal karet”), yaitu multi penafsiran untuk **kategori layak dan adil** menurut pihak **Pembebas** lahan atau **layak dan adil** menurut pihak **Pemilik Lahan**, yang mana antara ke dua pihak tersebut dijabatani oleh **Penilai** yang harus bersikap adil, profesional, dan tidak berpihak. Selain itu, juga untuk menghindarkan kemungkinan multi tafsir atau ancaman dalam musyawarah antara pihak pembebas lahan dengan pihak rakyat pedesaan pemilik lahan yang berketerbatasan dalam ilmu pengetahuan, pendidikan dan wawasan.

3.16 Bahwa mengenai sumirnya **didefinisi keadilan** di sini tetap penting untuk didudukkan lebih pasti. Dalam hal ini dapat kami jelaskan bahwa walaupun seandainya di wilayah tempat tinggal para Pemohon ditetapkan harga ganti rugi yang baik dan menguntungkan sekalipun, tetapi tentunya hanya berlaku lokal (setempat) saja, sedangkan di wilayah lain tidak kecil kemungkinan penetapan harganya tentunya akan berbeda. Dengan demikian diperlukan suatu

Pasal Undang-Undang yang berlaku bagi seluruh wilayah Republik Indonesia yang dapat menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Upaya-upaya yang dapat dilakukan yang merupakan suatu kewenangan absolut dari Mahkamah Konstitusi, antara lain dengan Perbaikan bunyi pasal (konstitusional bersyarat) dengan kalimat yang lebih utuh dan menjamin keadilan bagi rakyat, atau dengan menganulir (menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat) terhadap pasal-pasal dalam Undang-Undang yang berpotensi atau telah melanggar hak konstitusional masyarakat yang notabene para Pemohon dan berpotensi multi tafsir terhadap pihak ketiga. Hal hal tersebut di atas perlu segera dilakukan, karena Undang-Undang dimaksud akan menjadi pedoman bagi seluruh masyarakat di wilayah Negara Republik Indonesia tercinta ini dan dalam waktu tak terbatas, sepanjang dibutuhkan.

#### 4 Petitum

Berdasarkan seluruh uraian di atas dan bukti-bukti terlampir, jelas bahwa di dalam permohonan uji materiil ini terbukti bahwa UU Pengadaan Tanah merugikan hak konstitusional para Pemohon yang dilindungi (*protected*), dihormati (*respected*), dimajukan (*promoted*), dan dijamin (*guaranteed*) oleh UUD 1945. Oleh karena itu, diharapkan dengan dikabulkannya permohonan ini dapat mengembalikan hak konstitusional para Pemohon sesuai dengan amanat konstitusi.

Dengan demikian para Pemohon mohon kepada Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan pasal-Pasal terkait dengan definisi dalam Bab I Pasal 1 Angka 10 yaitu Pasal 9 ayat (2), Pasal 31, Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (4) Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat**.

3. Menyatakan Bab I Pasal 1 angka 10 dinyatakan **Konstitusional Bersyarat** (*conditionally constitutional*), sehingga bunyi Pasal 1 angka 10 menjadi lebih utuh dan lebih menjamin keadilan bagi rakyat sebagai berikut:

*“Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.”*

4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya. Atau:

Apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-7 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
3. Bukti P-3a : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
4. Bukti P-3b : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
5. Bukti P-4a : Fotokopi KTP Para Pemohon;
6. Bukti P-4b : Fotokopi KTP Para Pemohon;
7. Bukti P-5a : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan



Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

8. Bukti P-5b : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
9. Bukti P-6 : Fotokopi Bidang Pengkajian Sekretariat Jenderal DPR RI, dan tulisan mengenai Eksistensi Lembaga Penilai Tanah Dalam Lembaga Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum;
10. Bukti P-7 : Fotokopi Rekomendasi Ombudsman Nomor 009/REK/0757.2012/PBP-08-50/VII/2014 tentang Proses Pembebasan Lahan Proyek Pembangunan Tol Cinere-Jagorawi;

Selain itu, para Pemohon juga mengajukan satu orang saksi yang didengar keterangannya di depan persidangan pada tanggal 30 September 2014, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**Syamsuddin Slamet**

- Saksi adalah korban dari pembangunan jalan tol di daerah Kukusan dan menjadi koordinator untuk Porkot Seksi Kukusan (dalam konteks Cijago yaitu Seksi II B);
- Tanah keluarga saksi ada yang terkena gusuran untuk proyek jalan tol Cijago yang kebetulan tanah tersebut atas nama isteri saksi seluas 200 m<sup>2</sup>;
- Saat penggusuran tidak pernah ada negosiasi namun yang ada adalah pemaksaan kehendak oleh Panitia dalam hal ini TPTP2T;
- Telah terjadi musyawarah berkali-kali;
- Pada saat pembebasan tanah tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang pada akhirnya berujung kepada masalah harga tanah;
- Warga keberatan dengan adanya pengkotak-kotakkan dalam bentuk zona yang sebenarnya tidak tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- Oleh karena permasalahan tersebut di atas menemukan jalan buntu, akhirnya saksi melaporkan permasalahan tersebut ke Ombudsman tidak ke pengadilan;
- Terhadap laporan saksi tersebut Ombudsman mengeluarkan rekomendasi;
- Seharusnya menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada pokoknya menyatakan bahwa warga yang terkena proses penggusuran, penggunaan jalan, lahan untuk kepentingan umum itu harus lebih baik secara fisik, ekonomis, dari sebelum terjadinya pengadaan tanah. Namun Pada kenyataannya teman-teman saksi yang menerima pembayaran yang sudah ditetapkan kondisinya tidak lebih baik daripada sebelumnya;
- Menurut cerita orang tua, pada saat proses penggusuran untuk kepentingan Kampus UI, tanah dihargai dengan tiga kali harga pasar dan disediakan lahan yang disebut dengan kaveling di daerah Beji, sehingga secara sosial dan budaya, mereka tidak jauh keluar dari lingkungan tersebut;

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Presiden memberikan keterangan lisan dalam persidangan pada tanggal 8 September 2014 dan telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 6 Oktober 2014, pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **I. Pokok Permohonan Pemohon**

1. Bahwa defenisi Pasal 1 angka 10 Undang-Undang *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan multitafsir mengenai penafsiran keadilan dan kategori layak yang dimaksud menurut pihak yang membebaskan atau pihak yang dibebaskan tanahnya karena pada praktiknya pihak pembebas tanah cenderung secara sewenang-wenang menetapkan ganti kerugian.
2. Bahwa pasal yang terkait dengan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang *a quo* yaitu Pasal 9 ayat (2), Pasal 31, Pasal 27 ayat (2) dan ayat (4) harusnya terdapat batasan yang jelas, yang dinyatakan dalam undang-undang, yang tidak dapat dimultitafsirkan. Menurut para Pemohon pasal *a quo* adalah sebuah kemunduran dibandingkan dengan ketentuan ganti rugi sebelumnya yang diatur dalam Perpres Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2006. Sehingga bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (4) UUD 1945.

3. Bahwa pasal 1 angka 10 Undang-Undang *a quo* dikaitkan dengan Pasal 31 Undang-Undang *a quo* membuka celah untuk terjadi pemberian kuasa tak terbatas kepada pihak *Appraisal* (Penilai) serta dalam menjalankan tugasnya seharusnya bersikap adil, profesional dan tidak berpihak.

## II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD1945, maka terlebih dahulu Pemohon harus menjelaskan dan membuktikan:

1. Kualifikasi dalam permohonan *a quo* sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011;
2. Hak dan/atau kewajiban konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
3. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta Putusan-putusan selanjutnya, telah

memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

1. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
2. Hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
3. Kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
4. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Pemerintah menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

Menurut Pemerintah, permohonan para Pemohon tidak jelas serta kabur (*obscuurlibels*), utamanya dalam menguraikan/menjelaskan dan mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas berlakunya Undang-Undang *a quo*, karena hal-hal sebagai berikut:

- a. Para Pemohon tidak menguraikan secara jelas dalam permohonannya mengenai kedudukan para Pemohon apakah sebagai perorangan atau sebagai paguyuban warga yang peduli pembangunan jalan toll dan tidak ada kesesuaian antara norma yang dimohonkan dan dasar permohonan.
- b. Dari segi kepentingan tidak tampak kerugian konstitusional karena para Pemohon tidak spesifik menyatakan apakah sebagai korban pembebasan tanah atau pengusuran. Apabila para Pemohon merupakan korban, maka hal itu bukan merupakan isu konstitusionalitas tetapi merupakan implementasi pelaksanaan teknis ganti kerugian antara Pemohon dan pihak yang membebaskan tanah.
- c. Bahwa kerugian yang didalilkan para Pemohon bukanlah kerugian faktual melainkan hanya asumsi-asumsi yang dalam peradilan tidak boleh dijadikan dasar mengabulkan permohonan pengujian Undang-Undang.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, menurut Pemerintah, permohonan para Pemohon tidak tepat, tidak jelas dalam menguraikan adanya anggapan kerugian konstitusional yang dialami, oleh karena itu adalah tepat dan sudah sepatutnyalah jika Ketua/Majelis Hakim Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

### III. Keterangan Presiden Atas Materi Permohonan Yang Dimohonkan Untuk Di Uji

Sebelum Pemerintah menyampaikan penjelasan atas materi Permohonan para Pemohon, Pemerintah terlebih dahulu akan menjelaskan landasan filosofis UU Pengadaan Tanah sebagai berikut:

- a. Bahwa dalam rangka mewujudkan tujuan dari bangsa Indonesia, yaitu terwujudnya masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan. Salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan pemerintah adalah pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum tersebut memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip yang terkandung di dalam UUD 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.
- b. Bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan: *“Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”* Penguasaan negara tersebut dilakukan melalui pelaksanaan fungsi kebijakan mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi. Fungsi muatan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah dan regulasi oleh Pemerintah.
- c. Bahwa UU Pengadaan Tanah didasari atas filosofi fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau

UUPA. Dalam penjelasan umum, fungsi sosial hak atas tanah tersebut disebutkan sebagai dasar yang keempat dari hukum tanah nasional kita.

- d. Berdasarkan filosofi fungsi sosial hak atas tanah di atas, ditetapkan prinsip dasar pembentukan UU Pengadaan Tanah, yakni menjamin tersedianya tanah untuk penyelenggaraan pembangunan dengan mendasarkan pada penghormatan hak rakyat atas tanah, dan dengan mencegah dan meminimalisir spekulasi tanah. Sesuai dengan prinsip dasar dimaksud, diharapkan penyelenggaraan pembangunan untuk kepentingan umum yang bertujuan untuk terciptanya kemajuan dan kesejahteraan bangsa dapat terjamin. Tetapi dalam pada itu, terjaminnya penyelenggaraan pembangunan tersebut tetap menghormati hak perseorangan atas tanah.
- e. Bahwa penghormatan hak perseorangan atas tanah diwujudkan dalam bentuk pemberian ganti kerugian yang layak dan adil dengan memperhatikan asas-asas dalam pengadaan tanah sebagaimana Pasal 2 UU Pengadaan Tanah. Selain itu implementasi penghormatan hak atas tanah dapat dilihat bahwa dasar pemberian ganti kerugian tidak lagi didasarkan pada nilai jual objek pajak tetapi didasarkan pada nilai tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UU Pengadaan Tanah.

Sehubungan dengan anggapan para Pemohon dalam permohonannya, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan definisi Pasal 1 angka 10 Undang-Undang *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum serta multitafsir mengenai penafsiran keadilan dan kategori layak bagi pihak yang membebaskan tanah dan pihak yang dibebaskan tanahnya, karena prakteknya pihak yang membebaskan tanah cenderung sewenang-wenang, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:
  - a. Bahwa Pasal 1 angka 10 UU Pengadaan Tanah termasuk dalam Bab I tentang Ketentuan Umum yang mengatur tentang pengertian ganti kerugian. Terkait dengan definisi dalam ketentuan umum tidak dapat diuji materinya karena Ketentuan Umum yang dimaksud dalam suatu peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar batas pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang berfungsi untuk menjelaskan

makna suatu kata atau istilah memang harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda (dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008 tanggal 17 Februari 2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10-17-23/PUU-VII/2009 tanggal 25 Maret 2010).

- b. Bahwa berdasarkan Lampiran II Nomor 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan umum berisi batasan pengertian atau definisi; singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab;
- c. Bahwa dalil para Pemohon yang menganggap Pemerintah sewenang-wenang, hal ini dapat dijelaskan bahwa dalam proses pengadaan tanah terdapat 4 (empat) tahap yaitu perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Pada tahap perencanaan, pihak yang memerlukan tanah akan membuat Perencanaan Pengadaan Tanah yang harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU Pengadaan Tanah. Begitu pula pada tahap persiapan, sesuai dengan ketentuan Pasal 16, Instansi yang memerlukan tanah dan Pemerintah Daerah akan melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan kepada masyarakat dan konsultasi publik. Pada tahap pelaksanaan, Pelaksana Pengadaan Tanah akan melakukan inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Proses ini hanya dapat dilakukan dengan melibatkan pihak yang memiliki, menggunakan dan memanfaatkan tanah dan hasilnya akan diumumkan kepada masyarakat. Selanjutnya pada tahap pelaksanaan dilakukan musyawarah dengan pihak yang berhak untuk menentukan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Mekanisme musyawarah untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian oleh penilai yang dilakukan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai diterima oleh ketua pelaksana pengadaan

tanah dengan mengikutsertakan Instansi yang memerlukan tanah. Dalam hal belum tercapainya kesepakatan, dapat dilaksanakan musyawarah ulang dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Untuk memberikan perlindungan hak bagi pihak yang berhak, dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, terdapat mekanisme sebagai berikut:

- a. pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah ditandatangani berita acara hasil musyawarah;
- b. Pengadilan negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan;
- c. Pihak yang berkeberatan terhadap putusan pengadilan negeri, dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung;
- d. Mahkamah Agung wajib memberikan keputusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.

Dengan demikian anggapan para Pemohon terhadap Pemerintah yang sewenang-wenang tidak benar dan hanya berasumsi, terbukti dengan diberikannya kesempatan bagi pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan keberatannya ke pengadilan negeri dengan mekanisme sebagaimana telah disebut di atas.

2. Terhadap anggapan para Pemohon yang membandingkan pengertian ganti kerugian sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 10 UU Pengadaan Tanah dengan pengertian ganti rugi sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (yang selanjutnya disebut Perpres 36/2005), menurut Pemerintah para Pemohon menggunakan pendekatan penafsiran gramatikal (tekstual) semata-mata tanpa mengaitkan dengan ketentuan pasal lainnya sehingga pemahaman terhadap ketentuan Pasal 1 angka 10 menjadi tidak tepat dan utuh.

Bahwa para Pemohon tidak tepat dan tidak benar memperbandingkan antara Peraturan Presiden dan peraturan yang ada di dalam atau



pengertian yang ada di dalam Undang-Undang itu sendiri. Karena sebagaimana kita ketahui bahwa dapat saja sebuah Peraturan Presiden mengilhami sebuah pengertian di dalam Undang-Undang yang dibentuk atau sebaliknya bahwa Undang-Undang itu kemudian mengilhami atau dilakukan penyesuaian-penyesuaian sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan di dalam masyarakat itu sendiri.

Dengan demikian anggapan para Pemohon bahwa definisi Pasal 1 angka 10 UU Pengadaan Tanah merupakan kemunduran dibanding dengan definisi ganti kerugian pada Perpres 36/2005, menurut Pemerintah tidak beralasan hukum dan hanya merupakan asumsi-asumsi yang didasarkan pada pemahaman yang keliru dari para Pemohon yang perlu dibuktikan kebenarannya.

3. Terhadap anggapan para Pemohon yang berasumsi bahwa pihak *appraisal* (penilai) seharusnya bersikap adil, profesional dan tidak berpihak karena cenderung menetapkan ganti kerugian serendah mungkin dan sewenang-wenang, Pemerintah berpendapat bahwa kinerja, kredibilitas, dan pertanggungjawaban Penilai yang dimaksudkan para Pemohon sebenarnya tidak ada dalam ketentuan norma Undang-Undang *a quo* tetapi diatur dalam peraturan perundang-undangan lain, sehingga Para Pemohon yang mendalilkan penilai dengan kredibilitas, kinerja, dan pertanggungjawaban penilai tidak relevan dengan materi muatan yang diatur dalam UU Pengadaan Tanah yang dimohonkan untuk di uji.

Dari uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah bahwa mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum mulai dari tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil telah memenuhi asas kepastian dan keterbukaan, serta tidak berpotensi multi tafsir sehingga asumsi para Pemohon tidak beralasan hukum dan didasarkan pada pemahaman yang keliru dari para Pemohon yang perlu dibuktikan kebenarannya.

#### IV. Petitum

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional*

*review*) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*).
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*).
3. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak bertentangan dengan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (4), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2.4] Menimbang bahwa para Pemohon menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 3 Oktober 2014, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 3 Oktober 2014, yang pada pokoknya para Pemohon tetap pada pendiriannya;

[2.5] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan dari permohonan para Pemohon adalah memohon pengujian konstusionalitas Pasal 1 angka 10, Pasal 9 ayat (2), Pasal 31, Pasal 27 ayat (2) dan ayat (4), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280, selanjutnya disebut UU 2/2012) terhadap Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*; dan
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa oleh karena yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon adalah Pasal 1 angka 10, Pasal 9 ayat (2), Pasal 31, Pasal 27 ayat (2) dan ayat (4), UU 2/2012 terhadap Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

#### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang tergabung dalam warga peduli pembangunan jalan tol yang

merasa dirugikan dengan berlakunya Pasal 1 angka 10, Pasal 9 ayat (2), Pasal 31, Pasal 27 ayat (2) dan ayat (4), UU 2/2012 yang menyatakan sebagai berikut:

**Pasal 1**

*Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:*

10. *Ganti Kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.*

**Pasal 9 ayat (2)**

- (2) *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.*

**Pasal 31**

- (1) *Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah.*

**Pasal 27**

- (2) *Pelaksanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. *inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;*
  - b. *penilaian Ganti Kerugian;*
  - c. *musyawarah penetapan Ganti Kerugian;*
  - d. *pemberian Ganti Kerugian; dan*
  - e. *pelepasan tanah Instansi.*
- (4) *Beralihnya hak sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan memberikan Ganti Kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.*

yang menurut para Pemohon bertentangan Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan:

**Pasal 28A**

*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.*

**Pasal 28D ayat (1)**

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

**Pasal 28H ayat (4)**

Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

dengan alasan-alasan sebagaimana termuat lengkap dalam bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Bahwa Pasal tersebut tidak memberi kepastian hukum, karena tidak memberikan arti keadilan yang sesungguhnya, apakah keadilan menurut pihak yang membebaskan tanah atau pihak yang tanahnya dibebaskan;
- b. Bahwa Pasal tersebut di atas memberi kuasa tidak terbatas kepada pihak *appraisal* (penilai) dalam menjalankan tugasnya, sehingga dapat membuka peluang bagi pihak pembebas lahan dengan segala cara, yaitu dengan cara terang-terangan atau terselubung untuk selalu menetapkan ganti kerugian secara sewenang-wenang dengan menetapkan harga serendah mungkin;
- c. Pasal-pasal tersebut berpotensi mengandung multitafsir dan membuka celah atau potensi untuk terjadinya praktik lapangan yang melanggar hak asasi manusia dan konstitusional rakyat;

[3.8] Menimbang bahwa berdasarkan dalil para Pemohon tersebut di atas, menurut Mahkamah, para Pemohon memenuhi kualifikasi sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang memiliki hak konstitusional dan hak konstitusional tersebut *prima facie* dapat dirugikan dengan berlakunya Pasal 1 angka 10, Pasal 9 ayat (2), Pasal 31, Pasal 27 ayat (2) dan ayat (4), UU 2/2012. Oleh karena itu, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

## Pendapat Mahkamah

### Pokok Permohonan

[3.10] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 1 angka 10, Pasal 9 ayat (2), Pasal 31, Pasal 27 ayat (2) dan ayat (4), UU 2/2012 yang menurut para Pemohon bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4), berdasarkan dalil sebagaimana diuraikan di atas;

[3.11] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya para Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan P-7, serta saksi yaitu Syamsuddin Slamet yang keterangan selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara;

[3.12] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Mahkamah telah mendengar keterangan secara lisan dan membaca keterangan tertulis Presiden yang pada pokoknya mengemukakan bahwa mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum mulai dari tahap perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil telah memenuhi asas kepastian dan keterbukaan, serta tidak berpotensi multitafsir;

[3.13] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan dan bukti para Pemohon, mendengarkan keterangan saksi para Pemohon, serta membaca dan mendengarkan keterangan Presiden, sebagaimana telah disampaikan oleh yang mewakili, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

**[3.13.1]** Bahwa dalam kaitannya dengan dalil para Pemohon tentang multitafsirnya istilah atau kata yang digunakan dalam Undang-Undang yang menurut para Pemohon menimbulkan ketidakjelasan dan ketidakpastian, Mahkamah terlebih dahulu perlu mengutip Putusan Nomor 50/PUU-X/2012, bertanggal 13 Februari 2013, dalam paragraf **[3.11.1]** yang antara lain, mempertimbangkan, “... *Bahwa di dalam Undang-Undang, mungkin saja ada suatu ketentuan yang tidak memberikan perincian mengenai istilah atau kata yang digunakan, meskipun hal tersebut dapat menimbulkan ketidakjelasan, ketidakpastian atas istilah atau kata yang dimaksud oleh Undang-Undang, namun hal tersebut dapat diatasi dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah untuk merincinya dengan tetap*

dalam semangat perlindungan terhadap berbagai kepentingan". Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, dalil para Pemohon terkait multitafsirnya objektivitas perusahaan penilai dalam ganti kerugian, seharusnya dapat dilihat pada aturan perundang-undangan yang lebih rendah sebagai pelaksanaan lebih rinci dari Undang-Undang mengenai bagaimana proses pemilihan perusahaan penilai untuk melaksanakan pengadaan tanah bagi kepentingan umum;

**[3.13.2]** Bahwa selanjutnya terhadap dalil para Pemohon terkait persoalan keberatan ganti kerugian dan perusahaan penilai, Mahkamah juga perlu mengutip Putusan Nomor 50/PUU-X/2012, bertanggal 13 Februari 2013, yang dalam paragraf **[3.11.3]**, paragraf **[3.11.4]**, dan paragraf **[3.11.6]** antara lain mempertimbangkan sebagai berikut:

**[3.11.3]** ...."ketentuan Pasal 18 UU 2/2012 yang menyatakan: '(1) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah; (2) Pendataan awal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan; (3) Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai data untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf c'. Pendataan awal meliputi kegiatan pengumpulan data pihak yang berhak dan objek pengadaan tanah, yang akan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan. Selanjutnya konsultasi publik tersebut dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak [vide Pasal 19 ayat (1) UU 2/2012]. Konsultasi publik tersebut melibatkan selain pihak yang berhak, juga dengan masyarakat yang terkena dampak, serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati [vide Pasal 19 ayat (2) UU 2/2012]. Apabila sudah tercapai kesepakatan dibuatkan berita acara kesepakatan [vide Pasal 19 ayat (4) UU 2/2012], dan bila tidak, hingga waktu 60 hari, maka dilaksanakan konsultasi publik ulang [vide Pasal 20 ayat (2) UU 2/2012]. Seterusnya apabila setelah dilakukan konsultasi publik ulang ternyata masih ada pihak yang keberatan, maka yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat [vide Pasal 21 ayat (1) UU 2/2012]. Bahkan 30 hari setelah penetapan lokasi pembangunan masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat [vide Pasal 23 ayat (1)]. Akhirnya, putusan pengadilan (tata usaha negara) yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang menjadi patokan diteruskan atau tidak diteruskannya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dari ketentuan-ketentuan



tersebut, Mahkamah tidak menemukan adanya pengabaian terhadap hak-hak dan kepentingan publik termasuk hak masyarakat atau orang yang memiliki tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum. Dengan perkataan lain, negara tidak dengan semena-mena mengambil alih atau mengizinkan penggunaan tanah yang dimiliki oleh masyarakat maupun pihak yang terdampak untuk digunakan bagi kepentingan umum, tetapi harus melalui tahapan dan proses yang diatur oleh Undang-Undang. Keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum telah terpenuhi di dalam ketentuan Undang-Undang tersebut.

Berbeda dengan proses pembebasan tanah untuk kepentingan umum sebelumnya, ketentuan ini telah memberikan perlindungan hukum yang memadai dengan membuka kesempatan kepada pihak-pihak, baik kepada pemilik tanah maupun kepada pihak yang terkena dampak yang merasa dirugikan untuk mengajukan keberatan bahkan sampai ke Mahkamah Agung”...;

**[3.11.4]** ... “menurut Mahkamah konsultasi publik ulang tetap dimaksudkan untuk mencapai mufakat. Apabila tidak dicapai mufakat, artinya masih ada pihak yang keberatan, maka instansi yang memerlukan tanah melaporkan kepada gubernur. Bahkan gubernur pun setelah mendapat laporan dari instansi yang memerlukan tanah, tidak serta merta mengambil sikap untuk memutuskan, tetapi harus membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan [vide Pasal 21 ayat (2) UU 2/2012] yang terdiri atas sekretaris daerah provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota; Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota; instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota; Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota; bupati/walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota, dan akademisi sebagai anggota [vide Pasal 21 ayat (3) UU 2/2012], dengan tugas meliputi: a) menginventarisasi masalah yang menjadi keberatan; b) melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan c) membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan [vide Pasal 21 ayat (4) UU 2/2012]. Surat gubernur tentang diterima atau tidak diterimanya keberatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 ayat (6) Undang-Undang a quo, bukanlah akhir dari proses pembebasan tanah yang tersedia, sebab berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang a quo, pihak yang merasa keberatan terhadap penetapan lokasi, dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara setempat paling lama 30 hari sejak dikeluarkannya lokasi penetapan, dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetaplah yang menjadi dasar diteruskan atau tidak diteruskannya pengadaan tanah untuk kepentingan umum [vide Pasal 23 ayat (5) UU 2/2012]. Dengan demikian ketetapan akhir ditentukan oleh putusan pengadilan, bukan oleh keputusan pejabat tata usaha negara, yakni bukan oleh keputusan gubernur”....;

**[3.11.6]** .... “Pasal 19 ayat (2) UU 2/2012 jelas menyebutkan bahwa konsultasi publik dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan

masyarakat yang terkena dampak. Penjelasan Pasal 19 ayat (1) UU 2/2012 menyatakan, "Dalam Konsultasi Publik, Instansi yang memerlukan tanah menjelaskan antara lain mengenai rencana pembangunan **dan cara penghitungan Ganti Kerugian yang akan dilakukan oleh Penilai**". Selanjutnya Penjelasan Pasal 19 ayat (2) UU 2/2012 menyatakan, "Yang dimaksud dengan "masyarakat yang terkena dampak" misalnya masyarakat yang berbatasan langsung dengan lokasi Pengadaan Tanah". Pelibatan masyarakat yang terkena dampak dalam konsultasi publik yang agendanya antara lain adalah tentang cara penghitungan ganti kerugian sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 19 ayat (1) UU 2/2012, menunjukkan bahwa masyarakat yang terkena dampak pun termasuk yang berhak mendapat ganti kerugian"....;

**[3.13.3]** Bahwa sementara itu, dalam Putusan Mahkamah Nomor 88/PUU-XII/2014, bertanggal 11 November 2014, dalam paragraf **[3.13]** dan paragraf **[3.14]** Mahkamah juga telah mempertimbangan antara lain sebagai berikut:

**[3.13]** ...."bahwa sebagaimana telah diatur dalam UU 2/2012 pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan:

- a. perencanaan;
- b. persiapan;
- c. pelaksanaan; dan
- d. penyerahan hasil. (vide Pasal 13 UU 2/2012)

Bahwa instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi, berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah, melaksanakan:

- a. pemberitahuan rencana pembangunan;
- b. pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan
- c. Konsultasi Publik rencana pembangunan (vide Pasal 15 dan Pasal 16 UU 2/2012)

Bahwa ketiga hal di atas dilaksanakan dengan melibatkan Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan kepentingan umum atau di tempat yang disepakati (vide Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 UU 2/2012). Apabila dalam proses konsultasi publik masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada gubernur setempat yang kemudian gubernur setempat membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan dimaksud yang bertugas:

- a. Menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan;
- b. Melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan; dan
- c. Membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan (vide Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21 UU 2/2012)

Bahwa berdasarkan hasil kajian dan rekomendasi di atas, gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana

lokasi pembangunan (vide Pasal 21 ayat (6) UU 2/2012). Apabila keberatan tersebut ditolak, gubernur menetapkan lokasi pembangunan dimaksud dan terhadap penetapan tersebut, pihak yang berhak dapat mengajukan gugatan ke PTUN hingga kasasi ke Mahkamah Agung (vide Pasal 22 dan Pasal 23 UU 2/2012)

**[3.14]** ...”bahwa proses pengadaan tanah melibatkan masyarakat, termasuk Pemohon, melalui tahapan konsultasi publik untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak dan melibatkan pula masyarakat yang terkena dampak [vide Pasal 19 ayat (2) UU 2/2012] dan hasil kesepakatannya dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan [vide Pasal 19 ayat (4) UU 2/2012], serta terdapat mekanisme konsultasi publik ulang bila ada pihak yang keberatan [vide Pasal 20 ayat (2) UU 2/2012;

Bahwa Undang-Undang a quo juga membuka peluang bagi pihak yang masih keberatan terhadap penetapan lokasi pembangunan yang dilakukan oleh gubernur untuk mengajukan gugatan ke PTUN setempat [vide Pasal 23 ayat (1) UU 2/2012] yang berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar diteruskan atau tidak diteruskannya Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum [vide Pasal 19 ayat (2) UU 2/2012]. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menetapkan keputusan akhir ada pada pihak pengadilan, bukan pada instansi pemerintah dalam hal adanya keberatan. Dalam persidangan pengadilan tersebut, semua bukti-bukti termasuk dokumen perencanaan pengadaan tanah dapat dibuka seluas-luasnya dalam rangka pembuktian dengan melihat dokumen yang diperlukan;

Bahwa, selain itu, menurut Mahkamah, dengan adanya ketentuan bagi pihak yang masih berkeberatan untuk mengajukan gugatan ke PTUN sebagaimana dipertimbangkan di atas, akan lebih baik dilakukan karena prinsip pengadilan adalah tidak memihak dan lebih adil daripada hanya dengan mengajukan keberatan yang menyebabkan salah satu pihak, dalam hal ini gubernur, menurut Pemohon, demi hukum, harus menerimanya dengan segala konsekuensinya. Penyerahan penyelesaian akhir menurut putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atas suatu sengketa, dalam hal ini sengketa mengenai diteruskan atau tidak diteruskannya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum [vide Pasal 23 ayat (5) UU 2/2012] mencerminkan ciri negara hukum yang tidak menghendaki adanya main hakim sendiri;

**[3.13.4]** Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, terkait persoalan keberatan ganti kerugian dan perusahaan penilai, UU 2/2012 telah memberikan ruang dan mekanisme yang jelas bagi para pihak yang merasa dirugikan dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Dengan demikian

permohonan para Pemohon, menurut Mahkamah, merupakan implementasi norma yaitu bagaimana seharusnya mekanisme ganti kerugian dan proses keberatan diajukan bila ada pihak-pihak berkepentingan yang dirugikan, dan pertimbangan Mahkamah tersebut di atas menjadi *mutatis mutandis* berlaku terhadap dalil para Pemohon dalam perkara *a quo*.

[3.14] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).

#### 5. AMAR PUTUSAN

##### **Mengadili,**

Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Hamdan Zoelva selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Anwar Usman, Patrialis Akbar, Muhammad Alim,

Wahiduddin Adams, Maria Farida Indrati, dan Ahmad Fadlil Sumadi, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Rabu, tanggal dua puluh sembilan, bulan Oktober, tahun dua ribu empat belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal dua puluh delapan, bulan April, tahun dua ribu lima belas**, selesai diucapkan **pukul 11.38 WIB**, oleh tujuh Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Patrialis Akbar, Wahiduddin Adams, Maria Farida Indrati, I Dewa Gede Palguna, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Saiful Anwar sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh para Pemohon, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

ttd.

**Arief Hidayat**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Anwar Usman**

ttd.

**Wahiduddin Adams**

ttd.

**I Dewa Gede Palguna**

ttd.

**Patrialis Akbar**

ttd.

**Maria Farida Indrati**

ttd.

**Suhartoyo**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd.

**Saiful Anwar**