

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pemberian Ganti Kerugian

1. Hak Atas Tanah

Tanah merupakan hal terpenting bagi manusia, diatas tanah, manusia dapat mencari nafkah untuk kebutuhan dan penghidupan sehari-hari seperti bertani, berkebun serta bertenak. Di atas tanah, manusia juga membangun rumah sebagai sarana tempat tinggal dan membangun berbagai fasilitas lainnya seperti perkantoran, tempat usaha dan lain sebagainya. Tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat diambil manfaatnya oleh manusia.³⁶

Hak atas tanah merupakan hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, tertuang di dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 telah memberikan landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kekuasaan negara yang ada di dalam Pasal 2 ayat 1 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 adalah untuk mengatur pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya.³⁷

³⁶ Andrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal. 45

³⁷ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia Dan Peraturan Pelaksananya*, (Bandung: Alumni, 1993), hal. 5

Macam-macam hak atas tanah dalam sistem kepemilikan dan penguasaan sumber-sumber agraria menurut UUPA dibedakan dalam 2 (dua) kategori yaitu:

- a. Hak primer yaitu semua hak yang diperoleh langsung dari negara
- b. Hak sekunder yaitu semua hak yang diperoleh dari pemegang hak atas tanah lain berdasarkan perjanjian bersama.

Tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah primer, disebut dengan nama sebutan haknya, misalnya tanah hak milik, tanah hak guna usaha, dan lain sebagainya. Dengan adanya ketentuan tersebut maka orang-orang atau badan hukum yang memerlukan bidang tanah maka akan dapat mengajukan permohonan dan nantinya dapat diberikan hak atas tanah tertentu. Dengan dimilikinya bidang tanah dengan hak tertentu, maka apabila diperlukan oleh pihak lain khususnya dalam kaitanya dengan kegiatan pengadaan tanah maka hak tersebut harus dihormati.

Macam hak atas tanah yang dapat diberikan dibedakan seperti yang diatur dalam Pasal 16 ayat 1 UUPA yang terbagi sebagai berikut:

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap, yaitu hak atas tanah yang keberadaannya tetap diakui dan tidak akan di hapus. Yang termasuk dalam hak atas tanah yang bersifat tetap ini adalah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak pakai.
- b. Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak atas tanah yang keberadaannya dalam waktu tertentu akan di hapus, mengingat

dalam hak tersebut mengandung unsur pemerasan. Hak yang semacam ini dapat dilihat dalam Pasal 33 UUPA, yaitu hak usaha bagi hasil, gadai tanah pertanian, hak menumpang, hak sewa atas tanah pertanian.

- c. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Pengaturan semacam ini memberi peluang bagi munculnya hak atas tanah baru yang cukup diatur dalam peraturan tersendiri tanpa mengubah UUPA.³⁸

Macam-macam hak-hak atas tanah dalam Pasal 16 ayat 1 UUPA menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah yaitu sebagai berikut:

- a. Hak Milik

Hak milik merupakan hak terkuat dan terpenuh terhadap penguasaan sesuatu yang dimilikinya. Hak milik tidak mempunyai batas waktu. Dalam UUPA, hak milik atas tanah bersifat turun termurun, terkuat dan terpenuh, sehingga dapat diwariskan kepada keturunannya tanpa batas waktu dan batas generasi.³⁹ Dengan hak milik ini pula seseorang dapat menjadikannya sebagai jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (*hipotik* atau *credit verband*). Menurut Pasal 1, Pasal 9 jo Pasal 21 ayat 1 UUPA, mengamankan

³⁸ Sri Hajati, dkk, *Politik Hukum Pertanahan*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2018), hal. 67

³⁹ Pasal 20 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hal. 7

bahwa hanya warga negara indonesia saja yang dapat memiliki hak milik.⁴⁰

b. Hak Guna

Hak guna adalah hak untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah hak pihak lain untuk kepentingannya. Hak guna terdiri atas hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah. Hak guna ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah.

1) Hak guna usaha

Menurut Pasal 28 UUPA, pengertian hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau perternakan.⁴¹ Sedangkan Pasal 29 ayat 1 dan 2 berbunyi “ (1) hak guna usaha diberikan untuk waktu lama 25 tahun, (2) untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun, (3) atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2

⁴⁰ Iwan Permadi, *Unifikasi Dan Pluralisme Hukum Agraria*, (Malang: Gunung Samudera, 2017), hal. 10

⁴¹ Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hal. 9

pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun”⁴²

Hal ini jelas berbeda dengan hak milik yang memberikan kebebasan kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah guna keperluan apapun sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, hak guna usaha penggunaannya terbatas pada fungsi pokoknya, yakni digunakan untuk pertanian, perikanan, dan peternakan. Maksud peternakan ini di dalamnya mengandung arti perkebunan. Karena sifatnya yang terbatas, maka hak guna usaha tidak dapat diberikan atas hak milik, dan yang memberikan hanyalah negara.⁴³

2) Hak guna bangunan

Dalam Pasal 35 UUPA dijelaskan bahwa hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keperluan dan keadaan bangunan-bangunannya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang waktu paling lama 20 tahun. Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.⁴⁴

Penggunaan tanah yang dipunyai dengan hak guna bangunan

⁴²*Ibid.*

⁴³ Iwan Permadi, *Unifikasi Dan Pluralisme Hukum Agraria...*, hal. 15-16

⁴⁴ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hal. 10-11

adalah untuk mendirikan bangunan-bangunan, meliputi bangunan rumah, tempat tinggal, usaha perkantoran, pertokoan insdustri dan lain sebagainya.

3) Hak pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah hak milik atau di atas tanah pengelolaan. Hak pakai memberi wewenang dan juga kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian haknya oleh pejabat yang berwenang atau dalam perjanjian dengan pemilik tanah yang bersangkutan yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah. Makna kata “menggunakan” berarti dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut, sedangkan kata “memungut hasil” berarti memanfaatkan tanah tersebut untuk kepentingan pemegang haknya, misalnya pertanian, peternakan, perikanan atau perkebunan.

Perbedaannya dengan hak-hak tanah yang lain tersebut adalah hak pakai merupakan satu-satunya jenis hak atas tanah dalam UUPA yang dapat diberikan kepada warga negara asing atau badan hukum asing, karena hak atas tanah ini memberikan wewenang yang terbatas tercantum pada Pasal 42 UUPA.⁴⁵

⁴⁵ Indah Sari, *Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, (Jurnal Hukum Universitas Surya Darma), hal. 30-32

c. Hak Sewa

Ketentuan mengenai hak sewa diatur dalam Pasal 16 ayat 1 huruf e UUPA dan secara khusus ditegaskan dalam Pasal 44 ayat 1 UUPA yang berisi ketentuan bahwa hak sewa tanah untuk bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan membayar uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa tanah untuk bangunan.⁴⁶

d. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Di dalam Pasal 46 ayat 1 dan 2 UUPA memberi penegasan bahwa hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah, dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperbolehkan hak milik atas tanah itu.

e. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.⁴⁷

⁴⁶ Pasal 44 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hal. 13

⁴⁷ *Ibid.*

2. Pengertian Pemberian Ganti Kerugian

Pemberian ganti kerugian dinyatakan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 sebagaimana diubah oleh Pasal 1 angka 10 Peraturan Presiden RI No. 148 Tahun 2015, adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.⁴⁸ Pengertian kerugian menurut R. Setawan, adalah kerugian nyata yang terjadi karena wanprestasi. Adapun besarnya kerugian ditentukan dengan membandingkan keadaan kekayaan setelah wanprestasi dengan keadaan jika sekiranya tidak terjadi wanprestasi.⁴⁹ Masalah ganti kerugian dalam pengadaan tanah merupakan unsur terpenting dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Ganti kerugian ini diberikan oleh pihak pemerintah atau instansi yang membutuhkan untuk membangun sarana kepentingan umum. Ganti kerugian dikatakan sebagai unsur terpenting karena berkaitan langsung dengan hak hak para subyek hak atas tanah yang dilepaskan, sebab pengadaan tanah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya, dan tanah menjadi tanah

⁴⁸ Suyanto, *Hapusnya Hak Atas Tanah Akibat Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Surabaya: CV. Jakad Publishing Surabaya, 2020), hal. 90

⁴⁹ R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, (Bandung: Binacipta, 1977), hal. 17

negara yang selanjutnya diberikan penguasaannya kepada instansi yang membutuhkan.

Penetapan besarnya nilai ganti kerugian per bidang tanah ini dilakukan oleh ketua pelaksana pengadaan tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik. Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah penetapan ganti kerugian dan/atau putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung. Kemudian ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah penetapan ganti kerugian dan/atau putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung.

Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Dan bagi ada yang melanggar hal tersebut, akan dikenai sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁰

Hak atas tanah menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yaitu sebagaimana disebut di dalam Pasal 1 ayat 5 yang berbunyi: hak atas tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-

⁵⁰ Subekti rahayu, *Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, (Yustisia Jurnal Hukum Universitas Sebelas Maret Vol.5 No.2 Mei-Agustus 2016), hal. 383

undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok agraria dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang.⁵¹

Pemberian ganti kerugian menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 diatur di dalam pasal 40 dan 41 yang dilaksanakan sebagai berikut.⁵²

- 1) Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak.
- 2) Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau atas dasar putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung.
- 3) Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib:
 - a) Melakukan pelepasan hak; dan
 - b) Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertahanan.
- 4) Bukti bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari.

⁵¹ Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, hal. 2

⁵² *Ibid.*, hal. 19

- 5) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan.
- 6) Tuntutan pihak lain atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian.
- 7) Setiap orang yang melanggar ketentuan di atas dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Bentuk-bentuk Pemberian Ganti Kerugian

Penggantian terhadap kerugian baik fisik maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah. Sebagai imbalan dengan nilai tanah, termasuk segala benda yang terdapat di atasnya yang dilepaskan atau diserahkan itu. Jadi idealnya jumlah ganti rugi yang diterima oleh pemegang hak atas tanah tersebut harus memiliki kedudukan nilai tanah yang sama, termasuk nilai benda-benda yang berada di atas tanah.

Di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 hanya menentukan ganti kerugian yang bersifat fisik (materil), sedangkan ganti kerugian yang bersifat non fisik (immateril) tidak termasuk dalam bentuk

kerugian.⁵³ Sebagai sebuah catatan bentuk ganti kerugian yang diberikan oleh pihak terkait seharusnya tidak hanya kerugian fisik yang akan dihilangkan akan tetapi juga harus memperhatikan kembali kerugian dalam non fisiknya seperti hilangnya pekerjaan di bidang usaha sebagai sumber penghasilan tetap serta sumber pendapatan lain yang menjadi mata pencaharian yang tetap bagi masyarakat tersebut sehingga hal tersebut dapat berdampak pada turunnya peningkatan kesejahteraan seseorang. Oleh karena itu, pemerintah mempunyai peran penting dalam memberikan bentuk pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang akan dipindahkan ke lokasi yang baru. Seperti halnya menyediakan lapangan pekerjaan, bantuan pelatihan sosial, dan lain sebagainya. Dengan begitu, bisa memberikan dampak positif terhadap pemulihan, keuntungan, serta kemanfaatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah.

Adapun bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam Pasal 36 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 74 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 yaitu:

- 1) Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:
 - a) Uang
 - b) Tanah pengganti

⁵³ Muwahid, *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Pamkesan: Duta Media Publishing, 2020), hal. 15-16

- c) Permukiman kembali
 - d) Kepemilikan saham; atau
 - e) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.
- 2) Bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud, baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian, yang diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai.⁵⁴

Bentuk ganti kerugian, baik berdiri sendiri maupun gabungan dari beberapa bentuk ganti kerugian diberikan sesuai dengan nilai ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh penilai. Meski bentuk ganti kerugian itu bermacam-macam, namun menurut Pasal 75 ayat (1) Perpres 71 Tahun 2012, yang menyebutkan bahwa pelaksana pengadaan tanah mengutamakan pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dilakukan paling lama dalam 7 (tujuh) hari kerja sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah, dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah berdasarkan validasi dari ketua pelaksana pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak berita acara kesepakatan bentuk ganti kerugian ditanda tangani, dan ganti kerugian tersebut diberikan dalam bentuk mata uang rupiah, terdapat pada Pasal Nomor 76 Perpres

⁵⁴ Muhammad Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hal. 116-119.

Nomor 71 Tahun 2012 *juncto* Perpres Nomor 148 Tahun 2015. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk uang dapat dilakukan melalui jasa perbankan atau pemberian secara tunai yang disepakati antara pihak yang berhak dan instansi yang memerlukan tanah tersebut. Jika melalui jasa perbankan, maka atas permintaan ketua pelaksana pengadaan tanah, perbankan membuka rekening tabungan atas nama pihak yang berhak pada pengadaan tanah. Pemberian ganti kerugian dibuktikan dengan kwitansi penerimaan ganti kerugian yang dibuat dengan rangkap 3 (tiga), dan dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak yang disertai penyerahan bukti-bukti kepemilikan hak atas tanah kepada pelaksana pengadaan tanah. Pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak dibuat di dalam berita acara pemberian ganti kerugian dan berita acara pada pelepasan hak dan ditanda tangani secara bersamaan. Jadi, pada pelaksanaan pemberian ganti kerugian tersebut bisa di dokumentasikan melalui foto maupun video untuk dijadikan bukti yang kongkrit.⁵⁵

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti diberikan oleh instansi yang memerlukan tanah untuk dan atas nama pihak yang berhak setelah mendapat permintaan tertulis dari ketua pelaksana pengadaan tanah. Pelaksana pengadaan tanah pengganti dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan bentuk ganti

⁵⁵ Djoni Sumardi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah Di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2019), hal. 75

kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah, dan dilakukan melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun lokasi tanah pengganti didasarkan atas kesepakatan dalam permusyawarahan bentuk ganti kerugian, dan nilainya sama dengan nilai ganti kerugian dalam bentuk uang. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti ini dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu tersedianya tanah pengganti. Pelepasan hak oleh pihak yang berhak dilakukan pada saat disepakati lokasinya dalam musyawarah sebelumnya. Dalam hal instansi yang memerlukan tanah telah memperoleh tanah pengganti dan telah disepakati pihak yang berhak, instansi yang memerlukan tanah menyerahkan tanahnya kepada pihak yang berhak setelah memperoleh validasi dari ketua pelaksana pengadaan tanah.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali diberikan oleh instansi yang memerlukan tanah untuk dan atas nama pihak yang berhak setelah mendapat permintaan tertulis dari ketua pelaksana pengadaan tanah. Pelaksanaan penyediaan permukiman kembali dilakukan paling lama 1 (satu) tahun sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah. Lokasi permukiman kembali didasarkan atas kesepakatan dalam musyawarah, dan nilainya sama dengan nilai ganti kerugian dalam bentuk uang.

Selanjutnya, yang dimaksud dengan ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali yang diberikan oleh instansi yang membutuhkan tanah tersebut kepada pihak yang berhak dan pelaksanaan penyediaan permukiman kembali dilakukan paling lama 1 (satu) tahun sejak penetapan bentuk ganti kerugian. Sedangkan yang dimaksud dengan ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham yang dilaksanakan serta diberikan berdasarkan kesepakatan antara kedua belah pihak yaitu pihak yang berhak dengan badan usaha milik negara yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dari pemerintah.⁵⁶

3. Penilaian Ganti Kerugian

Dasar perhitungan besarnya ganti kerugian ditentukan berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NOJP) atau nilai nyata dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak tahun yang berjalan, nilai jual bangunan dan nilai jual tanaman.⁵⁷ Namun, seringkali kita perhatikan bahwa penilaian atas ganti kerugian tidak dapat menggambarkan nilai sebenarnya dari tanah tersebut. Sehingga bentuk pemberian ganti kerugian yang diberikan terhadap bekas pemegang hak atas tanah ataupun hak ulayat hanya dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang sekiranya bisa bermanfaat bagi masyarakat setempat.

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 76-77

⁵⁷ Muwahid, *Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Pamekasan: Duta Media Publishing, 2020), hal. 16

Menurut Pasal 11 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Penilai pertanahan, yang selanjutnya disebut penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.⁵⁸ Yang diberikan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam pasal 33 Undang-undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Pasal 65 Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012, yaitu:⁵⁹

1. Tanah
2. Ruang atas tanah dan bawah tanah
3. Bangunan
4. Tanaman
5. Benda yang berkaitan dengan tanah
6. Kerugian lain yang dapat dinilai. Yang dimaksud dengan kerugian lain dapat dinilai adalah kerugian non fisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa.

Menurut Pasal 1 Ayat 11 Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan

⁵⁸ Pasal 1 ayat 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, hal. 3

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 17

Untuk Kepentingan Umum menegaskan bahwa penilai pertanahan yang selanjutnya disebut penilai adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independent dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari menteri keuangan dan telah mendapat lisensi dari kementerian untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.⁶⁰

Pada Pasal 53 ayat 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah juga menegaskan bahwa instansi yang memerlukan tanah menggunakan hasil penilaian jasa penilai dalam menentukan nilai jual beli atau tukar menukar atau cara lain yang disepakati kedua belah pihak. Dengan demikian, penentu dari nilai harga tanah ditentukan oleh tim appraisal atau jasa penilai publik yang berdiri secara independent tidak ada campur tangan dari pihak manapun sehingga penilaian dari tim penilai menjadi sebuah patokan dalam pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian penilai, disampaikan kepada lembaga pertanahan dengan berita acara. Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilai, menjadi

⁶⁰ Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

dasar musyawarah penetapan kerugian. Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, pihak yang berhak dapat meminta penggantian secara utuh atas bidang tanahnya. Adapun yang dimaksudkan dengan tidak lagi dapat difungsikan adalah bidang tanah yang tidak lagi dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukan dan penggunaan semula, misalnya rumah hunian yang terbagi sehingga sebagian lagi tidak dapat digunakan sebagai hal tersebut, pihak yang menguasai atau memiliki tanah dapat meminta ganti kerugian atas seluruh tanahnya.⁶¹

Lembaga pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada lembaga pertanahan untuk menetapkan bentuk atau besarnya ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah, menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan paling lama 14 (empat belas) hari kerja

⁶¹ Dekie GG Kasenda, *Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jurnal Morality, Volume 2, Nomor 2 Desember 2015 STIH Tambun Bungai Palangka Raya), hal. 15

setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan negeri memutus bentuk atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Sebagai pertimbangan dalam memutus putusan atas besarnya ganti kerugian, pihak yang berkepentingan dapat menghadirkan saksi ahli di bidang penilaian untuk didengar pendapatnya sebagai pembanding atas penilaian ganti kerugian.

Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri, dalam waktu paling lama 14 (empat hari) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan negeri atau Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan. Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk atau besarnya ganti kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan, karena hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian. Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanag diberikan langsung kepada pihak yang berhak.⁶²

4. Pihak yang Berhak Menerima Ganti Kerugian

⁶² *Ibid.*, hal. 16-17

Pihak yang berhak atas ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam penjelasan Pasal 40 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 juncto Pasal 17 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2012. Pemberian ganti kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian. Apabila berhalangan, pihak yang berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas ganti kerugian. Pihak yang berhak antara lain:⁶³

a. Pemegang hak atas tanah

Pemegang hak atas tanah adalah perseorangan atau badan hukum yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Status hak atas tanahnya adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa untuk bangunan.

- 1) Untuk hak atas tanah berstatus hak milik, maka ganti kerugian diberikan kepada pemilik tanah.
- 2) Untuk hak atas tanah berstatus hak guna usaha, maka ganti kerugian diberikan kepada pemegang hak guna usaha.
- 3) Untuk hak atas tanah berstatus hak guna bangunan atas tanah negara dan hak pakai atas tanah negara, maka ganti kerugian

⁶³ Suyanto, *Hapusnya Hak Atas Tanah Akibat Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Surabaya: CV. Jakad Publishing Surabaya, 2020), hal. 122-126

diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atas tanah negara dan hak pakai atas tanah negara.

- 4) Untuk hak atas tanah yang berstatus hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan atau hak milik dan hak pakai atas tanah hak pengelolaan atau hak milik, maka ganti kerugian untuk tanah diberikan kepada pemegang hak pengelolaan atau pemilik tanah, sedangkan ganti kerugian atas bangunan diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan atau hak milik dan hak pakai atas tanah hak pengelolaan atau hak milik.
- 5) Untuk hak atas tanah berstatus hak sewa untuk bangunan, ganti kerugian untuk tanah diberikan kepada pemilik tanah, sedangkan ganti kerugian atas bangunan diberikan kepada pemegang hak sewa untuk bangunan.

b. Pemegang hak pengelolaan

Pemegang hak pengelolaan adalah instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, PT persero, dan badan otorita.

c. Nadzir, untuk tanah wakaf

Nadzir untuk tanah wakaf adalah pihak yang menerima, mengelola atau mengurus tanah wakaf dari wakif untuk mengelola atau mengembangkan tanah wakaf sesuai dengan peruntukannya.

d. Pemilih tanah bekas milik adat

Pemilik tanah bekas milik adat merupakan pemilik tanah bekas milik adat sebagaimana diatur dalam ketentuan konvensi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA).

Kepemilikan tanah bekas milik adat dibuktikan dengan, antara lain:

- 1) Petuk pajak bumi/landrente, girik, pipil, kekitir, verponding indonesia atau alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI, dan VII ketentuan konvensi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA)
- 2) Akta pemindahan hak yang dibuat tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh kepala adat, lurah, kepala desa atau nama lain yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, dengan disertai alas hak yang dialihkan
- 3) Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan
- 4) Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum atau sejak berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), yang tidak disertai dengan kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya

5) Surat keterangan riwayat tanah yang dibuat oleh kantor pelayanan pajak bumi dan bangunan disertai dengan alas hak yang dialihkan.

e. Masyarakat hukum adat

Masyarakat hukum adat sebagai pihak yang menerima ganti kerugian harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- 1) Terdapat sekelompok orang yang masih terkait oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang mengakui dan menetapkan ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari
- 2) Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum adat tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari
- 3) Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengaturan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum adat tersebut.

f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik

Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah yang secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan, dan memelihara tanah negara secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penguasaan tanah negara dengan itikad baik dibuktikan dengan alat bukti berupa:

- 1) Sertifikat hak atas tanah yang telah berakhir jangka waktu haknya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan
- 2) Pihak yang menguasai tanah negara dengan bukti sewa menyewa tanah
- 3) Surat keputusan penerima objek landreform
- 4) Surat izin garapan/membuka tanah
- 5) Surat penunjukkan/pemberian kaveling tanah pengganti

g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah

Pemegang dasar penguasaan atas tanah merupakan pihak yang memiliki bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan.

Dasar penguasaan atas tanah dibuktikan dengan alat penguasaan, berupa:

- 1) Akta jual beli hak atas tanah yang sudah bersertifikat yang belum dibalik nama
- 2) Akta jual beli hak milik adat yang belum diterbitkan sertifikatnya
- 3) Surat izin menghuni
- 4) Risalah lelang

- 5) Akta ikrar wakaf, akta pengganti ikrar wakaf, atau surat ikrar wakaf.
- h. Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah yang memiliki bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, yang membuktikan adanya penguasaan atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Dasar kepemilikan bangunanm tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah dibuktikan dengan alat bukti berupa:

- 1) Izin mendirikan bangunan dan bukan fisik bangunan
- 2) Surat pernyataan penguasaan fisik bangunan
- 3) Bukti tagihan, atau pembayaran listrik, telepon, atau perusahaan air minum dalam satu bulan terakhir.

Adapun penjelasan di dalam Pasal 40 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yaitu pada ketentuannya, ganti kerugian diberikan kepada pemegang hak atas tanah. Untuk hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di atas tanah yang bukan miliknya, ganti kerugian diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang

dimiliki atau dipunyainya, sesangkan ganti kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan.

Ganti kerugian terhadap tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, pemukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pihak yang menguasai tanah negara yang dapat diberikan ganti kerugian adalah pemakai tanah sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, bekas pemegang hak tanah telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa menyewa, atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud dengan pemegang dasar penguasaan atas tanah adalah pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan atas tanah yang bersangkutan, misalnya pemegang akta jual beli atas hak atas tanah yang belum dibalik nama pemegang akta jual beli, atas hak milik adat yang belum diterbitkan sertifikat, dan pemegang izin menghuni. Bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang belum atau tidak dipunyai dengan hak atas tanah, ganti kerugian diberikan kepada pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah, atau putusan pengadilan negeri atau Mahkamah Agung. Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian tersebut wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui lembaga pertanahan.⁶⁴

Bukti tersebut merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggung jawab atas kebenaran dan keabsahan bukti penguasaan atau kepemilikan yang diserahkan. Tuntutan pihak lain atas objek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada instansi yang memerlukan tanah menjadi tanggung jawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian. Setiap orang yang melanggar ketentuan tersebut dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah, pemegang hak atas tanah diberikan kesempatan untuk mengajukan sikap keberatan ke Pengadilan Negeri. Jika sudah diputuskan oleh Pengadilan Negeri setelah itu pemegang hak atas tanah tidak menerima putusan tersebut,

⁶⁴ Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah..., hal. 40

maka pemegang hak atas tanah diberikan kesempatan untuk mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, karena putusan Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung yang mempunyai kekuatan hukum tetap serta menjadi dasar pembayaran ganti kerugian. Jika pemegang hak atas tanah masih tidak menerima akan putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat (*konsinyasi*). Penitipan ganti kerugian juga dilakukan terhadap:

1. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya
2. Obyek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih disengketakan kepemilikannya, diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang atau menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilakukan atas pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di pengadilan negeri, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian atau instansi yang memperoleh

tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diberikan insentif perpajakan.⁶⁵

4. Mekanisme Pemberian Ganti Kerugian

Mekanisme pemberian ganti kerugian tidak lain yaitu dilakukan dengan cara musyawarah yang dimana dalam musyawarah tersebut dapat diharapkan mencapai kata sepakat diantara masyarakat yang terkena pengadaan tanah atau masyarakat pemegang hak atas tanah dengan pemerintah dan instansi yang bersangkutan. Dengan demikian, pemegang hak atas tanah harus menjadi pertimbangan dalam pengadaan tanah tersebut.

Tanah dalam masyarakat di Indonesia tidak hanya memiliki melalui nilai ekonomis serta kesejahteraan semata akan tetapi juga menyangkut tentang masalah sosial, politik, kultur psikologis bahkan aspek-aspek lain. Misalnya, aspek hukum dan pertanahan. Pemecahan masalah dalam pengadaan tanah memerlukan upaya pendekatan yang terpadu yaitu meliputi pendekatan ekonomi, kesejahteraan, pendekatan politik, hukum dan sebagainya. Maka sehubungan dengan hal tersebut pengadaan tanah khususnya dalam penetapan pemberian ganti kerugian harus berdasarkan aspek sosial, ekonomi politik, religius dengan

⁶⁵ Dekie GG Kasenda, *Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jurnal Morality, Volume 2, Nomor 2 Desember 2015 STIH Tambun Bungai Palangka Raya), hal. 18-19

disertakan pada kemampuan pemerintah setempat.⁶⁶ Oleh karena itu aspek yang perlu diperhatikan dalam pemberian ganti kerugian ini tergantung pada situasi dan kondisi dari daerah tanah yang terkena pengadaan tanah tersebut. Misalnya pada tanah yang terkena pengadaan tersebut merupakan tanah yang dimana di atasnya terdapat nilai sejarah (candi,pura,patung peninggalan nenek moyang) maka aspek religius dari pengadaan tanah tersebut harus diperhatikan.

B. Pengadaan Tanah

1. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengaturan pengadaan tanah dalam pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menyatakan bahwa “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”⁶⁷

Berikut ini merupakan pengertian yang pernah digunakan dalam istilah pengadaan tanah, yaitu sebagai berikut:

- a. Pencabutan hak merupakan pencabutan hak-hak atas tanah untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara secara

⁶⁶ Diah Sri Prabandari, *Pemberian Ganti Kerugian Terhadap Pengadaan Tanah Oleh Pemerintah Untuk Kepentingan Umum*, (Jurnal Anologi Hukum 2021 Universitas Warmadewa Denpasar Bali), hal. 4

⁶⁷ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah..., hal.

- kepentingan bersama dari rakyat dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.⁶⁸
- b. Pengambilan tanah adalah wewenang yang dimiliki pemerintah untuk mengambil dan menguasai tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum dengan terlebih dahulu mengadakan pencabutan hak.⁶⁹
 - c. Pembebasan tanah yaitu melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi.⁷⁰
 - d. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.⁷¹

Pengertian pengadaan tanah pada Undang-undang tentang pengadaan tanah berbeda dari ketentuan sebelumnya karena ada tambahan kata layak dan adil. Kata layak memberikan pemaknaan bahwa nilai ganti kerugian harus sesuai dengan kebutuhan untuk memulai kehidupan yang baru. Sedangkan adil adalah penilaian secara proposional oleh tim penilai independen sehingga mampu mewujudkan keobjektifan dalam pemberian nilai ganti kerugian.

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah

⁷¹ Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Menurut Gunanegara, bahwa istilah pembebasan tanah secara gramatikal bermakna sama dengan pengadaan tanah/lahan, akuisisi tanah/lahan, memperoleh tanah/lahan dan pengambil alihan tanah/lahan. Meskipun ketiga istilah tersebut bermakna sama tetapi di kalangan pemerintah kata pengadaan tanah lebih banyak digunakan sekaligus menunjukkan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintah (*governance business*).⁷²

Menurut Boedi Harsono, Pengadaan Tanah adalah 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 mencapai kata sepakat antara empunya tanah dan pihak yang memerlukan.⁷³

Pihak yang berhak adalah pihak yang mempunyai obyek pengadaan tanah. Obyek pengadaan tanah yaitu tanah, ruang atas tanah, dan bawah tanah, bangunan, benda yang berkaitan dengan tanah, atau hal lainnya yang berhubungan dengan tanah. Dengan demikian dapat memberi kesimpulan bahwa, pengadaan tanah merupakan kegiatan pelepasan hak atas tanah terhadap pemilik hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian yang layak, adil serta memberi kemanfaatan untuk kepentingan umum.

⁷² Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli Dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta: Tatanusa, 2016), hal. 9

⁷³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2009), hal.7

Jika dilihat berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu adanya penyelenggaraan bagi pembangunan yang dapat mewujudkan masyarakat yang adil, makmur serta sejahtera.

Selanjutnya, Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan suatu kegiatan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang membutuhkan tanah, bahkan hubungan dengan tanah itu sendiri. Oleh karena itu pengadaan tanah termasuk salah satu kegiatan yang terkait dengan pihak pemegang hak dan pihak yang menginginkan beralihnya hak tersebut, maka proses peralihan hak itu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁷⁴

2. Asas-Asas Pengadaan Tanah

Setiap undang-undang terlebih yang terkait dengan pengaturan kegiatan atau urusan selalu mencantumkan asas-asas hukum. Di dalam Pasal 2 Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, terdapat asas-asas yang menjadi standart atau kaidah moral dalam penyelenggaraan pengadaan tanah. hal tersebut memberikan tujuan dalam mengedepankan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan hukum tanah nasional.

⁷⁴ Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2016), hal. 44

Adapun asas-asas dalam pengadaan tanah, sebagai berikut:

- a. Asas kemanusiaan adalah pengadaan tanah harus memberikan perlindungan dan menghormati hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dengan proporsional.
- b. Asas keadilan adalah pengadaan tanah harus memberikan jaminan penggantian ganti kerugian yang layak terhadap pihak yang berhak dan dapat memulihkan kondisi sosial dan ekonomi.
- c. Asas kemanfaatan adalah pengadaan tanah harus memberikan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah serta memberikan kemanfaatan secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan Negara.
- d. Asas kepastian adalah pengadaan tanah harus memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah, serta memberikan hak dan kewajiban setiap pihak yang berhak dilakukan menurut tata cara yang di atur peraturan perundang-undangan.
- e. Asas keterbukaan adalah pengadaan tanah harus memberikan akses masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah berhak memperoleh informasi serta memberikan sikap tranparansi terhadap pelaksanaan pengadaan tanahnya.
- f. Asas kesepakatan adalah seluruh kegiatan pengadaan tanah didasari kesepakatan musyawarah antara kedua belah pihak tanpa adanya unsur keterpaksaan untuk mencapai kesepakatan bersama.

- g. Asas keikutsertaan adalah pengadaan tanah mampu memberikan peran serta dukungan atas penyelenggaraan pengadaan tanah terhadap seluruh pemangku kepentingan dalam tiap pengadaan tanah yang diperlukan agar meminimalkan penolakan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.
- h. Asas kesejahteraan adalah pengadaan tanah dapat memberikan nilai tambah bagi masyarakat untuk keberlangsungan kehidupan pihak yang berhak.
- i. Asas keberlanjutan adalah pengadaan tanah mampu memberikan hasil kegiatan pembangunan yang dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
- j. Asas keselarasan adalah pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang, memberikan kemanfaatan dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.⁷⁵

Dalam hukum tanah nasional dikemukakan mengenai asas-asas yang berlaku dalam penguasaan tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak pihak penguasa sekalipun, jika gangguan atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional.

⁷⁵ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah..., hal. 4

- 2) Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (*illegal*) tidak dibenarkan dan diancam dengan sanksi pidana.
- 3) Bahwa pengawasan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun, baik oleh semua anggota masyarakat maupun pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya.
- 4) Bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada, baik gangguan oleh sesama anggota masyarakat maupun gangguan oleh penguasa.
- 5) Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun juga untuk kepentingan umum perolehan tanah yang diwakili seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun imbalannya yang merupakan hak pemegang atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.
- 6) Bahwa hubungan dengan yang sudah disebutkan di atas, dalam keadaan biasa untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya,

termasuk juga penggunaan lembaga penawaran yang diikuti dengan konsinyasi pada pengadilan negeri.

- 7) Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk kepentingan umum dan tidak memungkinkan untuk digunakan tanah lain, sedangkan musyawarah yang telah diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, maka dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam artian tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya, dengan menggunakan acara pencabutan hak.
- 8) Bahwa dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian, yang bukan hanya meliputi tanahnya, bangunan dan tanaman pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian lainnya yang diderita akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.
- 9) Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut, jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa sehingga bekas pemegang haknya tidak mengalami penurunan baik dalam bidang sosial maupun tingkat perekonomiannya.⁷⁶

⁷⁶ Arie Sukanti Hutagalung, *Teburan Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: LPHI, 2005), hal. 377

3. Tujuan Pengadaan Tanah

Disamping penetapan pada asas-asas pengadaan tanah, undang-undang pengadaan tanah juga menentukan atas tujuan pengadaan tanah tersebut. Tujuan pengadaan tanah yaitu menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan yang dapat berguna untuk meningkatkan bentuk kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin pada kepentingan hukum para pihak yang berhak atas tanahnya.⁷⁷ Semakin banyaknya pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum maka pada hakikatnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum sangat penting dilakukan dan pelaksanaannya perlu dilakukan secara cepat, tepat dan transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.⁷⁸ Jika tujuan pengadaan tanah sudah dilakukan secara cermat dan juga berhati-hati dalam pelaksanaannya maka tentu masyarakat yang terkena dampak pengadaan tanah tersebut mampu merasakan arti dari tujuan untuk kesejahteraan, kemakmuran serta kebermanfaatannya atas pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum tersebut.

4. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hal. 30

Keberhasilan pemerintah dalam penyelenggaraan pengadaan tanah dapat dinilai dalam hal, sebagai berikut:

- a. Penghargaan hak asasi manusia dalam pengadaan tanah
- b. Tata kelola pemerintah dalam pengadaan tanah
- c. Kepastian waktu penyelesaian pengadaan tanah

Penghargaan hak asasi manusia sangat penting sebagai dasar penilaian penyelenggaraan pengadaan tanah atas dasar, antar lain:

- a. Hak asasi manusia dijamin dalam konstitusi negara yaitu UUD 1945
- b. Hak asasi manusia merupakan kewajiban pemerintah
- c. Hak asasi manusia merupakan syarat keberlangsungan negara

Di dalam perspektif kebangsaan, tanah merupakan tempat berpijak bagi penduduk suatu negara sekaligus sebagai identitas teritorial batas suatu negara. Sedangkan Warga negara adalah penduduk yang secara hukum menjadi unsur yang menjalankan kehidupan bernegara.⁷⁹ Oleh karena itu, tidak bisa dipungkiri bahwa terdapat hubungan yang sangat erat serta bersifat mutlak antara masyarakat dengan tanah. Maka dapat memberikan kesimpulan bahwa tanah merupakan bagian dari hak asasi manusia itu sendiri, setiap masyarakat atau warga negara dan apabila dalam perolehan tanah dengan cara memberi penekanan terhadap hak asasi manusia maka masyarakat bisa dirugikan, serta

⁷⁹ Nanda Isnandar dan Hadi Arnowo, *Prinsip Dan Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, (Banyumas: SIP Publishing, 2021), hal. 19

keberlangsungan hidup masyarakat akan menjadi semakin terpuruk akibat adanya pengadaan tanah yang akan melahirkan masalah sosial.

Pelaksanaan pengadaan tanah saja tidak cukup dikarenakan ada bagian lain yang tidak kalah penting yaitu tata kelola pemerintah (*government governance*). Di dalam penyelenggaraan pengadaan tanah terdapat sistem dan prosedur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang harus dilaksanakan secara tepat dan benar. Kegiatan operasional dalam rangka pengadaan tanah harus terukur berdasarkan biaya, tahapan, mekanisme dengan bukti-bukti yang jelas. Dalam hal ini pembuktian harus mencakup semua pelaksana. Apabila prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) tidak dijalankan, maka penyelenggaraan pengadaan tanah berpotensi melahirkan tindak pidana korupsi yang dapat menjerat pelaksana pengadaan tanah.

Memberikan perhatian khusus terhadap batas waktu penyelesaian pengadaan tanah yang juga sangat penting karena itu terkait dengan pembangunan konstruksi atau pemanfaatan tanah lainnya. Mengingat unsur biaya pengadaan tanah tidak lain bersalah dari APBN dan atau APBD maka lambatnya pengadaan tanah berimbas juga kepada pembengkakannya biaya pembangunannya. Pembengkakan biaya tersebut merupakan inefisiensi pembangunan dan dapat menyebabkan tidak tercapainya rencana pembangunan. Oleh karena itu penyelenggaraan pengadaan tanah harus dipandang sebagai suatu pekerjaan yang membutuhkan konsentrasi, koordinasi dan kolaborasi

serta komitmen dari pihak-pihak yang telah terlibat dan terkait atas penyelenggaraan pengadaan tanah tersebut.⁸⁰

Realita dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dalam kehidupan di masyarakat masih banyak menimbulkan gejolak di dalam praktiknya serta memberi permasalahan yang paling banyak menyita waktu, khususnya pada masalah pemberian ganti kerugian dimana masih saja terjadi adanya pemaksaan dari pihak baik pemerintah yang menetapkan harga besaran ganti kerugian secara sepihak ataupun pemilik tanah menuntut harga ganti kerugian yang dianggap wajar, sementara hukum yang ada belum mampu menyatukan terhadap dua kepentingan yang berbeda tersebut, sehingga terjadi adanya pemaksaan serta intimidasi terhadap masyarakat dalam hal pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan memberikan dampak penghambatan pembangunannya.

Dalam hal ini sasaran dari penyelenggara pengadaan tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut:

- a. Menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum
- b. Menjamin kelangsungan hidup masyarakat yang tanahnya terdampak pengadaan tanah agar tidak menjadi lebih buruk
- c. Menjamin penyelenggaraan pengadaan tanah tidak melanggar asas-asas dalam penggunaan dana APBN maupun APBD

⁸⁰ *Ibid.*, hal. 21-22

d. Menjamin penyerahan hasil pengadaan tanah dalam tepat waktu.⁸¹

Untuk menjamin kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berjalan sesuai dengan target, maka proses pelaksanaannya harus memenuhi syarat-syarat pengadaan tanah sebagai berikut:

- 1) Pemerintah daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum
- 2) Pemerintah daerah menjamin tersedianya pendanaan untuk kepentingan umum

5. Tahapan Penyelenggaraan Pengadaan Tanah

Tahapan pengadaan tanah disebutkan dengan tegas dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan peraturan pelaksanaannya yang telah berubah beberapa kali yakni yang terakhir adalah Perpres Nomor 148 Tahun 2015 sebagai perubahan keempat dari Perpres Nomor 71 Tahun 2012, tahapan dalam pengadaan tanah dimulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil yang akan dijabarkan sebagai berikut:⁸²

⁸¹ *Ibid.*, hal. 31

⁸² Edi Rohaedi, dkk, *Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jurnal Pakuan Law Review Volume 5 Nomor 1 Januari-Juni 2019), hal. 208-2016

a. Tahapan Perencanaan

Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sesuai ketentuan Pasal 15 ayat 1 Undang-undang pengadaan tanah agar menyusun dokumen perencanaan pengadaan tanah, yang sedikitnya memuat:

- 1) Maksud dan tujuan pembangunan
- 2) Kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan nasional dan daerah
- 3) Letak tanah
- 4) Luas tanah yang dibutuhkan
- 5) Gambaran umum status tanah
- 6) Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah
- 7) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah
- 8) Perkiraan nilai tanah
- 9) Rencana penganggaran

Dokumen perencanaan pengadaan tanah tersebut sesuai ketentuan penjelasan atas Pasal 15 ayat 2 Undang-undang pengadaan tanah disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup:

- 1) Survei sosial ekonomi
- 2) Kelayakan lokasi
- 3) Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat
- 4) Perkiraan nilai tanah

- 5) Dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari pengadaan tanah dan pembangunan
- 6) Studi lain yang diperlukan

Dokumen perencanaan tersebut selanjutnya diserahkan oleh instansi yang memerlukan tanah kepada gubernur yang melingkupi wilayah dimana letak tanah berada.

b. Tahap Persiapan

Dalam tahapan persiapan, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat 2 dan Pasal 9 ayat 1 Perpres pengadaan tanah, gubernur membentuk tim persiapan dalam waktu paling lama 2 hari kerja sejak dokumen perencanaan pengadaan tanah diterima secara resmi oleh gubernur, yang beranggotakan:

- 1) Bupati/walikota
- 2) Satuan kerja perangkat daerah provinsi terkait
- 3) Instansi yang memerlukan tanah
- 4) Instansi terkait lainnya

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas tim persiapan, gubernur membentuk sekretariat persiapan pengadaan tanah yang berkedudukan di sekretariat daerah provinsi. Adapun tugas tim persiapan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 Perpres pengadaan tanah adalah sebagai berikut:

- 1) Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan
- 2) Melakukan pendataan awal lokasi rencana pengadaan tanah

- 3) Melakukan konsultasi publik rencana pembangunan
- 4) Menyiapkan penetapan lokasi pembangunan
- 5) Mengumumkan penetapan lokasi

c. Tahapan Pelaksanaan

Berdasarkan Pasal 27 ayat 1 Undang-undang pengadaan tanah berdasarkan penetapan lokasi instansi yang membutuhkan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah dapat dilakukan setelah penetapan lokasi oleh gubernur. Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh unit pelaksanaan pengadatan tanah di kantor wilayah BPN provinsi atau kantor pertanahan kabupaten/kota. Adapun kegiatan-kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah
- 2) Penilaian ganti kerugian
- 3) Pemberian ganti kerugian
- 4) Pelepasan hak atas tanah

d. Tahapan Penyerahan Hasil

Sesuai ketentuan Pasal 112 ayat 1 dan 4 Perpres Nomor 148 Tahun 2016, ketua pelaksana pengadaan tanah menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah disertai data pengadaan tanah paling lama 3 hari kerja sejak pelepasan hak objek pengadaan tanah dengan berita acara. Setelah proses

penyerahan, paling lama 30 hari kerja instansi yang memerlukan tanah wajib melakukan pendaftaran/pensertifikatan untuk dapat dimulai proses pembangunan.

C. Pembangunan

1. Pengertian Pembangunan

Di kehidupan sehari-hari, istilah pembangunan sangat sering digunakan dalam berbagai bidang. Pembangunan sering kali dikaitkan dengan bidang ekonomi, bidang politik, mental, tata negara, dan bidang-bidang lainnya. Istilah ini sering kali juga dikaitkan dengan perubahan ke arah yang lebih baik ataupun perubahan hal-hal lama ke berbagai hal baru. Pembangunan merupakan suatu usaha atau rangkaian kegiatan usaha pertumbuhan dan perubahan yang terencana dan dilaksanakan secara sadar oleh suatu bangsa dan negara serta pemerintah dalam rangka pembinaan bangsa. Kegiatan pembangunan mutlak perlu dilaksanakan demi terciptanya kehidupan yang lebih baik dan juga untuk beradaptasi dengan apa yang terjadi di lingkungan sekitar.

Menurut Mohammad Ali, pembangunan merupakan setiap upaya yang dikerjakan secara terencana untuk melaksanakan perubahan yang memiliki tujuan utama untuk memperbaiki dan menaikkan taraf hidup, kesejahteraan, dan kualitas manusia.⁸³

⁸³ . diakses pada tanggal 14 maret 2021

D. Kepentingan Umum

1. Pengertian Kepentingan Umum

Selain persoalan tentang ganti kerugian atas pengadaan tanah, salah satu persoalan yang sering terjadi yaitu berkaitan dengan pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu sendiri yang merupakan penentuan pada titik keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi yang ada di dalam pembangunan. Pembahasan terkait dengan prinsip-prinsip kepentingan umum dalam pengadaan tanah bagi pembangunan menjadi penting dengan adanya persepsi yang sama antara pemerintah dan elemen masyarakat yang tanahnya akan diambil oleh pemerintah, yang dapat diharapkan yaitu akan meniadakan atau paling tidak mengurangi frekuensi konflik dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini.⁸⁴

Di Indonesia sendiri, pengertian kepentingan umum telah mengalami beberapa perubahan konsep dan pengertian. Perubahan itu dapat dilihat dari beberapa peraturan yang telah dilakukan. Hak-hak atas tanah tidak bersifat mutlak, melainkan bersifat relatif (terbatas) yaitu untuk kepentingan umum, negara dapat melakukan pengambilan hak atas tanah dengan memberi ganti kerugian yang layak kepada pemegang

⁸⁴ Mukmin Zakie, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia*, (Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 18 Oktober 2011: 187-206 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta), hal. 11

hak atas tanahnya. Selanjutnya kepentingan umum dapat diidentikkan dengan kepentingan bangsa dan negara, kepentingan umum ini diberlakukan bersama untuk rakyat dan kepentingan pembangunan.⁸⁵

Menurut John Salindeho, kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan tetap memperhatikan aspek-aspek sosial, politik, psikologi, dan Hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.⁸⁶

Kepentingan umum (*Publik Interest*) merupakan kepentingan negara sebagai badan hukum, dan kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat. Istilah kepentingan umum menjadi titik sentral dari pengadaan tanah.⁸⁷

Menurut Maria S.W Soemardjono pengertian kepentingan umum dengan merujuk kepada keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yaitu sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Beliau juga mengusulkan agar konsep kepentingan umum, selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 14

⁸⁶ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1988), hal. 40

⁸⁷ <http://em-mizan.blogspot.co.id/2009/11/hukum-adalah-suatu-peraturan-norma.html> diakses pada tanggal 15 april 2021

(social profitable atau for public use atau actual used by the public).

Agar unsur kemanfaatan ini terpenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan atau secara langsung, seyogyanya dilakukan melalui penelitian yang terpadu.

2. Kriteria Kepentingan Umum

Konsep kepentingan umum tidak pernah dirumuskan dengan memadai dalam hukum positif, hal ini sebagai konsekuensi dari pada konsep kepentingan umum itu sendiri yang tidak dapat didefinisikan pengertiannya.

Kepentingan umum hanya konsep yang dapat kita tetapkan melalui kriterianya saja. Kepentingan umum adalah konsep hukum yang kabur, hanya untuk alasan praktis pada konsep kepentingan umum itu diterapkan. Maria S.W Soemardjono juga menyatakan bahwa konsep kepentingan umum harus memenuhi dua hal yakni *pertama* peruntukannya yang ditujukan untuk kegiatan apa dan *kedua* kemanfaatannya yang mana kegiatan tersebut memberikan manfaat bagi masyarakat.

Selanjutnya Gunanegara mengidentifikasi ada 6 (enam) syarat kepentingan umum yang masuk pada kriteria dalam kepentingan umum, yaitu sebagai berikut:⁸⁸

⁸⁸ Cristiana Tri Budhayati, *Kriteria Kepentingan Umum Dalam Peraturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Di Indonesia*, (Jurnal Hukum Refleksi Hukum Edisi April 2012 Universitas Kristen Satya Wacana), hal. 48-49

a. Dikuasai dan/atau dimiliki oleh negara

Artinya kepentingan umum dapat dilihat dari perspektif kepemilikan, yang berarti bahwa apapun tindakan negara, apabila untuk dimiliki negara maka tindakan itu untuk kepentingan umum. Kepemilikan negara dapat diartikan sebagai hak milik bangsa Indonesia yang penguasaan, penggunaan, pemanfaatan serta peruntukannya ditujukan kepada kepentingan bersama yaitu bangsa yang diatur dan dikelola oleh negara.

b. Tidak boleh diprivatisasi

Berkaitan dengan konsep kepemilikan dan penguasaan negara adalah untuk kepentingan umum, maka tidak dapat diprivatisasi. Larangan demikian dapat dipahami karena dengan adanya privatisasi telah membatasi publik dalam menggunakan benda-benda tersebut. Kepentingan umum mengharuskan semua orang dapat mengakses, memanfaatkan dan menggunakan secara bebas tanpa adanya batasan dari negara.

c. Tidak untuk mencari keuntungan

Bahwa tugas-tugas umum dari tidak langsung maupun langsung yang ditujukan hanya untuk kepentingan umum dengan diorientasikan untuk tidak mencari keuntungan yang dapat merugikan negara bahkan seluruh masyarakat Indonesia.

d. Untuk kepentingan lingkungan hidup

Gunanegara memberikan rasionalisasi bahwa seluruh *public good* yang dikuasai atau dimiliki oleh negara dapat bersama-sama memanfaatkan dan mempergunakan seluruh fasilitas kepentingan umum yang tidak hanya untuk rakyat akan tetapi juga untuk kepentingan seluruh umat manusia. Oleh karena itu, *public good* yang merupakan *natural resources* perlu dilestarikan. Dengan demikian, tindakan negara yang diperuntukkan lingkungan hidup yaitu termasuk dalam kepentingan umum.

e. Untuk tempat ibadah atau tempat suci lainnya

Ketika negara membangun tempat ibadah yang sebagaimana perwujudan pelaksanaan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana beribadah merupakan hak dari setiap warga negara Indonesia sendiri. Dengan begitu, pembangunan untuk tempat beribadah tersebut termasuk dalam pembangunan untuk kepentingan umum.

f. Ditetapkan dengan undang-undang

Agar tetap ada legitimasi yang merupakan suatu kegiatan untuk kepentingan umum yaitu ditetapkan dalam undang-undang. Pengaturan untuk kepentingan umum ini tidak dapat ditetapkan oleh

peraturan yang tatarannya lebih rendah dari undang-undang karena nanti dapat melemahkan dalam penguatan hukumnya.

Di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, pasal 1 angka 6 merumuskan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan di gunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan amanat UUD 1945, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, karena pemerintah mempunyai tanggung jawab yang sangat besar terhadap masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karena itu, penjelasan umum terkait dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian 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 Undang-Undang Dasar 1945 dan hukum tanah nasional, antara lain prinsip kemanusiaan, keadilan, kemafaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan,

keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan, sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.⁸⁹

Kepentingan umum pada hakikatnya tidak dapat mengabaikan kepentingan pribadi, bahkan harus mencirikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kepentingan pemilik tanah tidak diabaikan
- b. Tidak menyebabkan pemilik tanah mengalami kemunduran dalam kehidupan selanjutnya baik sosial maupun ekonomi
- c. Pemilik tanah memperoleh manfaat, baik secara langsung maupun tidak langsung penggunaan tanahnya yang dilepaskan haknya
- d. Ada kelayakan ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik tanah.⁹⁰

Di dalam tataran Undang-undang, kriteria-kriteria tanah yang digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang diberi pengertian sebagai kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, serta dapat dibuat acuan dalam kriteria kepentingan umum.

⁸⁹ Muhammad Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hal. 22-23

⁹⁰ Subekti Rahayu, *Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, (Yustisia Jurnal Hukum Universitas Sebelas Maret Vol.5 No.2 Mei-Agustus 2016), hal.383

Disamping itu, Pasal 10 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, merumuskan secara limitatif pada kriteria penggunaan tanah untuk kepentingan umum yang digunakan untuk pembangunan, yakni sebagai berikut:

- a. Pertanahan dan keamanan nasional
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya
- d. Pelabuhan, bandara udara, dan terminal
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah
- h. Tempat pembuangan, dan pengolahan sampah
- i. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah
- j. Fasilitas keselamatan umum
- k. Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik
- m. Cagar alam dan cagar budaya
- n. Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa
- o. Penataan pemukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa

- p. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah
- q. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum⁹¹

Berdasarkan pengertian kepentingan umum yang sudah dijelaskan di atas, dapat dikategorikan kegiatan-kegiatan yang mempunyai unsur kepentingan umum, yakni sebagai berikut:

- a. Adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat
- b. Dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah
- c. Tidak digunakan untuk mencari keuntungan
- d. Masuk dalam daftar kegiatan yang telah ditentukan
- e. Perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan RT/TW dan rencana pembangunan nasional dan daerah.⁹²

E. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Pemerintah telah mengeluarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaan yang menjadi sebuah dasar hukum untuk memperoleh tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT) yang diketuai oleh kepala kantor wilayah badan pertanahan nasional provinsi, kemudian kepala kantor

⁹¹ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah

⁹² Umar Said Sugiharto, *Hukum Pengadaan Tanah Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, (Malang: Setara Press, 2015), hal. 73

wilayah dapat melimpahkan kewenangannya kepada kepala kantor pertanahan Kabupaten/Kota sebagai ketua pelaksana pengadaan tanah. Memperoleh tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditempuh melalui pelepasan pada hak atas tanah oleh pihak yang berhak atas tanah dan menerima ganti kerugian. Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 bahwa pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Undang-undang tersebut mengkhususkan pengaturannya pada penyediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kepentingan umum diartikan yaitu kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut menggunakan kata “harus diwujudkan”, ini berarti bahwa berhasil atau tidaknya mewujudkan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat tergantung bagaimana penyelenggaraan pengadaan tanah itu benar-benar bekerja secara profesional, proporsional, dan prinsip kehati-hatian karena pada sisi yang lain penyelenggara pengadaan tanah berkewajiban pula melindungi hak-hak pemegang hak atas tanah. Oleh karena itu, proses pengadaan tanah tersebut harus dilakukan sesuai dengan asas dan tujuannya.⁹³ Adapun kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan

⁹³ Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, (Bandung: PT Refiks Aditama, 2016), hal. 11-12

ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Unsur-unsur pengadaan tanah, sebagai berikut:

1. Kegiatan menyediakan tanah
2. Pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Pengertian ganti kerugian menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 pada Pasal 1 angka 10 merupakan penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.
3. Pihak yang berhak

Pengertian terhadap pihak yang berhak menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 pada Pasal 1 angka 3 adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah itu sendiri.⁹⁴

Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang tersebut, maka secara hukum peraturan perundang-undangan terkait dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sudah tidak berlaku lagi, kecuali Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan hal lain. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan kegiatan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang membutuhkan tanah, bahkan hubungan dengan tanah itu sendiri. Oleh karena itu, pengadaan tanah termasuk salah satu kegiatan yang terkait dengan pihak pemegang hak dan pihak yang menginginkan beralihnya hak tersebut, maka proses

⁹⁴ Urip Santoso, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2013), hal. 36-37

peralihan hak itu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari pengadaan tanah itu sendiri yaitu sebagai upaya pemerintah dalam melaksanakan tanggung jawabnya, yaitu mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur. Dengan demikian, tujuan pengadaan tanah menurut undang-undang ini dalam pasal 3 menentukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak.⁹⁵

Terdapat 3 cara yang digunakan dalam pelaksanaan pengadaan tanah yaitu sebagai berikut:⁹⁶

1. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
2. Pencabutan hak atas tanah.
3. Jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah. Sedangkan pengadaan tanah untuk swasta dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang terkait.

⁹⁵ Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah*,...hal. 44

⁹⁶ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*,...hal. 421

Kewenangan pemerintah dalam pengadaan tanah telah diatur pada Pasal 4, 6, 11, dan Pasal 12 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 yang menentukan sebaga berikut:⁹⁷

Di dalam Pasal 4 menentukan:

1. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum.
2. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya pendanaan untuk kepentingan umum.

Di dalam Pasal 11 menentukan:

1. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
2. Dalam hal instansi yang memerlukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 adalah Badan Usaha Milik Negara, maka tanahnya menjadi milik Badan Usaha Milik Negara.

Di dalam Pasal 12 menentukan:

1. Pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 huruf b sampai dengan huruf r wajib diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta.

⁹⁷ Muhammad Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*,...hal. 57-59

2. Dalam hal pembangunan pertanahan dan keamanan nasional sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 huruf a, pembangunannya diselenggarakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka dapat diklasifikasi kewenangan dan kewajiban pemerintah daerah dibidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum.
2. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menjamin tersediannya pendanaan untuk kepentingan umum.
3. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Pemerintah.
4. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah.
5. Pembangunan untuk kepentingan umum wajib diselenggarakan Pemerintah dan dapat bekerja sama dengan Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau Badan Usaha Swasta.

Selanjutnya, mengenai persoalan tentang kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan amanat UUD 1945, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, karena pemerintah

mempunyai tanggung jawab yang sangat besar terhadap masyarakat, bangsa, dan negara. Oleh karena itu, pembangunan untuk kepentingan umum sendiri merupakan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Sedangkan pembangunan sarana umum yang dilakukan oleh swasta (badan hukum swasta) bukan termasuk kategori pembangunan untuk kepentingan umum. Untuk itu, maka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah dan memberikan ganti kerugian yang layak serta adil.⁹⁸

F. Konsep Siyasah (*Siyasah Syar'iyah*)

Pengertian fiqh siyasah merupakan *tarqib idafi* atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata yaitu *fiqih* dan *siyasah*. Secara etimologi, fiqh merupakan bentuk *mashdar* dari kata faqiha *yafqahu-fiqhan* yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan atau tindakan tertentu. Sedangkan secara etimologi, fiqh lebih populer didefinisikan sebagai ilmu tentang hukum-hukum syara' yang bersifat perbuatan yang dipahami dalil-dalilnya secara jelas dan terperinci.⁹⁹

Apabila digabungkan menjadi dua kata yaitu *fiqih* dan *siyasah* maka pengertian pada *fiqih siyasah* adalah mengurus atau mempelajari hal-hal yang bersifat umum bagi negara islam dengan cara yang menjamin bagi

⁹⁸ *Ibid.*, hal. 60

⁹⁹ Ibnu Manzhur, *Lisan Al-Ara Jus 6*, (Beirut: Dar Al-Shadr, 1968), hal. 108

perwujudan, kemaslahatan serta menolak kemudhoratan dengan tidak melebihi masalah terhadap batas-batas syari'ah maupun pokok-pokok syari'ah yang *kulliy* artinya makna daripada *kulliy* ini bersifat universal atau umum meskipun tidak sesuai dengan pendapat ulama-ulama mujtahid.¹⁰⁰ Selanjutnya sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa terdapat dua (2) unsur penting dalam fiqh siyasah yang saling berhubungan secara timbal balik yaitu mengenai pihak yang mengatur dan pihak yang diatur. Dilihat dari unsur yang dilihat dari fiqh siyasah, maka ilmu yang telah dikemukakan ini mirip dengan ilmu politik. Adapun siyasah jika diartikan menurut kata *sasa* yang berarti mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan kebijaksanaan. Secara istilah siyasah diartikan sebagai proses mengatur perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.¹⁰¹ Kata politik islam dalam literatur islam sering disebut juga dengan fiqh siyasah terkhusus pada siyasah syar'iyyah yang merupakan bagian dari fiqh muamalah yang sangat dinamis dan berkembang secara cepat. Ada titik menariknya dimana banyak yang tidak tersadar bahwa ijma' pertama yang terjadi dalam sejarah fiqh para sahabat justru menjurus di dalam bidang fiqh siyasah dan bukan pada fiqh ibadah atau yang lainnya. Karena sebelum terdapat ilmu fiqh dan kaidah-kaidah ushul fiqh disusun pada abad kedua hijriyah, para khalifah al-rasyidin dan sahabat yang lain bukan hanya menyadari terhadap

¹⁰⁰ Abdul Wahab Al-Khalaf, *Al-Siyasah Wa Al-Syari'ah*, (Kairo: Dar Anshor, 1997), hal. 15

¹⁰¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektual Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014), hal. 4-5

pentingnya sebuah kepemimpinan dan pemerintahan dalam islam, akan tetapi langsung pada penerapannya yaitu menerapkan dalam dunia nyata hanya beberapa saat sepeninggalnya Rasulullah Saw.¹⁰² Ibnu Aqil mendefinisikan siyasah merupakan segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemafsadatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan Allah swt juga tidak menentukannya.¹⁰³

Adapun kata politik di dalam politik islam identik dengan siyasah, yang secara kebahasaan artinya mengatur. Kata ini diambil dari akar kata yaitu *saasa-yasuusu* yang berarti mengemudikan, mengendalikan, mengatur dan lain sebagainya. Al Qaradhawy dalam bukunya *Al siyasah al syari'ah* menyebutkan terdapat dua bentuk makna siyasah menurut ulama yaitu arti umum dan arti khusus. Secara umum siyasah berarti pengaturan berbagai urusan manusia dengan syari'at islam. Sedangkan secara khusus siyasah bermakna kebijakan dan aturan yang dikeluarkan oleh penguasa guna mengatasi suatu mafsadat yang timbuluk atau sebagai solusi bagi suatu keadaan tertentu. Sementara terdapat pendapat dari Ahmad Fathu Bahansi yang mendefinisikan bahwa siyasah syar'iyah dengan pengaturan kemaslahatan manusia berdasarkan syara'.¹⁰⁴

¹⁰² *Ibid.*, hal. 48

¹⁰³ Mustofa Hasan, *Aplikasi Teori Politik Islam Prespektif Kaidah-Kaidah Fikih*, (Jurnal Madania, Juni 2014), hal. 99

¹⁰⁴ Mutiara Fahmi, *Prinsip Dasar Hukum Politik Islam Dalam Prespektif Al-Qur'an*, (Jurnal Petita, April 2017), hal. 49

G. Media massa online

Media online disebut juga dengan digital media yang tersaji secara online di situs web (website) internet. Media online secara umum yaitu segala jenis atau format media yang hanya dapat diakses melalui internet yang berisikan teks, foto, video dan suara. Media online juga dapat dimaknai sebagai sarana komunikasi secara online dengan pengertian bahwa media online secara umum ini, maka email, mailing, list, website, blog, dan media sosial (sosial media) juga termasuk dalam kategori media online.

Media massa online di era digital ini ada berbagai pilihan media yang dapat digunakan dan dimanfaatkan untuk menyampaikan pesan seperti televisi, media cetak bahkan media online . Kebutuhan akan informasi saat ini menjadi sebuah keharusan bagi setiap manusia. Jadi, banyak manusia yang lebih memilih media yang cepat dan mudah untuk diakses untuk mendapatkan informasi. Faktanya saat ini hampir seluruh manusia dan masyarakat memiliki alat atau teknologi yang dapat digunakan untuk mendapatkan informasi dengan mudah seperti smartphone atau sejenisnya.¹⁰⁵ Dengan adanya jangkauan yang mudah tersebut, masyarakat menjadi semakin mudah dan cepat menangkap informasi yang terjadi saat ini, termasuk pada pemberitaan media online yang

¹⁰⁵ Septiawan Santana K, *Jurnalisme Kontemporer*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hal. 135.

terkait dengan permasalahan Pemberian Ganti Kerugian pada pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya di daerah Jawa Timur.

H. Penelitian Terdahulu

Menghindari terjadinya pengulangan penulisan maka perlu diuraikan kajian pustaka terdahulu yang pernah diteliti oleh peneliti lain. Sejauh ini pengamatan dari penulis, sudah ada beberapa karya tulis yang mengangkat tema Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, antara lain:

Karya ilmiah pertama adalah karya ilmiah yang ditulis oleh Setiyo Utomo dengan judul “Problematika Proses Pengadaan Tanah”. Karya ilmiah ini diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Mulawarman pada tahun 2020. Jurnal ini berisi tentang bagaimana proses pengadaan tanah di Kabupaten Kutai Barat yang harus menerapkan prinsip kehati-hatian dalam proses pengadaan tanah terutama perbedaan suatu peraturan daerah yang harus memberikan keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat. Pengadaan tanah yang berhubungan dengan sistem ganti kerugian sehingga kesesuaian besaran ganti kerugian harus menjadi faktor penentu agar tidak terjadi konflik agraria. Konsep musyawarah tentunya menjadi penentu terhadap proses peralihan tanah bagi masyarakat kepada pemerintah. Penguasaan tanah dan penggunaan tanah haruslah berlandaskan hak yang disediakan dalam hukum tanah nasional sehingga masyarakat dapat terlindungi oleh hukum akibat adanya gangguan dari berbagai pihak mulai dari masyarakat itu sendiri hingga para penguasa yang akan

menguasai tanah tersebut. Untuk untuk pemerintah Kabupaten Kutai Barat dan Kantor Pertanahan Kabupaten Kutai Barat harus saling bersinegri dalam melakukan pembangunan terkait dengan pengadaan tanah serta selalu aktif dalam memberikan sosialisasi kepada masyarakat yang akan mengurangi terjadinya kesalahpahaman sehingga menimbulkan sengketa.¹⁰⁶ Penelitian ini terfokus pada permasalahan dalam proses pengadaan tanah, sehingga berbeda dengan penelitian yang diteliti penulis yang memfokuskan pada konteks pemberian ganti kerugiannya.

Karya ilmiah kedua adalah karya ilmiah yang ditulis oleh Shartoyo dan Sako Iqsal Madani dengan judul “Analisis Terhadap Penetapan Nilai Ganti Untung Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Tol”. Karya ilmiah ini diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada tahun 2021. jurnal ini berisi tentang analisa terhadap penetapan nilai pengganti dalam pembebasan tanah untuk kepentingan umum, serta pelaksanaan pada pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah yang memberikan pengertian bahwa hambatan yang berasal dari masyarakat pemegang hak atas tanah dan hak lain, bangunan dan tanaman serta benda-benda yang berkaitan dengan tanah merupakan kurangnya kesadaran masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan dan adanya perbedaan pendapat serta keinginan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti kerugian antara pemegang hak yang satu dengan pemegang hak yang lainnya

¹⁰⁶ Setiyo Utomo, Problematika Proses Pengadaan Tanah (Jurnal Justisia Sinta 4 Vol 5 No 2 Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, 2020) diakses melalui <https://jurnal.ar-raniry.ac.id> pada tanggal 24 September 2021

terjadi karena pemilik tanah cenderung mementingkan kepentingan individu atau nilai ekonomis tanah.¹⁰⁷ Penelitian ini terfokus pada nilai pemberian ganti kerugian pembebasan tanah untuk kepentingan umum, sehingga terdapat persamaan dengan penelitian yang diteliti oleh penulis.

Karya ilmiah ketiga adalah Karya ilmiah yang ditulis oleh Putri Lestari dengan judul “Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila”. Karya ilmiah ini diterbitkan oleh Universitas Esa Unggul Jakarta pada tahun 2020. Hasil dari penelitian ini adalah pembangunan nasional tak lain merupakan tujuan dari negara yang bermaktab dalam pancasila dan pembukaan UUD 1945. Hal tersebut memberikan pengertian bahwa dalam pelaksanaan seluruh aspek-aspek kegiatan dalam pembangunan harus dilakukan berdasarkan amanat-amanat pancasila dan UUD 1945. Termasuk pada aspek kegiatan di dalamnya yaitu mengenai pengadaa tanah. Diantara semua asas yang diamanatkan oleh Undang-undang di dalam pelaksanaan pengadaan tanah, asas kemanusiaan dan keadilan merupakan asas pokok sebagai dasar kriteria bahwa pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan sesuai dengan nilai-nilai pancasila. Namun demikian, tidak berarti bahwa asas-asas lain dapat diabaikan. Kesemuanya harus secara bersama-sama ditegakkan dan direalisasikan.¹⁰⁸ Penelitian ini terfokus pada pelaksanaan

¹⁰⁷ Suhartoyo, dkk, Analisis Terhadap Penetapan Nilai Ganti Untung Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Jalan Tol (Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2021) diakses melalui <https://ejournal2.undip.ac.id> pada tanggal 24 September 2021

¹⁰⁸ Putri Lestari, Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum di Indonesia Berdasarkan Pancasila (Universitas Esa Unggul Jakarta, 2020) diakses melalui <https://jurnal.penerbitsign.com> pada tanggal 24 September 2021

pengadaan tanah dengan mengarah pada ketentuan pancasila, sehingga terdapat perbedaan dengan penelitian yang diteliti oleh penulis.

Karya ilmiah keempat adalah karya ilmiah yang ditulis oleh saudara Rahayu Subekti dengan judul “Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”. Karya ilmiah ini diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret pada Mei Tahun 2016. Hasil dari penelitian ini adalah kebijakan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam UUD 1945, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria (UUPA) dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 148 Tahun 2015 Tentang perubahan keempat atas Perpres Nomor 71 Tahun 2012 Tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pemberian ganti kerugian dilakukan dengan cara penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Penilaian bersarnya nilai ganti kerugian oleh penilaian dilakukan bidang per bidang tanah. Dalam musyawarah pemberian ganti rugi hendaknya sebisa mungkin dicapai kata sepakat sehingga ganti rugi langsung diterima oleh yang berhak dan tidak perlu dititipkan ke pengadilan negeri. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Dengan demikian, ganti rugi merupakan penggantian berupa uang atau barang lain

kepada seseorang yang merasa dirugikan karena harta miliknya diambil dan dipakai untuk kepentingan orang banyak. Dalam pengadaan tanah dilakukan dengan cara pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui lembaga pertanahan.¹⁰⁹ Penelitian ini terfokus pada kebijakan pada pemberian ganti kerugian pada pengadaan tanah, sehingga terdapat persamaan dengan penelitian yang akan diteliti oleh penulis.

Karya ilmiah terakhir adalah karya ilmiah yang ditulis oleh saudara Edi Rohaedi, dkk dengan judul “Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”. Karya ilmiah ini diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Pakuan pada Tahun 2019. Hasil dari penelitian ini yaitu pengaturan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan peraturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 Tentang perubahan keempat atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 Tentang petunjuk teknis pelaksanaan pengadaan tanah. Berbeda dengan pengaturan pengadaan tanah sebelum diatur dalam Undang-undang konsepsi dalam Undang-undang 2 Tahun 2012 tidak menyinggung

¹⁰⁹ Rahayu Subekti, *Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 2016) diakses melalui <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/view/8754> pada tanggal 26 Juni 2021

sama sekali acara pencabutan hak atas tanah ketika musyawarah kesepakatan lokasi rencana pembangunan ataupun ganti kerugian menemui kegagalan sedangkan lokasi tidak dapat di pindahkan. Undang-undang memberikan jalan kepada pihak yang berhak semua keberatan atau penolakan pihak yang berhak diselesaikan melalui lembaga peradilan dengan sama sekali menafikan acara pencabutan hak atas tanah. Dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum semua pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, ataupun Masyarakat untuk meminimalisir adanya sengketa yang terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebaiknya saling memahami secara keseluruhan mengenai proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Hal tersebut dapat tercapai jika pada proses sosialisasi berlangsung dengan baik.¹¹⁰ Penelitian ini terfokuskan pada mekanisme atas pengadaan tanah yang sesuai dengan Undang-undang nomor 2 tahun 2012, sehingga terdapat perbedaan dengan penelitian yang akan diteliti oleh penulis.

Dengan adanya persamaan dan perbedaan penelitian diatas, maka dengan demikian belum ada penelitian yang secara khusus membahas tentang “Pemberian Ganti Kerugian pada Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Perspektif Hukum Positif dan *Siyasah Syar’iyyah*”.

¹¹⁰ Edi Rohaedi dkk, *Mekanisme Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Pakuan Law Review Volume 5, Nomor 1, Januari-Juni Fakultas Hukum Universitas Pakuan, 2019) diakses melalui <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar/article/view/1192>, pada tanggal 26 Juni 2021