

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG GANTI KERUGIAN, PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Tinjauan Umum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Proses Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan tahapan tahapan atau proses yang diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya, Sesuai dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan berikut:

a. Perencanaan

Perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah, Rencana Strategis, disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah yang disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dokumen perencanaan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah dan diserahkan kepada Pemerintah Provinsi paling sedikit memuat:

- 1) Maksud dan tujuan rencana 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 pembangunan;
- 8) Perkiraan nilai tanah; dan
- 9) Rencana penganggaran.

b. Persiapan

Instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan Pengadaan Tanah melaksanakan:

- 1) Pemberitahuan rencana pembangunan;

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum, baik langsung maupun tidak langsung.

- a) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan;

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan. Hasil pendataan awal lokasi rencana

pembangunan digunakan sebagai data untuk pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan.

b) Konsultasi Publik rencana pembangunan

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari Pihak yang Berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati. Kesepakatan dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan. Atas dasar kesepakatan tersebut, Instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur. Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan oleh Instansi yang memerlukan tanah.

Konsultasi Publik rencana pembangunan dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja, dan apabila sampai dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja pelaksanaan Konsultasi Publik rencana pembangunan terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, dilaksanakan Konsultasi Publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

c. Pelaksanaan

Instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan Pengadaan Tanah kepada Lembaga Pertanahan. Pelaksanaan Pengadaan Tanah meliputi:

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- 2) Pengukuran dan pemetaan bidang per bidang tanah; dan
- 3) Pengumpulan data Pihak yang Berhak dan Objek Pengadaan Tanah.

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan Pihak yang Berhak dalam pemberian Ganti Kerugian.

d. Penilaian Ganti Kerugian

Lembaga Pertanahan menetapkan dan mengumumkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penilaian Objek Pengadaan Tanah. 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.

e. Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah 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 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.

f. Pemberian Ganti Kerugian

Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak dan 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.

g. 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 Milik

Negara/Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Pelepasan Objek Pengadaan Tanah Instansi tidak diberikan Ganti Kerugian, kecuali:

- 1) Objek Pengadaan Tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan. Ganti Kerugian diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi;
- 2) Objek Pengadaan Tanah yang dimiliki/dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah. Ganti kerugian diberikan dalam bentuk uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak; dan
- 3) Objek Pengadaan Tanah kas desa. Ganti Kerugian diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.

h. Penyerahan Hasil

Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:

- 1) pemberian Ganti Kerugian kepada Pihak yang Berhak dan Pelepasan Hak telah dilaksanakan; dan/atau
- 2) pemberian Ganti Kerugian telah dititipkan di pengadilan negeri.

Dalam pelaksanaan Pengadaan Tanah Penyelenggara harus memperhatikan pasal 9 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum menyatakan:

- 1) Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan ;
- 2) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil.

B. Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Aktivitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan secara teoritis didasarkan pada prinsip asas tertentu dan terbagi menjadi dua subsistem:

1. Pengadaan tanah oleh pemerintah karena kepentingan umum
2. Pengadaan tanah oleh pemerintah karena bukan kepentingan umum (komersial).

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.”

Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah. Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan dan tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.

Pengertian pengadaan tanah selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015 tentang perubahan keempat atas perubahan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum pada Pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa:

“Pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.”

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, pengadaan tanah adalah kegiatan pelepasan hak atas tanah dengan memberikan ganti rugi yang pemanfaatannya harus untuk kepentingan umum. Mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga pemerintah perlu menyelenggarakan pembangunan.

C. Tujuan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum menyatakan;

”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.”

Semakin banyaknya pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum pada hakikatnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum penting di lakukan, dimana memerlukan bidang tanah dalam jumlah yang besar. Tetap saja, pelaksanaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

D. Asas-Asas Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pada hakikatnya pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah untuk memperoleh tanah untuk kepentingan umum yang ditempuh berdasarkan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelepasan hak dan ganti rugi sebelum ditempuhnya pencabutan hak. Hasil dari musyawarah inilah yang kemudian menjadi dasar bagi pembayaran ganti rugi.

Pengadaan tanah implementasinya haruslah memperhatikan prinsip (azas) sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang terkait. Dalam Hukum Tanah Nasional dikemukakan mengenai asas-asas yang berlaku dalam penguasaan tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, yaitu:

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;
2. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (illegal) tidak dibenarkan dan diancam dengan sanksi pidana;

3. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama 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, yaitu:
 - a. Gangguan oleh sesama anggota masyarakat; gugatan perdata melalui Pengadilan Negeri atau meminta perlindungan kepada Bupati/Walikota/madya menurut Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960.
 - b. Gangguan oleh Penguasa: gugatan melalui Pengadilan tata Usaha Negara.
5. Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya;
6. Bahwa hubungan dengan apa yang tersebut diatas, 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 pembayaran diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri”;

7. Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk kepentingan umum, dan tidak mungkin digunakan tanah lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti 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 lain yang diderita sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan; dan
9. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti rugi tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.

Kegiatan pengadaan tanah melibatkan beberapa pihak diantaranya adalah masyarakat pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan dipakai untuk pembangunan dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah dimaksud. Menjadi kewajiban bagi masyarakat untuk merelakan tanah yang dihakinya jika

tanah tersebut diperlukan untuk menunjang kegiatan pembangunan, namun demikian kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat tersebut jangan sampai menjadi lebih menurun dari keadaan sebelum tanahnya dipakai oleh pihak lain untuk mendukung pembangunan. Oleh karena itu pengadaan tanah dilakukan dengan mengindahkan asas-asas yang ada mengatakan asas-asas tersebut dimaksudkan untuk melindungi hak setiap orang atas tanahnya agar tidak dilanggar atau dirugikan ketika berhadapan dengan keperluan negara atas tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

Asas-asas pengadaan tanah yang dianut di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah:

1. Asas Kemanusiaan

Bahwa pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional

2. Asas Keadilan

Dimaksudkan adalah memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik

3. Asas Kemanfaatan

Adalah hasil pengadaan tanah mampu berikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Soemardjono menyatakan

“Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan tersebut harus dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan.”

4. Asas Kepastian

Dimaksudkan adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak. Kepastian hukum juga harus terdapat dalam hukum itu sendiri, dimana tiada satu pun kalimat atau bahasa yang terdapat dalam undang-undang menimbulkan penafsiran yang berbeda

5. Asas Keterbukaan

Adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dikomunikasikan kepada masyarakat, agar masyarakat memperoleh pengetahuan mengenai isi dari peraturan tersebut, demikian pula mengenai rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dikomunikasikan kepada pemilik tanah mengenai tujuan peruntukan tanah dan besarnya ganti kerugian, serta tata cara pembayaran ganti kerugian dan keseluruhan proses administrasi atas pelepasan tanah tersebut, hal ini dimaksudkan agar tidak ada kebohongan diantara para pihak.

6. Asas kesepakatan

Adalah bahwa proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.”Menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya akan dilepaskan harus diletakkan sejajar dalam seluruh proses pengadaan tanah”.

7. Asas kesejahteraan

Dimaksudkan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas. Soemardjono menyatakan “Dampak negatif pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonomi masyarakat tidak mengalami kemunduran, kalau memungkinkan terjadi peningkatan taraf hidup masyarakat menjadi lebih baik pasca dilakukannya pelepasan hak”.

8. Asas keberlanjutan

Adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

9. Asas keselarasan

Bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbangan dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

E. Pengertian Kepentingan Umum

Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial,

politik, psikologis, dan HANKAMNAS atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.

Istilah kepentingan umum merupakan suatu konsep yang sifatnya begitu umum dan belum ada penjelasan secara lebih spesifik dan terinci untuk operasionalnya sesuai dengan makna yang terkandung dalam istilah tersebut. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dilakukan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.

Belum ada definisi yang sudah dikemukakan mengenai pengertian kepentingan umum, tetapi secara sederhana dapat ditarik kesimpulan atau pengertian bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Oleh karena itu rumusan demikian terlalu umum, luas dan tak ada batasnya, maka untuk mendapatkan rumusan terhadapnya, kiranya dapat dijadikan pegangan sambil menanti pengenalannya, yakni kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional, serta wawasan nusantara.

Prinsip-prinsip kriteria kepentingan umum dapat diuraikan lebih rinci, yakni meliputi sifat kepentingan umum, bentuk kepentingan umum, dan ciri-ciri kepentingan umum. Demikian metode penerapan tiga aspek tersebut

sehingga kriteria kepentingan umum dapat diformulasikan secara pasti, adil dan dapat diterima oleh masyarakat.

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

Konsep kepentingan umum tidak pernah dirumuskan dengan memadai dalam hukum positif, hal ini sebagai konsekuensi dari konsep kepentingan umum yang tidak dapat didefinisikan pengertiannya. Kepentingan umum hanya konsep yang dapat ditetapkan kriterianya saja, dan tidak dapat dirumuskan pengertiannya. Kepentingan umum adalah konsep hukum yang kabur, hanya untuk alasan praktis konsep kepentingan umum diterapkan.

Maria Sumardjono menyatakan bahwa kepentingan umum dapat dijabarkan dalam dua hal yakni:

1. Berupa pedoman umum yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan berdasarkan alasan kepentingan umum melalui berbagai istilah. Karena berupa pedoman, hal ini dapat mendorong eksekutif secara bebas menyatakan suatu proyek memenuhi persyaratan kepentingan umum; dan
2. Penjabaran kepentingan umum dalam daftar kegiatan. Dalam praktek kedua cara ini sering ditempuh secara bersamaan.

Selanjutnya Maria SW. Soemardjono menyatakan bahwa konsep kepentingan umum harus memenuhi dua hal yakni pertama peruntukannya, yakni ditujukan untuk kegiatan apa dan kedua kemanfaatannya, apakah kegiatan tersebut memberikan manfaat bagi masyarakat.

Gunagera mengidentifikasi ada 6 (enam) syarat kepentingan umum yakni:

1. Dikuasai dan/dimiliki oleh negara

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

2. Tidak boleh diprivatisasi

Berkaitan dengan konsep pemilikan 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/ menggunakan secara bebas tanpa batasan.

3. Tidak untuk mencari keuntungan

Bahwa tugas-tugas umum baik langsung maupun tidak langsung yang ditujukan untuk kepentingan umum diorientasikan tidak untuk mencari keuntungan.

4. Untuk kepentingan lingkungan hidup

Gunagera memberikan rasionalisasi bahwa seluruh public good yang dikuasai/dimiliki negara dapat dimanfaatkan dan dipergunakan tidak hanya untuk rakyat akan tetapi juga untuk seluruh umat manusia. Oleh karenanya public good yang merupakan natural resources, perlu dilestarikan. Dengan demikian tindakan negara yang diperuntukan lingkungan hidup adalah termasuk untuk kepentingan umum.

5. Untuk tempat ibadah/tempat suci lainnya

Negara membangun tempat ibadah merupakan pelaksanaan amanat UUD RI 1945, dimana beribadah merupakan hak setiap warga negara Indonesia. Dengan demikian pembangunan untuk tempat ibadah merupakan pembangunan untuk kepentingan umum.

6. Ditetapkan dengan undang-undang

Agar ada legitimasi bahwa suatu kegiatan adalah untuk kepentingan umum adalah ditetapkan dalam undang-undang. Pengaturan untuk kepentingan umum tidak dapat ditetapkan oleh peraturan yang daratannya lebih rendah dari undang-undang.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata kepentingan berasal dari kata dasar “penting” yang berarti amat perlu, amat utama, sangat berharga, dan kata “kepentingan” mengandung arti keperluan, sesuatu yang penting.

Sedangkan kata “umum” mempunyai arti keseluruhan, sekaliannya, untuk siapa saja, khalayak manusia, masyarakat luas.

Pengertian kepentingan umum menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang Undang No. 2 Tahun 2012 yaitu sebagai: ”Kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan undang-undang tersebut dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta digunakan kesejahteraan masyarakat dan tidak untuk mencari keuntungan.

F. Ganti Rugi

Paradigma ganti rugi cenderung bermakna bahwa pemegang hak atas tanah itu sudah mengalami kerugian sebelum pelepasan tanahnya untuk kepentingan umum. Hal ini berbeda dengan kompensasi. Dalam paradigma kompensasi, proyek pengadaan tanah menjamin kehidupan yang lebih baik dari sebelumnya, bukan proses pemiskinan masyarakat. Dengan demikian istilah yang tepat untuk digunakan adalah kompensasi. Ganti rugi itu identik dengan korban. Di sisi lain, dalam pengadaan tanah tidak perlu ada korban. Jika demikian, berarti pembuat undang-undang pada saat membuat undang-undang telah mengasumsikan bahwa akan ada yang menjadi korban pada saat pengadaan tanah untuk kepentingan umum, padahal itu tidak seharusnya terjadi.

1. Pengertian Ganti Rugi

Maria S. W. Soemardjono, menekankan satu hal dalam ganti rugi, yaitu prinsip keadilan dimana transaksi jual beli tanah yang berkeadilan adalah jika hasil yang diperoleh oleh pihak yang berhak minimal setara dengan ketika tanahnya belum dibeli Pemerintah. idealnya peraturan mengatur agar pemilik tanah bisa dilindungi seperti melalui pemberian ganti rugi yang sesuai dimana dalam pemberian ganti rugi jangan mengakibatkan kemunduran ekonomi, status sosial maupun tingkat hidup masyarakat pemilik tanah.

Pengertian ganti rugi disebut secara tegas dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, Pasal 1 angka 11 menyatakan bahwa Ganti kerugian adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.

2. Unsur-Unsur Ganti Rugi

Menurut Abdulkadir Muhammad, dari Pasal 1246 KUHPperdata tersebut, dapat ditarik unsur-unsur ganti rugi adalah sebagai berikut:

- a. Ongkos-ongkos atau biaya-biaya yang telah dikeluarkan (cost);
- b. Kerugian karena kerusakan, kehilangan atas barang kepunyaan kreditur akibat kelalaian debitur (damages); dan

- c. Bunga atau keuntungan yang diharapkan (interest). Karena debitur lalai, kreditur kehilangan keuntungan yang diharapkannya.

Purwahid Patrik lebih memperinci lagi unsur-unsur kerugian. Menurut Patrik, kerugian terdiri dari dua unsur:

- a. Kerugian yang nyata diderita (*damnum emergens*) meliputi biaya dan rugi; dan
- b. Keuntungan yang tidak diperoleh (*lucrum cessans*) meliputi bunga.

Pengenaan ganti sebagai akibat adanya penggunaan hak dari satu pihak untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan dari lain, Ganti rugi meliputi aspek:

- a. Kesebandingan

Ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum. Maka pemberian ganti rugi dengan hak yang akan diambil harus sebanding dan tidak harus adanya alternatif penggantian yang tidak akan menimbulkan kerugian pemilik hak.

- b. Layak

Selain sebanding ganti rugi harus layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang.

- c. Perhitungan Cermat

Perhitungan harus cermat termasuk didalamnya penggunaan waktu, nilai dan derajat.

3. Bentuk-Bentuk Ganti Rugi

Bentuk ganti rugi di atas dapat disimpulkan bahwa ganti rugi yang diberikan oleh instansi Pemerintah hanya diberikan kepada faktor fisik semata. Namun demikian, seharusnya patut pula dipertimbangkan tentang adanya ganti rugi faktor-faktor non-fisik (immateriil).

Pengadaan tanah, kompensasi didefinisikan sebagai penggantian atas faktor fisik (materiil) dan non-fisik (immateriil). Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah sedemikian rupa sehingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pembangunan tidak mengalami kemunduran dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.

Dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengenai pemberian ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Permukiman kembali;
- d. Kepemilikan saham; atau
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Yang dimaksud dengan permukiman kembali adalah proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada pihak yang berhak ke lokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses pengadaan tanah. Sementara itu yang dimaksud dengan bentuk ganti kerugian melalui kepemilikan saham adalah penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum

terkait dan/atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antara pihak. Bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak misalnya gabungan dari 2 (dua) atau lebih bentuk ganti kerugian.

Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah 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 dan/ 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 dan/ atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan 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. Sebagai pertimbangan dalam memutus putusan atas besaran 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 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, karena hukum Pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian. Pemberian ganti kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang berhak.

4. Asas-Asas Ganti Rugi

Berkaitan dengan ganti rugi, agar kepentingan umum tidak menyimpang dari makna sesungguhnya dalam implementasinya harus memenuhi asas hukum umum sebagai berikut:

a. Asas Kepantasan Hukum

Kepantasan hukum atau kelayakan hukum ataupun kepatutan hukum bersandar kepada kebenaran dan keadilan. Pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan Negara dapat bertindak secara pantas menurut hukum di dalam keadaan tertentu. Perbuatan yang dilakukan berdasarkan ada tidaknya unsur kepantasan hukum, akan menentukan juga ada tidaknya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah

b. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum

Asas ini bersumber dari Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 Amandemen ke-4, yang berisikan konsekuensi antara hak dan kewajiban. Negara, hak dan kewajiban diatur dan harus dibaca dalam

satu nafas serta dijalankan secara seimbang. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum mengimplementasikan dua ukuran penguji (toetsingsmaatstaven), yaitu:

Adanya ukuran dalam memberi keputusan terhadap kebijaksanaan pemerintah. Adanya ukuran untuk menentukan kebijaksanaan yang menjadi dasar keputusan. Tujuan dijalankannya hak dan kewajiban pemilikan tanah adalah untuk mencapai tujuan hukum berupa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat.

c. Asas Musyawarah

Substansi yang prinsipil dalam musyawarah, adalah suatu kenyataan konkret bahwa manusia memiliki pikiran, kehendak, dan kemampuan serta kecakapan bertindak yang diberi arti hukum. Pemenuhan asas musyawarah mengedepankan dua hal penting, yaitu:

Kedudukan warganegara sebagai manusia yang dihadapkan dengan Negara yang dilaksanakan oleh pemerintah dan wewenang atas dasar kebebasan manusia yang dihadapkan dengan wewenang Negara untuk menentukan, mengatur, dan menyelenggarakan hal-hal yang berhubungan dengan tanah yang terjadi atas dasar kekuasaan Negara terhadap tanah.