

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Tanah

Tanah adalah bagian dari kehidupan serta kehormatan masyarakat. Dinamika pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sehingga penambahan untuk kebutuhan yang satu akan mengurangi persediaan tanah untuk kebutuhan yang lain. Disamping itu menimbulkan alih fungsi tanah dari pertanian ke non pertanian. Hal ini mengakibatkan harga tanah membubung tinggi dan menimbulkan kejahatan-kejahatan di bidang pertanahan. Masalah tanah ini merupakan masalah yang rawan dikarenakan tidak hanya sekedar persoalan pemilikan dan tegaknya hukum saja tetapi juga menjadi persoalan politik.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian mengenai tanah, ialah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali. Sementara itu kata *agrarian* mempunyai arti yang berbeda antara Bahasa yang satu dengan bahasa yang lainnya. Dalam bahasa Latin kata *agrarian* berasal dari kata *ager* dan *agrarius*. Kata *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata *agrarius* mempunyai arti sama dengan “perladangan, persawahan, pertanian.” Dalam terminologi Bahasa Indonesia, *agrarian* berarti urusan tanah pertanian, perkebunan.

Turunan kata tanah yang mempunyai pengertian urusan mengenai tanah adalah pertanahan. Yang mana kata tanah secara luas dapat disebut dengan

agrarian. Istilah agrarian ini pertama kali dicantumkan dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pengertian *agrarian* dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No.5 Tahun 1960 pada Pasal 1 ayat (2), yaitu meliputi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Bumi ini meliputi permukaan bumi, tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air, air meliputi perairan pedalaman dan laut wilayah Indonesia, dan ruang angkasa meliputi ruang yang diatas bumi dan air. Sedangkan dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyebutkan bahwa;

“ Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Makna permukaan bumi sebagai tanah ialah setiap orang atau badan hukum dapat mempunyai tanah atau dapat dihaki. Oleh karena itu, hak-hak yang berasal dari hak atas permukaan bumi (hak atas tanah), termasuk bangunan-bangunan atau segala sesuatu yang terletak diatasnya, merupakan suatu persoalan hukum. Sehingga pengertian yuridis mengenai tanah dalam Pasal 4 UUPA ialah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas. Dan pada Pasal 1 dan 2 pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan

suatu bidang yang terbatas. Adapun beberapa definisi tanah menurut para Ahli serta doktrin para ahli yaitu :

Menurut John Salindeho, tanah adalah suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan Indonesia, ia pula yang memberi getaran dalam kedamaian dan sering pula menimbulkan guncangan dalam masyarakat, dan juga sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan.

Menurut Budi Harsono, dalam hukum tanah dipergunakan apa yang disebut asas perletakan. Makna asas perlekatan bahwa bangunan-bangunan dan benda-benda, tanaman yang terdapat di atasnya merupakan satu kesatuan dengan tanah, serta merupakan satu kesatuan dengan tanah, serta merupakan bagian tanah yang bersangkutan. Dengan demikian yang termasuk hak atas tanah meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah. Sedangkan menurut Abdurrahman definisi mengenai tanah adalah tempat bermukim bagi umat manusia disamping sebagai sumber kehidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani.

Menurut Andi Hamzah, agrarian adalah masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di atasnya. Sedangkan menurut pendapat Subekti dan R. Tjitrosoedibio, bahwa agrarian adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya. Segala sesuatu yang berada di dalam tanah

antara lain batu, kerikil, tambang, sedangkan yang berada di atas tanah berupa tanaman, bangunan.¹⁵

Menurut A.A Oka Mahendra dalam makalahnya yang disampaikan pada symposium Bidang Pertanahan yang diselenggarakan oleh DPP Golkar di Jakarta pada tanggal 11-14 September 1990 menyatakan bahwa “Tanah merupakan bagian dari kehidupan masyarakat bahkan dari kehormatan, karena itu tanah bukan saja dilihat dalam hubungan ekonomis sebagai salah satu factor produksi, tetapi tanah mempunyai hubungan emosional dengan masyarakat.¹⁶

Sehingga berdasarkan pengertian tersebut agraria atau tanah merupakan ruang sekaligus sumber daya alam yang sebagai ruang kesatuan utuh dari permukaan bumi, air dan ruang angkasa yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan paling banyak dimanfaatkan oleh manusia serta dapat berpotensi pada ekonomi yang menghidupi manusia seperti meningkatkan pendapatan masyarakat yang berada di atas tanah tersebut. dan diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang dengan hak yang disediakan oleh UUPA.

2. Pengertian Pengadaan tanah

Istilah kata pengadaan tanah dalam keputusan Mendagri lebih dikenal dengan sebutan istilah pembebasan. Kepmendagri Nomor Ba. 12/108/1275 memberikan pengertian Pembebasan tanah ialah setiap

¹⁵ Hadi Arnowo, “Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang”, Jakarta : Prenadamedia Group 2017. Hlm 5

¹⁶ I Wayan Suandra, “*Hukum Pertanahan Indonesia*”, Jakarta: PT. Rineka Cipta. 1991. Hlm 9

perubahan yang bermaksud langsung atau tidak langsung melepaskan hubungan hukum yang ada antara pemegang hak tau penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atau kepada penguasa tanah tersebut.¹⁷

Pengadaan tanah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1973 mengenal istilah Pembebasan Tanah, yaitu melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya dengan diberikan ganti rugi yang layak. Istilah pembebasan tanah oleh Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menggantikan PMDN Nomor 15 Tahun 1973 menjadi pengadaan tanah. Pengadaan Tanah menurut Kepres Nomor 55 Tahun 1993 Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 1 Angka 1 menentukan Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Istilah pengadaan tanah ini digunakan lagi dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Istilah pengadaan

¹⁷ Mudakir Iskandarsyah, *"Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum"*, Jakarta: Jala Permata Aksara. Hlm 1

tanah ini dipakai pula di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.¹⁸ Beberapa pengertian Pembebasan ataupun pengadaan secara tekstual yaitu :

- a. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Pengadaan adalah :

“Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.”

Pada Pasal 1 ayat (2) pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah mufakat.

- b. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005, pada Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa :

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.”

- c. Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Pasal 1 dijelaskan bahwa :

¹⁸ M. Arba, Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Jakarta: Sinar Grafika, 2019). Hlm 13

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.”

Pada ayat (2) Pengadaan tanah adalah selain bagi pelaksanaan pembangunan kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh para pihak-pihak yang bersangkutan.

d. Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa :

“Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”¹⁹

e. Pengadaan Tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 1 angka 2 menyatakan bahwa :

“Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”²⁰

Selanjutnya, terdapat beberapa pengertian pengadaan tanah menurut para ahli hukum Agraria yaitu:

¹⁹ Iskandarsyah, op. cit. hlm 1-2

²⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 Angka 2 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Menurut pendapat Imam Koeswahyono pengadaan tanah merupakan sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti rugi kerugian kepada si empunya (baik perorangan atau badan hukum) tanah menurut tata cara dan besaran nominal tertentu.²¹

Pengadaan tanah menurut M. Arba, adalah kegiatan menyediakan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara memutuskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan hak atas tanahnya dengan memberikan ganti kerugian yang layak. Sedangkan hukum pengadaan tanah adalah sekumpulan norma atau kaidah-kaidah atau nilai-nilai, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur tentang kegiatan penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dengan cara melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya dengan diberikan ganti rugi yang layak.

Adapun pengadaan tanah menurut Boedi Harsono menjelaskan tentang pengertian pengadaan tanah yaitu pengadaan tanah merupakan perbuatan hukum yang berupa melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemegang hak dan tanahnya yang diperlukan dengan pemberian imbalan dalam bentuk uang, fasilitas atau lainnya melalui musyawarah untuk

²¹ Koeswahyono Imam, "Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum", Jurnal Konstitusi PPK-FH, 1.1 (2008), 1-19.
<<https://karyatulis hukum.wordpress.com/about/melacak-dasar-konstitusional-pengadaan-tanah-untuk-kepentingan-pembangunan-bagi-umum/>> .Hlm. 4

mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan.²²

Menurut Maria SW. Soemardjono, bahwa Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh pemerintah dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, yang dapat dilakukan dengan cara tukar menukar, jual beli atau dengan cara lain yang disepakati.

Dengan demikian, hukum pengadaan tanah adalah kegiatan penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diatur oleh sekumpulan norma atau kaidah-kaidah atau nilai-nilai, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan cara melepaskan hubungan antara pemegang hak dengan tanahnya atau penyerahan hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dapat berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali dan bentuk lain yang disetujui para pihak.

3. Panitia Pengadaan Tanah

Panitia pengadaan tanah adalah panitia yang dibentuk sebagai pelaksana pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum²³, pelaksanaan ini diselenggarakan oleh Menteri berdasarkan Pasal 53 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 2021 tentang

²² M. Arba, op. cit. hlm 13-15

²³ Redy Saputra, 2016, "Penyelesaian ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum apabila pemilik tanah tidak sepakat dengan besarnya ganti rugi yang telah ditetapkan menurut Perpres Nomor 71 Tahun 2012", Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang. hlm 31-32

Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Dan dilaksanakan oleh kepala kantor wilayah selaku ketua pelaksana pengadaan tanah yang susunan keanggotaannya paling sedikit meliputi :

- a. Pejabat yang membidangi urusan pengadaan tanah dilingkungan kantor wilayah
- b. Kepala kantor pertanahan setempat pada lokasi pengadaan tanah
- c. Pejabat perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan pertanahan
- d. Camat setempat pada lokasi pengadaan tanah dan
- e. Lurah atau kepala desa atau nama lain pada lokasi pengadaan tanah.

Berdasarkan Pasal 58 yang telah diubah dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 bahwa, Ketua pelaksana pengadaan tanah membentuk satuan tugas yang membidangi inventarisasi dan identifikasi objek pengadaan tanah. Satuan tersebut terdiri dari satuan tugas A yaitu satuan yang membidangi pengumpulan data fisik objek pengadaan tanah dan satuan tugas B yang membidangi pengumpulan data yuridis objek pengadaan tanah.

4. Asas-Asas Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Asas-asas pengadaan tanah adalah serangkaian kaedah fundamental yang mendasar peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum

harus berlandaskan asas-asas pengadaan tanah untuk terlaksananya pemberian ganti kerugian yang adil dan layak.²⁴

Menurut Boedi Harsono, konsepsi dari hukum tanah nasional lebih dikonkretkan dalam asas-asas hukum pengadaan tanah, yaitu terdapat enam asas-asas hukum dalam pengadaan tanah yaitu :

1. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus memiliki landasan hukum atau haknya.
2. Semua hak atas tanah baik langsung maupun tidak langsung bersasal pada hak bangsa.
3. Cara memperoleh tanah yang dihaki seseorang harus melalui kesepakatan antara para pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Tegasnya, dalam keadaan biasa, pihak yang mempunyai tanah tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan tanahnya.
4. Dalam keadaan memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan kata sepakat untuk kepentingan umum, penguasa (dalam hal ini Presiden Republik Indonesia) diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa, tanpa persetujuan yang empunya tanah, melalui pencabutan hak.
5. Baik dalam acara perolehan tanah atas dasar kata sepakat, maupun dalam acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, berupa uang, fasilitas

²⁴ Mulyadi, "Asas dan Prinsip Pengadaan Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum", *Varia Hukum*, XXXVIII, 2017, 1186-1195. Hlm 1194

atau tanah lain sebagai gantinya, hingga keadaan sosial dan keadaan ekonominya tidak menjadi mundur.

6. Aparat Desa dan Aparatur Sipil Negara mempunyai hak untuk melindungi rakyat yang diminta menyerahkan tanah untuk proyek-proyek pembangunan.²⁵

Berdasarkan Pasal 2 UU No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dilaksanakan berdasarkan asas:

a) Asas Kemanusiaan

Asas kemanusiaan dalam proses pengadaan tanah adalah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proposional.

b) Asas Keadilan

Asas keadilan adalah memberikan jaminan yang layak dalam pemberian penggantian kepada masyarakat yang terkena dampak dalam proses Pengadaan Tanah sehingga dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya serta memberi kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

c) Asas Kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah hasil pengadaan tanah yang mampu memberikan manfaat secara luas atau dampak positif bagi kepentingan

²⁵ Oloan Sitrus, dkk, 1995, "Pelepasan atau Penyerahan Hak sebagai Cara Pengadaan Tanah", C.V Dasamedia Utama, Jakarta, Hlm.8.

masyarakat bangsa dan negara. sehingga kegiatan pengadaan tanah dapat memberikan dampak yang baik bagi kehidupan masyarakat secara keseluruhan.

d) Asas Kepastian

Pada asas kepastian ini adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak,

e) Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan pada pengadaan tanah ini ialah agar pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

f) Asas Kesepakatan

Asas kesepakatan ialah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama. Sehingga menekankan bahwa pengadaan tanah tidak boleh adanya paksaan secara sepihak.

g) Asas Keikutsertaan

Asas keikutsertaan adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung sejak perencanaan sampai kegiatan pembangunan.

h) Asas Kesejahteraan

Asas kesejahteraan ini bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan pihak yang berhak dan untuk masyarakat secara luas.

i) Asas Keberlanjutan

Asas keberlanjutan adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus-menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

j) Asas Keselarasan

Asas keselarasan ialah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Berdasarkan asas-asas yang ada dalam undang-undang tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan asas-asasnya, agar masyarakat khususnya yang terkena dampak dari pengadaan tanah bagi kepentingan umum dapat merasakan manfaatnya.

B. Tinjauan Umum Ganti Rugi

1. Pengertian Ganti Rugi

Ganti rugi dalam istilah hukum disebut *legal remedy*, yaitu cara pemenuhan atau kompensasi hak atas dasar putusan pengadilan yang diberikan kepada pihak yang menderita kerugian dari akibat perbuatan pihak lain yang dilakukan karena kelalaian atau kesalahan maupun kesengajaan. Hak ganti rugi dapat timbul disebabkan oleh dua hal yaitu pertama, ganti rugi dikarenakan wanprsetasi sebagaimana diatur pada

Pasal 1240 sampai 1252 KUHPerdato serta kedua, karena perbuatan melawan hukum (PMH) yang diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdato.²⁶

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah berikut bangunan tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.²⁷ Sedangkan pada Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 dalam Pasal 1 ayat (12) ialah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan social ekonomi sebelum terkena proyek pengadaan tanah.²⁸

Ganti rugi dalam Pasal 1243 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdato) menegaskan bahwa, ganti rugi perdata terfokus pada ganti kerugian karena tidak terlaksananya kewajiban salah satu pihak untuk mengganti kerugian pihak lain akibat kelalaian dalam memenuhi perjanjiannya (wanprestasi).²⁹ Penilaian ganti kerugian dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan yang dinilai oleh penilai

²⁶ Marwan Lubis, 'Studi Komparasi Ganti Rugi Menurut Hukum Perdata Dengan Hukum Islam', *PPKN Dan Hukum*, 14.1 (2019), 120–39. Hal 120-121

²⁷ Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.

²⁸ Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 1 ayat (12) .

²⁹ Muklis, 'Analisis Ganti Kerugian Berdasarkan Perspektif Hukum Perdata', *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, 4.1 (2023), 6–10

<<http://jurnal.bundamedia grup.co.id/index.php/iuris/article/view/326>>. Hlm 6

ialah nilai disaat pengumuman penetapan ganti rugi. Ganti kerugian yang diberikan ini berdasarkan ketentuan Pasal 33 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa, Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dalam Pasal dilakukan pada bidang perbidang tanah yang mana Lembaga pertanahan mengumpulkan penilaian yang telah ditetapkan untuk dilakukannya penilaian atas objek pengadaan tanah, bidang perbidang tanah ini yaitu :

- a. Tanah
- b. Ruang atas tanah dan bawah tanah
- c. Bangunan
- d. Tanaman
- e. Benda yang berkaitan dengan tanah atau
- f. Kerugian lain yang dapat dinilai.³⁰

Pengertian kerugian menurut R.Setiawan merupakan kerugian nyata yang terjadi karena wanprestasi, besaran kerugiannya ditentukan dengan membandingkan keadaan kekayaan setelah wanprestasi dengan keadaan yang kemungkinan tidak terjadi wanprestasi.³¹

2. Bentuk dan Besaran Ganti Rugi

Pasal 1 angka 10 Undang-undang 2 Tahun 2012 ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak

³⁰ Undang-undang RI Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

³¹ Merry Tjoanda, 'Wujud Ganti Rugi Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata', *Jurnal Sasi*, 16.4 (2010), 43–50. Hlm 44

hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga harus menghitung ganti kerugian non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan ke lokasi yang baru. Sepatutnya pemberian ganti kerugian tersebut harus tidak membawa dampak kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya tersebut melainkan membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan.

Dalam pasal 36 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang telah diubah dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 mengenai pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk :

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;

Ganti rugi dalam bentuk permukiman kembali ialah proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada pihak yang berhak ke lokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses pengadaan tanah

- d. Kepemilikan saham; atau

Ganti rugi dalam bentuk kepemilikan saham adalah penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum terkait atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antarpihak.

- e. Bentuk lain yang disetujui kedua belah pihak. Ganti rugi dalam bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak ialah dari 2 (dua)

atau lebih bentuk kerugian yaitu uang, tanah pengganti atau kepemilikan saham.

Bentuk ganti rugi diatas dapat disimpulkan bahwa ganti rugi yang diberikan oleh instansi Pemerintah hanya diberikan kepada faktor fisik semata. Namun, seharusnya dipertimbangkan tentang adanya ganti rugi faktor-faktor non-fisik (immaterial).

Pengadaan tanah dalam kompensasi didefinisikan sebagai penggantian atas faktor fisik (materiil) dan non-fisik (immaterial). Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah sedemikian rupa hingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan tidak mengalami kemunduran dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. Kompensasi atas faktir fisik (materiil) meliputi penggantian atas : Tanah hak baik yang bersertifikat dan yang belum bersertifikat, tanah ulayat, tanah wakaf, tanah yang dikuasai tanpa atas hak yang dengan atau tanpa ijin pemilik tanah, bangunan, tanaman, benda-benda lain yang memiliki kaitannya dengan tanah. Kompensasi atas faktor non-fisik (immaterial) yaitu penggantian atas kehilangan, keuntungan, kenikmatan, manfaat/kepentingan yang sebelumnya diperoleh oleh masyarakat yang terkena pembangunan sebagai akibat kegiatan pembangunan tersebut.

Ganti kerugian hanya diberikan kepada orang-orang yang hak atas tanahnya terkena proyek pembangunan. Pada kenyataannya, masyarakat disekitar proyek tersebut juga terkena dampak, baik yang positif maupun negatif, seperti kehilangan akses sawah sungai dan sumber mata

pencaharian lainnya. Bentuk ganti kerugian rakyat harus diperhatikan berdasarkan hukum adat komunitas setempat.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, mengenai pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk³² :

1. Uang ;

Ganti kerugian dalam bentuk uang pada pasal 78 ini ialah memberikan ganti rugi tersebut dalam bentuk mata uang Rupiah berdasarkan validasi dari ketua pelaksana pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk dan dilaksanakan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari sejak berita acara kesepakatan bentuk ganti kerugian. Serta memberikan ganti rugi dalam bentuk uang sejak penyampaian hasil validasi oleh pelaksana pengadaan tanah yang dapat dilakukan dalam waktu paling lama 17 (tujuh belas) hari ataupun lebih dari 17 (tujuh belas) hari namun dalam hal tertentu. Validasi oleh ketua pelaksana pengadaan tanah merupakan kegiatan pemeriksaan formal kelengkapan rekapitulasi peta bidang dan daftar nominatif hasil inventarisasi, identifikasi satuan tugas A dan satuan tugas B, Serta

³² Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

pemeriksaan kesesuaian rekapitulasi pihak yang berhak dengan bentuk ganti kerugian hasil musyawarah.

2. Tanah pengganti ;

Ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti berdasarkan pada Pasal 76 ayat (1) huruf b haruslah berdasarkan permintaan tertulis dari ketua pelaksana pengadaan tanah yang dilaksanakan oleh instansi yang memerlukan tanah atau pengelola maupun pengguna barang milik negara, barang milik daerah atau aset desa. Penyediaan tanah pengganti ini dilakukan melalui jual beli atau sesuai kesepakatan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah. Dan dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu tersedianya tanah pengganti. Proses dana penyediaan tanah pengganti ini dititipkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan tanah.

3. Permukiman kembali

Ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali ialah dilakukan melalui jual beli ataupun cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. dalam hal ini dana penyediaan permukiman kembali dititipkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan tanah. Pelaksanaan penyediaan permukiman kembali ini dilakukan paling lama 1 (satu) tahun sejak

penetapan bentuk ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah. Namun pemberian ganti kerugian ini dapat dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu selesainya pembangunan permukiman kembali.

4. Kepemilikan saham; atau

Ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham menurut Pasal 82 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 ialah bahwa bentuk ganti kerugian tersebut berbentuk perusahaan terbuka atau badan usaha yang telah mendapatkan kuasa berdasarkan perjanjian dari lembaga negara, Kementrian, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, badan hukum milik negara atau badan usaha milik negara yang mendapat penugasan khusus Pemerintah Pusat dalam rangka penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum, hal ini diberikan oleh badan usaha milik negara.

5. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Ganti kerugian dalam bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak ialah dapat berupa gabungan 2 (dua) atau lebih bentuk ganti kerugian.

Ketentuan tersebut dapat diikuti untuk melaksanakan bentuk dan jenis ganti rugi yang disepakati, serta menentukan jenis pilihan kompensasi (ganti rugi) sepenuhnya tergantung pada kesepakatan bersama. Antara pemilik tanah dan panitia pengadaan tanah. Pada umumnya pemilik tanah

yang berada di wilayah perkotaan mencari cara mudah sehingga bentuk ganti rugi pada umumnya lebih berbentuk uang.

3. Pemberian Ganti Kerugian

Pemberian ganti kerugian dapat diistilahkan sebagai pemberian kompensasi, akibat hak-hak atas tanahnya termasuk dengan benda-benda yang terkait dengan tanah dan juga diasumsikan pihak-pihak pemilik tanah yang menyerahkan hak atas tanahnya kepada negara untuk kepentingan umum. Selain itu istilah kompensasi juga dapat diartikan bahwa sejumlah uang yang diperoleh pemilik tanah setelah melepaskan haknya atau tanahnya senilai dengan nilai pasar terbuka ditambah dengan kerugian lain akibat pelepasan hak atas tanah. Selain dari tanah yang diambil, kerugian yang diderita sebagai akibat dari akuisisi juga harus diperhatikan dalam jumlah bayaran kompensasi.³³

Pemberian ganti rugi diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan penilaian dari musyawarah ataupun putusan Pengadilan Negeri atau putusan Mahkamah Agung, setelah dilakukannya pemberian ganti kerugian penerima ganti kerugian tersebut melakukan pelepasan hak serta memberikan bukti kepemilikan hak yaitu penyerahan sertifikat terhadap instansi badan pertanahan dan badan pertanahan ini akan meroya sertifikat tersebut. Namun penyelenggaraan musyawarah dengan masyarakat yang tanahnya terkena pengadaan ini memiliki waktu paling lama 30 hari pada

³³ Sumardjono, Maria S.W., *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*. (Jakarta: Buku Kompas, 2007), hal. 103

hari kerja hasil penilaian dari tim penilai dan disampaikan kepada Lembaga pertanahan agar menentukan bentuk serta besarnya ganti kerugian yang akan diberikan kepada masyarakat yang terkena pengadaan tanah tersebut. Apabila bentuk dan besarnya ganti kerugian terjadi ketidaksepakatan dalam musyawarah maka pihak yang keberatan dapat mengajukan keberatan terhadap Pengadilan Negeri setempat dengan batas waktu paling lambat 14 hari dari musyawarah penetapan ganti rugi. Pengadilan Negeri memutuskan bentuk dan besaran ganti rugi selama 30 hari sejak diajukannya keberatan tersebut, apabila yang mengajukan masih keberatan atas putusan Pengadilan Negeri maka pihak yang berkeberatan dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung dengan waktu 14 kerja dan diputuskan oleh Mahkamah Agung dalam waktu 30 hari kerja.³⁴

Apabila musyawarah atas ganti kerugian dari Pemerintah oleh masyarakat yang berhak mengalami hambatan, berdasarkan Pasal 89 ayat (1), (2) dan (3) mengatur bahwa:

(1) Dalam hal terdapat penitipan ganti kerugian, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penitipan ganti kepada ketua Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum.

(2) Penitipan ganti kerugian diserahkan kepada Pengadilan Negeri pada wilayah lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

³⁴ Luh Nyoman Diah Sri Prabandari, I Wayan Arthanaya, and Luh Putu Suryani, 'Pemberian Ganti Rugi Terhadap Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah Untuk Kepentingan Umum', *Jurnal Analogi Hukum*, 3.1 (2021), 1–5 <<https://doi.org/10.22225/ah.3.1.2021.1-5>>.hlm 4

(3) Penitipan ganti kerugian dilakukan dalam hal :

- a. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri.
- b. Pihak yang berhak menolak besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap.
- c. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya
- d. Objek Pengadaan Tanah yang akan diberikan ganti kerugian
 1. Sedang menjadi objek perkara di pengadilan
 2. Masih dipersengketakan kepemilikannya
 3. Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang atau
 4. Menjadi jaminan di bank

C. Tinjauan Umum Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa pandang golongan, suku, agama, ras, status sosial dan sebagainya. Artinya kepentingan umum ini harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat. Sebagian besar masyarakat ini termasuk kepentingan para korban pembebasan atau pengadaan tanah, sehingga dua kepentingan yaitu kepentingan antara pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan kepentingan korban pembebasan tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena pembebasan. Penyelenggaraannya untuk

kepentingan umum haruslah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat juga.

Secara garis besar terdapat 2 (dua) jenis pengadaan tanah, yaitu yang pertama pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah ini ialah instansi, yaitu lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah, non kementerian, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, badan usaha milik negara. Kemudian yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan perusahaan swasta, pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan untuk kepentingan perusahaan swasta ini ialah perseroan terbatas. Dalam kegiatan pengadaan tanah ini merupakan perbuatan pemerintah untuk mewujudkan tersedianya tanah untuk digunakan dalam berbagai kepentingan bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah mengenai dasar dan bentuk ganti rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah itu sendiri, dan karena merupakan perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah, maka pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum.³⁵

³⁵ Muhammad Yusrizal, 'Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum', *De Lega Lata*, 2.1 (2017), 113–138. Hlm 118-119

Ketentuan di dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemerintah untuk mengambil tanah hak yang dimiliki oleh masyarakat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 yaitu : “ untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Sehingga ketentuan tersebut mengenai kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan, sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, yang dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.³⁶

Adapun pengertian Pengadaan Tanah menurut .Pengadaan tanah bagi kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan memiliki pengertian yang berbeda-beda, yaitu :

a. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993

Peraturan ini merupakan peraturan pertama yang memberikan pengertian kepentingan umum. Pada Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.”³⁷ Pada Pasal 5 ayat (1) dalam Keputusan Presiden

³⁶ Ibid.Hlm 114-121

³⁷ Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. *Op Cit.* Pasal 1 ayat (3)

Nomor 55 Tahun 1993 memberikan batasan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah, dimiliki Pemerintah dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan dalam bidang-bidang tertentu.³⁸

b. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

Pada Pasal 1 ayat (5) menyatakan bahwa Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Peraturan Presiden ini tidak memberikan batasan yang tegas terhadap pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh Pemerintah. Kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah, namun tidak ada klausul yang menyatakan “tidak untuk mencari keuntungan”³⁹

c. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012

Pada Pasal 1 ayat (6) menyatakan bahwa Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-sebesarannya untuk kemakmuran rakyat.⁴⁰

d. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 BAB VIII tentang Pengadaan Tanah

Pada pasal 44 ayat (2) menyatakan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan,

³⁸ *Ibid.* Pasal 5 ayat (1)

³⁹ Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pasal 1 ayat (5)

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. *Op Cit.* Pasal 1 ayat (6)

irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam, serta pembangkit dan jaringan listrik.⁴¹

Menurut Lemaire, istilah kepentingan umum disebut dengan “Bestuurzorg” yang berarti tugas dalam fungsi menyelenggarakan kepentingan umum. Sederhananya kepentingan umum dapat diartikan untuk melayani kebutuhan, kepentingan atau tujuan umum banyak orang, namun pernyataan ini terlalu umum dan tidak memiliki batasan. Sesuai dengan prinsip pembangunan Nasional dalam ketahanan Nasional dan wawasan Nusantara, kepentingan umum meliputi kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama masyarakat dengan memperhatikan aspek social, politik, dan psikologis.

Pengertian kepentingan umum yang dikemukakan oleh Huybers adalah kepentingan masyarakat secara keseluruhan dengan ciri-ciri tertentu, termasuk seluruh lembaga publik untuk penyelenggaraan kehidupan yang beradab.

Menurut Maria SW Sumardjono, kepentingan umum dapat dijabarkan melalui dua acara. Yang pertama, berupa pedoman umum yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan berdasarkan alasan kepentingan umum melalui berbagai istilah sehingga dapat mendorong

⁴¹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

eksekutif secara bebas menyatakan suatu proyek memenuhi syarat kepentingan umum. Kedua, penjabaran kepentingan umum dalam daftar kegiatan hal ini sering ditempuh secara bersamaan.⁴²

Menurut John Salindeho (Oloan Sitorus dan Dayat Limbong), belum ada definisi yang diterima mengenai kepentingan umum sebelum terbitnya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Sederhananya, hal ini dapat diartikan bahwa kepentingan umum untuk tujuan, kebutuhan, kepentingan atau tujuan social umum banyak orang. Namun rumusan ini terlalu umum dan tidak memiliki batas. Selanjutnya berdasarkan prinsip-prinsip pembangunan nasional dan dengan memperhatikan aspek sosial, politik, dan pertahanan dan keamanan nasional (Hankamnas) atas dasar asas-asas ketahanan nasional dan wawasan nusantara, John Slindeho mengembangkan rumusan sendiri mengenai kepentingan umum yang mencakup kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat.⁴³ Bahwa istilah “Kepentingan Umum” mempunyai penafsiran yang beragam dan berbeda, sederhananya kepentingan umum dapat diartikan sebagai keperluan, kebutuhan ataupun kepentingan banyak orang atau tujuan sosial yang luas namun hal ini masih umum dan tidak dapat memberikan suatu batasan yang jelas.

⁴² Maria SW Sumardjono, *“Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya”*, (Jakarta: Kompas, 2009) hal 107

⁴³ Artikel “ Konsep Kepentngan Umum dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Nasional Dalam Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia.2019. Pelaksana JDIIH BPK Perwakilan Provinsi Jawa Tengah. Hlm 11 <https://jateng.bpk.go.id/wp-content/uploads/2020/02/TH-pengadaan-tanah.pdf>