

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI HUKUM PERDATA, GANTI RUGI, PEMBERIAN GANTI RUGI, PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Perihal Hukum Perdata Pada Umumnya

Hukum dapat dimaknai dengan seperangkat kaidah dan perdata diartikan dengan yang mengatur hak, harta benda dan kaitannya antara orang atas dasar logika atau kebendaan. Hukum perdata yaitu ketetapan yang mengatur hak dan kewajiban antar individu dalam masyarakat. Istilah hukum perdata di negara Indonesia mulanya dari bahasa Belanda “*Burgerlik Recht*” yang sumbernya pada *Burgerlik Wetboek* atau dalam bahasa Indonesia nya disebut dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Secara umum, pengertian hukum perdata yaitu semua peraturan yang mengatur hak dan kewajiban perorangan dalam hubungan masyarakat. Hukum perdata disebut pula dengan hukum privat karena mengatur kepentingan perseorangan. Pengertian Hukum Perdata menurut Prof. Subekti adalah segala hukum privat materiil yaitu segala hukum pokok yang mengatur kepentingan perseorangan.

Hukum perdata yang ada di Indonesia, tidak terlepas dari sejarah hukum perdata Eropa, utamanya di Eropa kontinental berlaku Hukum Perdata Romawi sebagai hukum asli dari negara di Eropa, disamping terdapat hukum tertulis dan kebiasaan setempat. Sumber Hukum Perdata *Volmare* menyatakan, terdapat dua sumber hukum perdata yakni sumber hukum perdata tertulis dan sumber hukum perdata tidak tertulis, yakni kebiasaan.

Hukum perdata tertulis ialah hukum perdata yang termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Sedangkan hukum perdata tidak tertulis ialah hukum adat atau mengenai kebiasaan.

Dibawah ini adalah sebagian sumber hukum perdata tertulis, antara lain yakni:

Algemene Bepalingen van Wetgeving (AB), adalah ketentuan umum pemerintah Hindia Belanda yang diberlakukan di Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, adalah ketetapan hukum produk Hindia Belanda yang diberlakukan di Indonesia menurutu asas konkordansi. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang atau *Wetboek van Koopandhel (WvK)*, yakni Kitab Undang-Undang Hukum dagang yang terdiri dari 754 Pasal mencakup buku I (tentang dagang secara umum) dan Buku II (tentang hak dan kewajiban yang muncul dalam pelayaran).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengenai Pokok Agraria, Undang-Undang ini mencabut pemberlakuan Buku II Kitab Undang-Undang-Undang Hukum Perdata yang berhubungan dengan hak atas tanah, kecuali hipotek. Secara umum, Undang-Undang ini mengatur tentang hukum pertanahan yang mempunyai landasan pada hukum adat.¹

Dalam proses pemberian ganti rugi dalam proyek kereta cepat Jakarta-Bandung terdapat para pihak yang telah sepakat alam proses, jumlah pemberian ganti rugi. Jika salah satu pihak lalai atau tidak memenuhi prestasi tersebut

¹ <https://hasyimoska.blogspot.com/2020/04/hukum-perdata-pengertian-sejarah-asas.html> diakses pada hari Kamis tanggal 09 Juli 2020, pukul 14.21 WIB

maka disebut dengan wanprestasi. wanprestasi itu adalah ingkar janji atau tidak menepati janji. Wanprestasi diatur dalam Pasal 1243 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer), berbunyi:

“Penggantian biaya, kerugian dan bunga karena tak dipenuhinya suatu perikatan mulai diwajibkan, bila debitur, walaupun telah dinyatakan lalai, tetap lalai untuk memenuhi perikatan itu, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dilakukannya hanya dapat diberikan atau dilakukannya dalam waktu yang melampaui waktu yang telah ditentukan”.

Sehingga unsur-unsur wanprestasi adalah: Ada perjanjian oleh para pihak; Ada pihak melanggar atau tidak melaksanakan isi perjanjian yang sudah disepakati; Sudah dinyatakan lalai tapi tetap juga tidak mau melaksanakan isi perjanjian. Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa wanprestasi adalah keadaan di mana kreditur maupun debitur tidak/lalai melaksanakan perjanjian yang telah disepakati.

Timbulnya hak menuntut Hak menuntut ganti rugi dalam wanprestasi muncul dari Pasal 1243 Kitab Undang-Undang HukumPerdata, yang pada prinsipnya membutuhkan pernyataan lalai (somasi), dalam tuntutan ganti rugi Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sudah mengatur tentang jangka waktu perhitungan ganti rugi yang dapat dituntut, serta jenis dan jumlah ganti rugi yang dapat dituntut dalam wanprestasi. Gugatan wanprestasi tidak dapat menuntut pengembalian pada keadaan semula (*restitutio in integrum*).²

B. Perihal Ganti Rugi

1. Pengertian Ganti Rugi

² <http://konsultanhukum.web.id/cara-membedakan-wanprestasi-dan-perbuatan-melawan-hukum-pmh/> diakses pada hari Kamis tanggal 09 Juli 2020, pukul 14.52 WIB

Kegiatan pembangunan di kota maupun desa banyak sekali memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan pembangunan dimaksud. Usaha-usaha pengembangan dari kota sampai desa yaitu berupa perluasan tanah yang dilakukan dengan cara melakukan pembebasan lahan atau pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Pencabutan itu sendiri harus didahulukan dengan proses musyawarah pada saat kegiatan pembebasan tanah dengan pemberian ganti rugi. Sebelum adanya proses pencabutan hak atas tanah, harus didahului dengan proses pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, dan semuanya itu dilakukan dengan prinsip musyawarah mufakat. Sesuai dengan ketentuan.

Musyawarah antara Pemerintah dalam hal ini pelaksana pengadaan tanah dengan pemilik tanah, memang dibatasi dengan waktu, hal ini untuk memberikan kepastian dalam pengadaan tanah. Pengadaan tanah bisa dilakukan dengan cara pembebasan atau pencabutan keduanya tetap diberikan ganti rugi kepada yang berhak.

Ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Penentuan harga ganti rugi yang dikatakan atas dasar jual beli artinya jual beli dalam kondisi yang wajar, dikatakan wajar dalam sudut pandang ekonomi kalau antara permintaan dan penawaran dalam kondisi yang seimbang. Harga dalam kondisi yang demikian biasa dijadikan acuan, walau tidak menjadi

keharusan dalam arti patokan harga yang dikuatkan dengan yuridis yang menyangkut pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah.³

Jika diperhatikan ketentuan tentang ganti kerugian dalam peraturan perundang-undangan mengenai Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum selama ini cenderung merugikan pemegang hak atas tanah. Kerugian yang diganti hanyalah kerugian non fisik seperti tanah, bangunan dan tanaman saja. Sedangkan kerugian non fisik tidak diperhitungkan. Lalu dasar perhitungan besarnya ganti kerugian atas tanah bukan atas dasar harga sebenarnya atau harga pasar. Ganti kerugian yang utama adalah penggantian kerugian bila harta pemilik yang dicabut dari harta pribadinya, sebenarnya nilai ganti rugi yang dibayar tersebut harus sama dengan nilai yang diambil daripadanya, karena tujuan dari ganti rugi itu untuk mendapatkan uang yang nilainya setara dengan nilai yang diambil.

Pada dasarnya ganti rugi merupakan pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak tersebut. Dalam perspektif hukum keperdataan, menurut Bernhard Limbong ganti rugi ditandai sebagai pemberian prestasi yang setimpal akibat dari satu perbuatan yang menyebabkan kerugian diderita oleh salah satu pihak yang melakukan kesepakatan.⁴ Atas dasar pengertian ini, maka bentuk ganti rugi yang ditawarkan semestinya tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga kerugian non fisik. Di samping kerugian fisik seperti halnya

³ Mudakir Iskandar Syah, *op.cit.*, hlm.5.

⁴ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Regulasi, Kompensasi Penegakan Hukum*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2011, hlm.173

tanah, rumah dan tanaman, pemegang hak atas tanah juga harus mendapat ganti atas kerugian nonfisik.

2. Bentuk dan Penilaian Ganti Rugi

Secara rasional seseorang akan melepaskan haknya jika kompensasi ganti kerugian yang diterima dianggap layak, tetapi sering kali dalam upaya pembebasan tanah masyarakat merasa tidak puas dengan ganti kerugian yang ditetapkan, bahkan istilah “ganti kerugian” dipersepsikan sudah pasti orang yang melepaskan Hak Atas Tanahnya mengalami atau menderita kerugian. Walaupun tidak dapat dipungkiri adakalanya ganti kerugian atau kompensasi yang diminta masyarakat dianggap terlalu tinggi.

Di lain pihak, pemerintah sering beralasan demi kepentingan umum dan keterbatasan anggaran, ganti kerugian yang ditetapkan benar-benar memberikan kerugian bagi masyarakat pemilik/pemegang Hak Atas Tanah. Sebenarnya, jangankan untuk kepentingan umum, sering kali dijumpai seseorang melepaskan sebagian tanahnya karena tetangga sebelahnyanya berniat memperluas rumahnya tentunya dengan harga jual layak yang disepakati bersama. Namun sering kali harga jual ini lebih tinggi dari nilai pasar, karena pembelipun bersedia untuk membayar lebih tinggi mengingat dalam posisi butuh karena tidak ada pilihan lain.

Oleh karena itu, terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah benar-benar harus menyentuh dan masuk dalam katagori “untuk kepentingan umum”, sehingga manfaat dari

dilaksanakannya pembangunan serta pelaksanaan pembayaran ganti kerugian benar-benar dapat dirasakan oleh pemilik/pemegang Hak Atas Tanah yang melepaskan/menyerahkan hak atas tanahnya. Sebaliknya terhadap penawaran jumlah ganti kerugian atas tanah tersebut juga hendaknya sesuai dengan standar nilai jual yang berlaku dan wajar berdasarkan pertimbangan akal sehat.

Arti ganti rugi menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 1 angka 10 menyebutkan bahwa :

“ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah”

Sedangkan bentuk ganti ruginya berupa uang, tanah pengganti, permukiman Kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Jenis yang dapat diberikan ganti rugi adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai. Ganti kerugian tersebut dapat berdiri sendiri tiap unsur ataupun gabungan dari beberapa unsur yang diberikan sesuai dengan nilai kumulatif ganti kerugian yang nominalnya sama dengan nilai yang ditetapkan oleh Panitia.

Bentuk dan jenis ganti rugi lain yang disepakati bersama dapat dilaksanakan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan di atas, dan untuk menentukan jenis ganti rugi yang akan dipilih sepenuhnya diserahkan kesepakatan bersama antara panitia pengadaan tanah dengan para pemilik. Bentuk ganti rugi untuk di daerah perkotaan pada umumnya akan lebih

dominan berbentuk uang, karena pada umumnya pemilik tanah mencari ganti rugi yang sederhana. Jika pemberian ganti rugi berupa relokasi atau tanah pengganti, maka konsekuensinya setiap pengadaan tanah, maka Panitia Pengadaan Tanah harus mempersiapkan dua lokasi, satu lokasi sebagai lahan rencana pembangunan kepentingan umum, yang satu lokasi lagi sebagai tanah pengganti bagi para pemilik tanah yang terkena proyek pembangunan pengadaan tanah.

Jenis penggantian lokasi ini, untuk di daerah perkotaan akan menjadi masalah tambahan, karena tanah pengganti itu sendiri mengalami kesulitan. Hampir dapat dipastikan bagi masyarakat perkotaan yang semula tinggal di dalam perkotaan, karena lahannya dimanfaatkan untuk kepentingan umum, dan jika relokasinya di luar kota atau dipindahkan ke daerah yang jauh dari perkotaan, pasti akan menghadapi masalah yang baru. Untuk penggantian terhadap bangunan, tanaman dan benda-benda yang terkait dengan tanah, akan ditentukan oleh instansi terkait masing-masing.⁵

Sementara itu, dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya, tidak senantiasa berjalan lancar terutama yang berkaitan dengan penentuan bentuk maupun jumlah ganti kerugian. Dalam hal tidak tercapainya kesepakatan antara pemerintah dengan Pemilik/pemegang Hak Atas Tanah dan lokasi pembangunan tersebut tidak mungkin untuk dipindahkan ke lokasi lain. Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh Penilai merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan

⁵ Mudakir Iskandar Syah, *Op.cit*, hlm.20-21.

untuk kepentingan umum, dan merupakan nilai tunggal untuk bidang per bidang. Dalam bekerja penilaian pertanahan menggunakan Standar Penilaian Indonesia 306 tahun 2013 sebagai acuan. Standar ini diterapkan untuk kegiatan penilaian ganti kerugian atau kompensasi dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, termasuk pembelian langsung maupun melalui tukar menukar.⁶

3. Pemberian Ganti Rugi

Masalah ganti kerugian merupakan hal yang paling penting dalam proses pengadaan tanah. Ganti rugi adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya hak tersebut. Penetapan besarnya nilai ganti kerugian per bidang tanah ini dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik, ganti rugi diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, dan pada prinsipnya diserahkan langsung kepada pihak yang berhak.

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 panitia pengadaan tanah. Meski bentuk ganti kerugian bermacam-macam, namun menurut Pasal 75 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, pelaksana

⁶ Surdjawo Marsoem, Wahyono Adi, Pieter G. Manoppo, *Pedoman lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Rene Book, Jakarta, 2015, hlm.80-81.

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 ditandatangani.

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 penyediaan tanah pengganti dilakukan paling lama 6 (enam) bulan sejak penetapan bentuk ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah, dan dilakukan melalui jual beli atau cara lain yang disepakati sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Pemberian ganti kerugian dalam bentuk tanah pengganti ini dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu tersedianya tanah pengganti.

Selama proses tanah pengganti, dana penyediaan tanah pengganti dititipkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan tanah sesuai dengan Pasal 77 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012. 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 ganti kerugian oleh pelaksana pengadaan tanah. Pemberian ganti kerugian dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak tanpa menunggu selesainya pembangunan permukiman kembali.

Selama proses permukiman kembali, dana penyediaan permukiman kembali dititipkan pada bank oleh dan atas nama instansi yang memerlukan tanah. Ganti kerugian dalam bentuk kepemilikan saham diberikan dan dilaksanakan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang berhak dengan Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perusahaan terbuka dan mendapat penugasan khusus dari Pemerintah.

Pemberian ganti kerugian ini dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh pihak yang berhak. Sedangkan pemberian ganti kerugian dalam bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak dapat berupa gabungan 2 (dua) atau lebih bentuk ganti kerugian. Pemberian ganti kerugian dibuat dalam berita acara pemberian ganti kerugian dengan adanya lampiran berupa daftar pihak yang berhak penerima ganti kerugian, bentuk dan besarnya ganti kerugian yang telah diberikan, daftar dan bukti pembayaran/kwitansi dan berita acara pelepasan hak atas tanah atau penyerahan tanah.

C. Tinjauan tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

1. Pengertian Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Istilah “pengadaan tanah” secara yuridis pertama kali dikenal sejak keluarnya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagai pengganti Keppres di atas, disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Kemudian Pepres Nomor 65 Tahun 2006 mengubah lagi pengertian pengadaan tanah yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Terakhir Pasal 1 angka 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. Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki obyek pengadaan tanah. Obyek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan dan tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

2. Prinsip-Prinsip Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Prinsip seringkali dinamakan dengan azas-azas atau bahasa Inggrisnya *principle* secara konteks hukum⁷ azas dinamakan *principles* dirumuskan sebagai sesuatu yang ada di belakang atau di balik norma hukum yang memberikan arahan apa yang seyogianya dilakukan, tertuang di dalam sebuah pasal/ ayat, bersifat umum,obyektif,logis. Tugasnya untuk menyelesaikan pertentangan norma (*conflict of norms*) di dalam suatu sistem hukum tertentu, sehingga harmonisasi dan sinkronisasi akan terwujud.

Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum mengandung beberapa prinsip yang harus diperhatikan dan ditaati agar pelaksanaannya mencapai tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat⁸, antara lain:

a) Prinsip Musyawarah

Pengadaan tanah diselenggarakan untuk kepentingan umum, namun pelaksanaannya harus berdasarkan musyawarah antara instansi pemerintah yang akan membangun dengan pemilik atau penguasa tanah. Pengadaan tanah berbeda dengan pencabutan atas tanah yang dipaksakan walaupun tanpa musyawarah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tiada

⁷ Soedikno Mertokoemo., *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm.31-34.

⁸ Kurnia Warman, makalah tentang *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, hlm.9.

pengadaan tanah tanpa musyawarah. Karena itu, pengadaan tanah berbasis pada kesepakatan, tanpa kesepakatan pada prinsipnya tidak ada pengadaan tanah. Kesepakatan dimaksud adalah kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian. Jika tidak ada kesepakatan maka salah satu pihak tidak boleh melakukan penitipan pembayaran (konsinyasi) ke Pengadilan Negeri.

b) Prinsip Kepentingan Umum

Pengadaan tanah hanya dilakukan untuk kepentingan umum, jika kegiatan pembangunan tersebut bukan untuk kepentingan umum, maka yang bersangkutan harus mengurus kepentingannya sendiri dengan menghubungi pemilik tanah secara langsung, tanpa bantuan panitia. Oleh karena itu, pengertian kepentingan umum menjadi hal yang sangat penting ditegaskan dalam Undang-Undang.

c) Prinsip Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah

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

menerima ganti kerugian yang layak sesuai kesepakatan. Jika ada pemegang hak yang dengan sukarela memberikan tanah untuk pembangunan tanpa ganti kerugian, maka pengadaan tanah seperti itu dilakukan melalui penyerahan hak. Jadi dapat dikatakan tiada pengadaan tanah seperti itu dilakukan melalui penyerahan hak, atau tidak boleh pengadaan tanah dengan pencabutan hak.

3. Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan, Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi :⁹

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah
- 2) Penilaian ganti kerugian
- 3) Musyawarah penetapan ganti kerugian
- 4) Pemberian ganti kerugian, dan
- 5) Pelepasan tanah instansi

Setelah penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pihak yang berhak hanya dapat mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

⁹ Aries.S.Hutagalung, *Seputar Masalah Pertanahan*, LPH, Jakarta, 2005, hlm.377.

Beralihnya hak dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang nilainya ditetapkan saat nilai pengumuman penetapan lokasi.

a) Inventarisasi dan Identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, serta Pemanfaatan Tanah

Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah wajib diumumkan di kantor desa/kelurahan, kantor kecamatan, dan tempat pengadaan tanah dilakukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja yang dilakukan secara bertahap, parsial atau keseluruhan. Pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi meliputi subjek hak, luas, letak dan peta bidang tanah objek pengadaan tanah.

Dalam hal tidak menerima hasil inventarisasi, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Lembaga Pertanahan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil inventarisasi. Apabila keberatan atas hasil inventarisasi dilakukan verifikasi dan perbaikan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan. Dalam hal ini masih juga terdapat keberatan atas hasil

inventarisasi dan identifikasi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pemberian ganti kerugian.

b) Penilaian Ganti Kerugian

Lembaga Pertanahan menetapkan penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga Pertanahan mengumumkan penilai yang telah ditetapkan untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah. Penilai yang ditetapkan wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan dan apabila terdapat pelanggaran dikarenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penilaian besarnya nilai ganti kerugian oleh penilai dilakukan bidang per bidang tanah meliputi :

- (1) Tanah
- (2) Ruang atas tanah dan bawah tanah
- (3) Bangunan
- (4) Tanaman
- (5) Benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau

(6) Kerugian lain yang dapat dinilai

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 Peranahan dengan beita acara dan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti 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.¹⁰

Pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk :

- (1) Uang
- (2) Tanah pengganti
- (3) Permukiman Kembali
- (4) Kepemilikan saham, atau
- (5) Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak

c) Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 (tiga

¹⁰ John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm.40.

puluh) hari kerja sejak hasil penilaian dari penilai disampaikan kepada Lembaga Pertanahan untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Berdasarkan hasil penilaian 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 dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri dalam waktu 14 (empat belas) 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/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 dan/atau besarnya ganti kerugian, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu tersebut, pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian.

d) Pemberian Ganti Kerugian

Pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak. Ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah dan/atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung. Pada saat pemberian ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib :

- (1) Melakukan pelepasan hak dan
- (2) Menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Bukti yang dimaksud merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat 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.

¹¹. Dalam pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri juga dapat dilakukan terhadap :

- (1) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya, atau
- (2) Objek pengadaan tanah yang akan diberikan Ganti Kerugian :
 - (a) Sedang menjadi objek perkara di Pengadilan
 - (b) Masih dipersengketakan kepemilikannya
 - (c) Diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang, atau
 - (d) Menjadi jaminan di bank.

Pada saat pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak telah dilaksanakan atau pemberian ganti kerugian sudah dititipkan di Pengadilan Negeri, kepemilikan atau Hak Atas Tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti hak nya dinyatakan tidak berlaku dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm 310.

e) **Pelepasan Tanah Instansi**

Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki pemerintah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara/daerah. Pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikuasai oleh pemerintah atau dikuasai/dimiliki oleh Badan Usaha Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Pelepasan objek pengadaan Tanah dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberi pelimpahan kewenangan untuk itu. Pelepasan objek pengadaan tanah tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali : ¹²

- (1) Objek pengadaan tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;
- (2) Objek pengadaan tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan/atau
- (3) Objek pengadaan tanah kas desa. Ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan dalam bentuk tanah

¹² Ibid

dan/atau bangunan atau relokasi. Pelepasan objek pengadaan tanah dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Apabila pelepasan objek pengadaan tanah belum selesai dalam waktu tersebut, dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

f) Penyerahan Hasil Pengadaan Tanah

Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah setelah :

- 1) Pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan pelepasan hak dilaksanakan; dan/atau
- 2) Pemberian ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri.

Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil pengadaan tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum karena keadaan mendesak akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas, dan wabah penyakit dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah dilakukan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Sebelum penetapan lokasi pembangunan untuk

kepentingan umum terlebih dahulu disampaikan pemberitahuan kepada pihak yang berhak.

g) Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh Pemerintah. Pemantauan dan evaluasi hasil penyerahan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang telah diperoleh, dilakukan oleh Lembaga Pertanahan.

4. Peraturan Pengadaan Tanah

Adapun beberapa peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah sebagai berikut :

- a. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Pasal 2, Pasal 6, dan Pasal 14 ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- d. Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

- e. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- f. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaran Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- g. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaran Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- h. Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaran Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- i. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.¹³

D. Tinjauan tentang Kepentingan Umum

Pengertian kepentingan umum menurut Maria S.W Sumardjono adalah sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan

¹³ H.M. Arba, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm.44

pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Maria Sumardjono menyatakan bahwa “kepentingan umum selain harus memenuhi peruntukannya juga harus dapat dirasakan kemanfaatannya. Pemenuhan unsur pemanfaatan tersebut agar dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung. Selain itu juga, perlu ditentukan “siapakah” yang dapat melaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya penyelewengan dalam konsep kepentingan umum.

Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, merumuskan yang dimaksud kepentingan umum adalah sebagai berikut : “kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”

Kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar 1945, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, karena pemerintah mempunyai tanggung jawab yang sangat besar terhadap masyarakat, bangsa dan Negara. Oleh karena itu pembangunan untuk kepentingan umum adalah pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

E. Tinjauan tentang Panitia Pengadaan Tanah

Panitia pengadaan tanah adalah panitia yang dibentuk untuk membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Mencermati, beberapa tugas dan kewenangan dari Panitia Pengadaan Tanah seperti lembaga ini, perannya lebih dominan dibandingkan dengan Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah. Seakan-akan Lembaga/ Tim Penilai Harga Tanah hanya sebagai pembantu bagi terlaksananya kesepakatan antara pemilik tanah. Agar tanahnya sedapat mungkin dijadikan untuk pemanfaatan kepentingan umum. Panitia Pengadaan Tanah diangkat atau ditunjuk oleh pemerintah setempat berdasarkan lokasi, dimana diinginkan adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Jadi bisa Bupati, Walikota, Gubernur dan Menteri Dalam Negeri.

Keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah Kabupaten/Kota paling banyak 9 (sembilan) orang dengan susunan sebagai berikut :

1. Sekretaris Daerah sebagai Ketua merangkap Anggota;
2. Pejabat dari unsur perangkat daerah setingkat eselon II sebagai Waki I Ketua merangkap Anggota;
3. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau pejabat yang ditunjuk sebagai Sekretaris merangkap Anggota; dan
4. Kepala Dinas/Kantor/Badan di Kabupaten/Kota yang terkait dengan pelaksanaan pengadaan tanah atau pejabat yang ditunjuk sebagai Anggota.

Panitia Pengadaan Tanah bertugas:

1. Mengadakan penelitian dan inventarisasi atas tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang ada kaitannya dengan tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan.
2. Mengadakan penelitian mengenai status hukum tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan dan dokumen yang mendukungnya.
3. Menetapkan besarnya ganti rugi atas tanah yang haknya akan dilepaskan atau diserahkan.
4. Memberikan penjelasan atau penyuluhan kepada masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/ atau Pemegang Hak Atas Tanah mengenai rencana dan tujuan pengadaan tanah tersebut dalam bentuk konsultasi publik melalui tatap muka, media cetak, maupun media elektronik agar dapat diketahui oleh seluruh masyarakat yang terkena rencana pembangunan dan/ atau Pemegang Hak Atas Tanah.
5. Mengadakan musyawarah dengan para Pemegang Hak Atas Tanah dan instansi pemerintah dan/ atau Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah dalam rangka menetapkan bentuk dan/ atau besarnya ganti rugi.
6. Menyaksikan pelaksanaan penyerahan ganti rugi kepada para Pemegang Hak Atas Tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang ada di atas tanah.
7. Membuat berita acara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.
8. Mengadministrasikan dan mendokumentasikan semua berkas pengadaan tanah dan menyerahkan kepada pihak yang berkompeten.

