

TESIS

**SENGKETA PEMBAYARAN GANTI RUGI HAK MILIK ATAS TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM PEMBANGUNAN
GEDUNG OLAHRAGA (GOR) SUDIANG**

*Dispute on Payment of Compensation for Right Of Ownership on
Land for Public Interest in the Construction
of Sudiang Sports Building (GOR)*

Diajukan dan disusun oleh :

FIKASIANUS ICANG

B012191039



PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

HALAMAN JUDUL

**SENGKETA PEMBAYARAN GANTI RUGI HAK MILIK ATAS TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM PEMBANGUNAN
GEDUNG OLAHRAGA (GOR) SUDIANG**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

FIKASIANUS ICANG

NIM : B012191039

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

PENGESAHAN TESIS

**SENGKETA PEMBAYARAN GANTI RUGI HAK MILIK ATAS TANAH
UNTUK KEPENTINGAN UMUM DALAM PEMBANGUNAN
GEDUNG OLAHRAGA (GOR) SUDIANG**

Disusun dan diajukan oleh :

FIKASIANUS ICANG
NIM. B012191039

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 29 November 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP : 19671231 199103 2 002

Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP : 19641123 199002 2 001

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP : 19631024 198903 1 002

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., MAP
NIP : 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **FIKASIANUS ICANG**

NIM : B012191039

Jenjang Pendidikan : S2

Jurusan : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan bahwa Proposal Penelitian Tesis yang berjudul : **Sengketa Pembayaran Ganti Rugi Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang** adalah BENAR merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 29 November 2022

Yang membuat pernyataan,



Fikasianus Iclang

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur yang tak terhingga kepada Tuhan Yesus Kristus, Sang Juru Selamat, berkat bimbingan dan penyertaan-Nya, maka akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum (Tesis) dengan judul **“Sengketa Pembayaran Ganti Rugi Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang”**.

Tesis ini diajukan sebagai tugas akhir dalam rangka penyelesaian studi Magister pada program studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sangat dalam kepada beberapa sosok yang telah menemani dan mendampingi usaha penulis, sehingga penulis mampu menyelesaikan Tesis ini. Terutama kepada Almarhum Kakek Tanni dan Lasa, Nenek Bala dan Ahing, kedua orang tua penulis, Ayahanda Honorius Eco dan Ibunda Rahmatia Pangloli yang telah mengandung, melahirkan, mendidik, membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang dan kesabarannya serta usahanya tanpa pamrih. Kepada Ayahanda dan Ibunda tercinta yang telah benar-benar memberikan motivasi dan dukungan penuh kepada penulis. Tidak lupa pula seluruh keluarga, terkhusus kepada saudara sekandung Penulis Lusia Adelia Ahing, Teresia Novita Pangloli juga anak tersayang Ezeekiel Dharmmayukti Pangloli yang senantiasa membantu, membimbing, serta memberikan arahan kepada penulis, sehingga penulis sampai kepada penghujung proses Pendidikan Magister pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2022.

Terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada pembimbing utama penulis Prof. Dr. Farida Patittingi,SH.,M.Hum dan Dr. Sri Susyanti Nur,SH.,MH selaku pembimbing pendamping yang telah sabar memberikan bimbingan, petunjuk, dan bantuan dari awal

penulisan hingga selesainya Tesis ini semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa membalas kebaikannya. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada tim penguji ujian Tesis penulis yaitu Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum., Dr. Muhammad Basri, S.H., M.H., dan Dr. Ratnawati S.H., M.H., yang telah memberikan arahan dan masukan bagi penulis sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini. semoga kebaikannya senantiasa dibalas oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Melalui kesempatan ini, tidak lupa pula penulis juga haturkan rasa hormat dan ucapan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. Selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. Selaku Mantan Rektor Universitas Hasanuddin;
3. Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Dr. Maskun, SH., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi, Dr. Syamsuddin Muchtar, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, dan Dr. Hasrul, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan;
4. Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Seluruh bapak/ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membagi pengetahuannya dengan ikhlas kepada penulis selama duduk di bangku kuliah;
6. Seluruh staf pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama melaksanakan kuliah di Universitas Hasanuddin;
7. Seluruh teman seperjuangan Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2019,

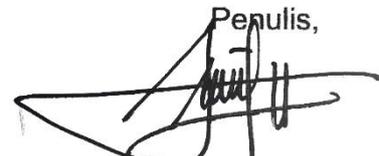
terkhusus kelas Magister Hukum D dan kelas perdata, terima kasih atas persaudaraan dan solidaritas tanpa batas ;

8. Kepada sahabat seperjuangan penulis pada program Magister Mulki yang selalu setia mendengar curahan hati, direpotkan dan memberikan motivasi kepada penulis;
9. Kepada senior - senior sahabat-sahabat Amerta Justicia Law Firm penulis di Kantor Advokat dan Konsultan Hukum Amerta Justicia Law Firm Kak Rudy, Kak Wilson, Kak Olin, Kak Marga, Kak Udin, Kak Mustabsyir, Kak Jean, Kak Tito, Fikar, Melani, Beni, Mega dan sahabat yang lain yang penulis tidak bisa sebutkan satu persatu, telah memberikan support kepada penulis.
10. Kepada Dwi Pelti yang senantiasa sabar selalu memberikan dukungan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi magister ilmu hukum ;
11. Terakhir, terima kasih penulis ucapkan kepada seluruh pihak yang telah berperan penting dalam perjalanan pendidikan penulis hingga saat ini.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini memiliki banyak kekurangan sehingga membutuhkan kritik, saran dan masukan yang sifatnya membangun guna perbaikan tulisan dari Tesis ini. Akhir kata, penulis berharap Tesis ini dapat bermanfaat dan menjadi bahan hukum yang memberikan referensi terkait topik penelitian yang dibahas.

Makassar, 29 November 2022

Penulis,



Fikasihus Icang

ABSTRAK

FIKASIANUS ICANG (NIM : B012191039), Sengketa Pembayaran Ganti Rugi Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang. Dibimbing oleh Farida Patittingi dan Sri Susyanti Nur.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar dari Pemerintah Provinsi Sulawesi selatan memasukkan tanah yang masih sengketa (GOR Sudiang) sebagai Aset yang belum ada pembayaran ganti rugi dan menganalisis prosedur pembayaran ganti rugi hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang.

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan membandingkan gambaran yang diperoleh dari kepustakaan dengan fakta yang ditemukan di lapangan sebagai hasil dari penelitian. Hasil penelitian ini nantinya akan dideskripsikan secara urut dan teliti sesuai dengan rumusan masalah.

Dari hasil penelitian diketahui bahwa, dasar bagi pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan memasukkan tanah yang merupakan objek sengketa sebagai aset yang belum ada pembayaran ganti rugi adalah karena terhadap objek sengketa tersebut telah dilakukan pembebasan lahan dan di atas objek sengketa telah terbit Sertifikat Hak Pakai Nomor 5/1994 An. Pemerintah TK. I Sulawesi Selatan sehingga objek sengketa dimasukkan dalam KIB Provinsi Sulawesi Selatan. Dasar dalam penentuan pembayaran ganti rugi pembebasan tanah kawasan Gedung Olah Raga (GOR) yakni Nilai Jual Objek Pajak lahan tersebut, namun adanya penolakan pada saat proses pembayaran karena masyarakat tidak menerima sesuai dengan penentuan besaran nilai/jumlah ganti rugi saat itu sehingga banyak pihak – pihak pemilik tanah menolak pembayaran tersebut sehingga sampai sekarang masih banyak pemilik tanah yang belum mendapatkan pembayaran ganti rugi namun tanah milik mereka saat ini tetap berada dalam penguasaan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.

Kata Kunci : Hak Milik, Asset, Ganti rugi.

ABSTRACT

FIKASIANUS ICANG (NIM : B012191039), *Dispute on Payment of Compensation for Right Of Ownership on Land for Public Interest in the Construction of Sudiang Sports Building (GOR). Guided by Farida Pattitinggi and Sri Susyanti Nur.*

This study aims to analyze the basis of South Sulawesi Provincial Government includes land which still in dispute (Sudiang Sports Building) as an asset without payment of compensation and to analyze the procedure of payment of compensation for right of ownership on land for public interest in the construction of Sudiang Sports Building (GOR).

This study is using a qualitative descriptive approach by comparing illustration obtained from literature with facts obtained from the field as the result of the study. The results of this study will be described in order and thorough according to problem formulation.

From the results of this study it is known that the basis of South Sulawesi Provincial Government includes land which is the object of dispute as an asset for which no compensation has been paid is because for the object of dispute, land acquisition procedure has been done and above the object of dispute has been issued Certificate Of Usage Rights Number 5/1994 under the name of South Sulawesi Government Lv. I (Pemerintah TK. I Sulawesi Selatan) so the object of dispute is included in South Sulawesi KIB. The basis of compensation value in land acquisition of Sports Building is determined by Sales Value Of Taxable Object (NJOP) of the land, but there is refusal at the time of compensation payment because the community does not accept the determination of the value/amount of the compensation therefore a lot of landowners refuse the compensation and until now a lot of landowners have not received compensation but their land is currently under the control of South Sulawesi Provincial Government.

Keyword : Right of Ownership, Asset, Compensation.

DAFTAR ISI

LEMBAR USULAN PENELITIAN	i
HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
ABSTRAK	viii
<i>ABSTRACT</i>	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	13
E. Orisinalitas Penelitian	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Landasan Teori	17
B. Tinjauan Tentang Hak Atas Tanah	29
1. Pengertian Tanah	29
2. Pengertian Hak Atas Tanah	31
3. Hak Milik Atas Tanah	34
4. Penguasaan dan Kepemilikan Atas Tanah	36
C. Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah	39
1. Pengertian Pengadaan Tanah	39

	2. Bentuk – Bentuk Pengadaan Tanah	46
	D. Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah	48
	E. Pengertian Kepentingan Umum	53
	F. Kajian Tentang Aset Milik Negara dan Daerah	56
	G. Kerangka Pikir	63
	H. Definisi Operasional	66
BAB III	METODE PENELITIAN	
	A. Tipe Penelitian	68
	B. Lokasi Penelitian	68
	C. Pendekatan Masalah	68
	D. Jenis dan Sumber Data	69
	E. Teknik Pengumpulan Data	70
	F. Analisis Data	70
BAB IV	PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	
	A. Dasar Bagi Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan Memasukkan Tanah Yang Merupakan Objek Sengketa Sebagai Aset Yang Belum Ada Pembayaran Ganti Rugi	72
	B. Dasar dalam penentuan Pembayaran Ganti Rugi Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang.	104
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	133
	B. Saran	134
DAFTAR PUSTAKA		135

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Aset Pemerintah Sulawesi Selatan 76

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah mempunyai peranan penting dalam hidup dan kehidupan masyarakat diantaranya sebagai prasarana dalam bidang perindustrian, perumahan dan jalan. Olehnya itu, Tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan masa depan. Ditambah lagi, tanah berperan sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan. Begitu penting dan bergantungnya proses kehidupan manusia pada tanah sehingga tidak mengherankan bila setiap manusia selalu berusaha memperoleh tanah untuk kepentingan hidupnya. Keadaan yang demikian menyebabkan harga tanah akan terus meningkat. Kondisi ini lahir dikarenakan sifat tanah yang statis, yaitu luas tanah relatif tidak bertambah, sedangkan manusia yang membutuhkan tanah jumlahnya semakin lama semakin bertambah.

Dapat dibayangkan bagaimana terbatasnya tanah yang tersedia dibandingkan dengan jumlah permintaan akan tanah yang terus meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk di muka bumi ini. Di Indonesia pada khususnya, Pertumbuhan masyarakat semakin hari semakin meningkat yang mana ditandai dengan jumlah populasi masyarakat mengalami peningkatan. Oleh karenanya

kebutuhan masyarakat juga semakin meningkat khususnya di bidang tanah.

Sejalan dengan pertumbuhan penduduk tersebut, khususnya di daerah perkotaan mengakibatkan dinamika aspirasi masyarakat terus meningkat. Hal ini ditandai dengan adanya tuntutan masyarakat terhadap pembangunan untuk kepentingan umum semakin mengemuka. Namun, aktivitas untuk memenuhi tuntutan ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang semakin terbatas dan pasar tanah yang belum terbangun dengan baik, hal ini mendorong kenaikan harga tanah secara tak terkendali sehingga menyulitkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Berbagai kepentingan yang ada sulit terealisasi karena tidak tersedianya tanah bagi seluruh pihak yang memerlukan.¹

Pertambahan penduduk inilah menyebabkan meningkatnya kebutuhan fasilitas umum seperti jalan umum, jalan tol, pelabuhan, bandar udara, terminal, transportasi, fasilitas keselamatan umum, gedung perkantoran, prasarana pendidikan, prasarana olahraga dan lain sebagainya. Peningkatan fasilitas umum menyebabkan pemerintah Indonesia membangun infrastruktur yang dimana dalam membangun infrastruktur sangat memerlukan tanah yang menjadi modal dasarnya.

¹ Deni Graha Purwandhani, *Implementasi Pengadaan Tanah Untuk Jalan Di Jalan Lintas Selatan (Jls) Yang Melewati Kawasan Hutan Di Desa Sindurejo, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Malang*, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang. 2015, Hal 3

Kegiatan pembangunan di Indonesia, baik di kota maupun di desa banyak memerlukan tanah sebagai lahan dalam proses pembangunan. Negara mempunyai wewenang untuk melaksanakan pembangunan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan baik dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun dengan pembebasan tanah. Masalah pengadaan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah Negara yang tersedia sangatlah terbatas. Oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah dikuasai dengan hak berlandaskan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut Undang – Undang Pokok Agraria. Kegiatan (mengambil) tanah (oleh pemerintah dalam rangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum) inilah yang kemudian disebut dengan pengadaan tanah.²

Dalam rangka pembangunan nasional untuk kepentingan umum mengandung arti bahwa selain tanah memiliki hak-hak yang terkandung di dalamnya, tanah juga memiliki fungsi sosial, bahwa kegunaan dari tanah itu lebih mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan individu maupun golongan, hal ini dapat dilihat dalam

² Pasal 1, Keppres 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Demi Pembangunan.

Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960, dalam Pasal 6 disebutkan “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Hak Atas Tanah selain mempunyai fungsi sosial, hak atas tanah juga dapat dicabut untuk kepentingan umum yang dimana ditentukan dalam Pasal 18 UUPA yang menyatakan bahwa :

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Dalam Pasal 18 UUPA di atas, memberikan landasan bagi pengambilan tanah hak yaitu untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Pengambilan tanah dengan dalih untuk kepentingan umum, kadang mencederai masyarakat, karena pemanfaatan tanah yang diambil oleh Pemerintah tidak sebagaimana rencana semula, bahkan cenderung melahirkan kesengsaraan masyarakat bekas pemegang hak.³ Tidak jarang dengan dalih kepentingan umum, tanah masyarakat digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tersebut, misalnya kebutuhan pembangunan industri, pembangunan pusat perbelanjaan yang hanya akan dimanfaatkan oleh segelintir golongan saja. Demikian juga tidak

³ Christiana Tri Budhayati, *Kriteria Kepentingan Umum Dalam Pengaturan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Di Indonesia*, Jurnal Hukum, Refleksi Hukum, 2012. Hal. 40

jarang pengambilalihan tanah ini akan menyisakan permasalahan hukum.⁴

Persoalan pengadaan tanah menyangkut dua dimensi dimana keduanya harus ditempatkan secara seimbang yaitu kepentingan pemerintah dan kepentingan warga masyarakat. Dua pihak yang terlibat yaitu negara, dalam hal ini pemerintah yang diwakili oleh Instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan seluruh Bangsa Indonesia, dalam hal ini adalah rakyat, harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan yang berlaku mengenai hak tersebut.⁵ Maksud dari sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan adalah rakyat dan pemerintah saling menghormati hak dan menjalankan kewajiban masing-masing.⁶ Pentingnya masing-masing pihak saling memahami hak dan kewajibannya adalah untuk mencegah persoalan-persoalan seperti yang dipublikasikan di berbagai media massa.

Tak jarang, pihak penguasa dengan keterpaksanya melakukan tindakan yang dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia. Konflik kepentingan atas hak tanah akan terus meningkat di

⁴ Rika Fitriani, *Pelaksanaan Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Islam Dan Hukum Uupa (Studi Kasus Pembuatan Tol Sumatera di Wilayah Bakauheni Kabupaten Lampung Selatan)*, Tesis, Universitas Islam Negeri Raden Intan, Lampung. 2018, Hal. 1

⁵ Dwi Nur Asmawati, *Pelaksanaan Pemberian Ganti Kerugian Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalur Rel Ganda Lintas Kroya-Kutoarjo Di Kabupaten Kebumen*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018. Hal 17-18

⁶ Dwi Nur Asmawati, *ibid*, Hal. 18

masa akan datang antara lain disebabkan oleh mekanisme pengadaan tanah yang tidak memberikan akses pada warga masyarakat untuk turut serta di dalam pengambilan keputusan dan terutama yang berkenaan dengan penentuan penggunaan tanah dan bentuk serta ganti rugi yang kurang wajar diterima oleh mereka warga masyarakat yang tanahnya diambil untuk keperluan pembangunan.

Mengenai prosedur sebenarnya pada masa sekarang tidak begitu banyak masalah, namun kesulitan yang prinsipal berada pada budaya yang tumbuh di masyarakat, yaitu masih adanya anggapan bahwa hak atas tanah adalah hak yang mutlak, yang konsekuensinya pemilik tanah berhak menentukan besarnya ganti rugi. Untuk mengubah budaya masyarakat dalam melepaskan haknya atas tanah perlu di cari persamaan budaya antara pemerintah dengan masyarakat.⁷ Selama tidak ada persamaan budaya, permasalahan serius akan selalu timbul. Sebenarnya perbedaan budaya antara pemerintah dengan masyarakat terletak pada penetapan harga ganti rugi. Pihak masyarakat menghendaki harga yang setinggi-tingginya dari harga pasaran atau paling tidak sesuai harga pasaran, bahkan ada masyarakat yang menghendaki harga ganti rugi itu didasarkan pada harga sekian tahun ke depan atau setelah tanahnya dibebaskan dan telah dijadikan sarana umum.⁸

⁷ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, 2007, hal. 46.

⁸ Adrian Sutedi, *Ibid*, hal. 46

Menurut Affan Gaffar yang dikutip dari Rika Fitriani⁹, menyebutkan bahwa persoalan tanah akan terus menerus muncul disebabkan oleh hal – hal berikut :

- 1) Prosedur pelepasan atas tanah yang tidak didasarkan atas prinsip musyawarah dengan masyarakat yang terkena pengadaan Tanah.
- 2) Rendahnya nilai ganti rugi Tanah yang diberikan oleh Pemerintah ataupun pelaksanaan pembangunan sebuah proyek

Melihat banyaknya konflik pertanahan yang timbul karena adanya pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan maka untuk mencegah konflik secara berkelanjutan,¹⁰ pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 yang diharapkan mampu mengatasi konflik dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum terutama dalam prosedur penetapan ganti rugi.

Keberadaan Undang-undang Nomor 2 tahun 2012 memang sangat diharapkan bagi para pihak yang terlibat dalam proses pengadaan tanah, karena Undang-undang ini diharapkan mampu memberikan keadilan bagi para pihak. Akan tetapi masih terdapat aspek material dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang berpotensi menimbulkan masalah antara lain mengenai prosedur penetapan bentuk dan dasar perhitungan ganti rugi serta definisi dan

⁹ Rika Fitriani, *op.cit*, hal. 2

¹⁰ Fajrian Noor Anugrah, *Penetapan Ganti Rugi Hak Atas Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal, Fakultas Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam, Banjarmasin, 2016, hal. 23

cakupan kepentingan umum. Selain itu, keberadaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 belum mampu memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. Hal tersebut didasari karena banyaknya program pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum yang dilakukan Pemerintah dengan cara mengambil tanah masyarakat tanpa memberikan ganti rugi hak atas tanah tersebut kepada pemiliknya.

Saat ini, telah tersedia berbagai peraturan dan ketentuan yang mengatur tentang pengadaan tanah demi kepentingan umum untuk dapat dijadikan acuan bagi para pihak yang terlibat, namun Tak bisa dipungkiri pengadaan tanah demi kepentingan umum sudah merupakan polemik yang sering terjadi dalam masyarakat khususnya dalam hal penetapan besarnya jumlah ganti rugi dan penentuan pihak – pihak yang mendapat ganti rugi tersebut. Pengadaan tanah demi kepentingan umum terkadang dilakukan Pemerintah dengan cara mengabaikan hak – hak masyarakat selaku pemilik hak atas tanah tersebut, dengan cara mengambil paksa tanah tersebut tanpa memberikan ganti rugi kepada pemilik dan/atau ahli warisnya. Sebagaimana terjadi pada kasus pengadaan tanah demi kepentingan umum yang dijadikan kawasan pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang di Makassar. Yang mana untuk memperjuangkan haknya Para Ahli waris mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Makassar Kelas IA Khusus sebagaimana termuat dalam Putusan

Nomor 133/Pdt.G/2018/PN Mks tanggal 15 Januari 2019 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Makassar Nomor 230/PDT/2019/PT. MKS tanggal 28 Agustus 2019 Jo. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1843/K/2020 tanggal 20 Juli 2020, yang mana ketiga putusan tersebut memenangkan ahli waris dan menghukum Pemerintah untuk membayar ganti kerugian terhadap Tanah Milik Penggugat (Ahli Waris) yang diambil paksa oleh pemerintah.

Awal permasalahan terjadi dimulai dari saat Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan Pembangunan Gedung Olahraga Sudiang seluas 74,32 Ha, sehingga pada Tahun 1994 dan tahun 2007 dilaksanakan pembayaran tahap I dan pembayaran tahap II. Namun, proses pembayaran ganti rugi tersebut terdapat adanya masalah karena masih banyaknya masyarakat pemilik tanah yang tidak mendapatkan ganti rugi tersebut, selain itu ada pula panitia / tim pelaksana pembayaran melakukan tindak pidana korupsi.¹¹ Adanya permasalahan tersebut dapat pula terlihat dengan adanya gugatan pembayaran ganti rugi yang diajukan ke Pengadilan.

Berdasarkan hasil pra penelitian yang dilakukan penulis, diketahui bahwa terdapat adanya gugatan yang dimasukkan ke Pengadilan Negeri Makassar berkenaan dengan pengadaan tanah

¹¹ <https://koran.tempo.co/read/makassar/329612/tersangka-kasus-gor-sudiang-siap-jadi-whistleblower>, diakses tanggal 07 September 2021

untuk Pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang yang diajukan oleh salah satu ahli waris pemilik tanah tersebut. Diketahui bahwa duduk permasalahan sehingga diajukannya gugatan ke Pengadilan Negeri Makassar oleh salah satu ahli waris pemilik lahan yang berada dalam kawasan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang dikarenakan Penggugat yang bernama Agus Bustam ingin menuntut haknya atas pengadaan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan mengambil tanah milik Penggugat seluas 2 Ha atau 20.000 M² untuk keperluan pembangunan lokasi Gedung Olahraga tanpa memberikan ganti rugi kepada pemilik lahan atau ahli warisnya (Penggugat) baik itu pada saat pembayaran tahap pertama di tahun 1994 maupun pada saat pembayaran tahap kedua di tahun 2007.

Dasar kepemilikan Penggugat atas objek sengketa adalah berupa Surat Persetujuan Jual Beli tanggal 1 djanuari 1963. Yang mana awalnya objek sengketa merupakan milik dari Padu Bin Pasele (berdasarkan rincik) yang kemudian dibeli oleh Sabrin Bustam (Ayah Penggugat) pada tahun 1963. Ditambah lagi dengan adanya Putusan Pengadilan terdahulu dalam perkara Nomor 94/Pdt/R/1977 tanggal 4 Maret 1978 yang secara hukum menyatakan jika Sabrin Bustam (Ayah Penggugat) merupakan pemilik sah atas objek sengketa.

Selanjutnya, jauh sebelum objek sengketa dimasukkan dalam kawasan GOR Sudiang, ayah penggugat telah lama menguasai dan mengolah objek sengketa tersebut yang kemudian dilanjutkan oleh

Penggugat dengan dibuktikan oleh adanya Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Tanah objek sengketa.

Majelis Hakim yang memeriksa perkara tersebut dalam pertimbangannya menyatakan bahwa dari bukti P-9 yang merupakan Surat perjanjian jual beli objek perkara antara Badu B. Pasele dengan Sabrin Bustam (orang tua Penggugat) pada tahun 1963 yang dihubungkan dengan bukti P- 1 pada halaman 3 putusan perkara perdata No. 94/R/1977 tersebut yang telah berkekuatan hukum tetap sehingga mengikat, yang menyatakan bahwa tanah perkara dulunya persil No. 291 C I Lanternte No. 159, serta belum ada bukti peralihan kepada pihak lain, maka tanah perkara yang dulunya persil No. 291 C I Lamrent No. 159 dengan luas 20.000 M2 tersebut adalah milik Almarhum Sabrin Bostam alias Bustam (Ayah Penggugat). Oleh karena Penggugat adalah salah satu ahli waris dari Almarhum Sabrin Bostam alias Bustam maka Penggugat adalah pihak yang berhak terhadap pembayaran ganti rugi atas tanah.

Di satu sisi, Pihak Tergugat dalam hal ini Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan tidak mampu membuktikan dalil bantahannya di dalam persidangan. Hal mana dibuktikan dengan pertimbangan Majelis Hakim yang menyatakan bahwa jika dicermati bukti para Tergugat yaitu pada bukti T-2 yang merupakan Kartu Inventaris Barang (KIB) , pada kolom asal usul tanah disebut dasar peralihan tanah yaitu dari pembelian tanah, seharusnya pihak para Tergugat jika tanah telah

dibeli dari Penggugat, mengajukan bukti pembayaran (ganti rugi) serta menarik semua bukti kepemilikan/ penguasaan penggugat atas objek perkara jika telah di beli/ ganti rugi oleh Pemprop Sulsel, akan tetapi dalam perkara ini tidak ada bukti bahwa objek perkara telah diganti rugi.

Dengan melihat keseluruhan alat bukti yang dihadirkan, Majelis Hakim dalam amar putusannya memenangkan Penggugat dengan menghukum Para Tergugat untuk membayar ganti rugi kepada Penggugat yang besarnya sebagaimana termuat dalam diktum Putusan Hakim. Yang kemudian Putusan Hakim Pengadilan Negeri Makassar tersebut diperkuat oleh Putusan Hakim Pengadilan Tinggi Makassar. Selanjutnya, Permohonan Kasasi Para Tergugat ke Mahkamah Agung ditolak sebagaimana termuat dalam putusan Nomor Nomor 1843/K/2020 tanggal 20 Juli 2020.

Berdasarkan uraian di atas, maka Penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul : **Sengketa Pembayaran Ganti Rugi Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang.**

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Apakah yang menjadi dasar bagi pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan memasukkan tanah yang merupakan objek sengketa sebagai aset yang belum ada pembayaran ganti rugi?

- 2) Apakah yang menjadi dasar dalam penentuan pembayaran ganti rugi hak milik atas tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk menganalisis dasar hukum bagi pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan memasukkan tanah yang merupakan objek sengketa sebagai aset yang belum ada pembayaran ganti rugi.
- 2) Untuk menganalisis apa yang menjadi dasar dalam penentuan pembayaran ganti rugi hak milik atas tanah untuk kepentingan umum dalam pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Hasil penulisan penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk mengembangkan dunia ilmu pengetahuan pada umumnya, serta sumbangan pemikiran serta pertimbangan dalam mengkaji Undang–Undang serta praktek penerapan Undang–Undang dan aturan lainnya dalam rangka penegakan hukum perdata khususnya mengenai penyelesaian sengketa pembayaran ganti rugi atas hak atas tanah untuk fasilitas umum.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini memberikan manfaat praktis, sebagai berikut :

- a. Bagi para praktisi, umumnya praktisi hukum dan khususnya praktisi Hukum Agraria dalam hal dapat memberikan masukan untuk memecahkan berbagai masalah di bidang hukum agraria terutama mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum.
- b. Bagi masyarakat dapat memberikan wawasan mengenai ganti rugi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Bagi pemerintah sebagai masukan mengenai pelaksanaan pengadaan tanah bagi kepentingan umum agar dapat berjalan dengan baik, sehingga tidak menimbulkan konflik antara pemerintah dan masyarakat

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan ditemukan karya ilmiah yang topiknya memiliki kesamaan dengan naskah tesis ini, namun aksentuannya terhadap substansi yang diteliti itu berbeda dengan yang dilakukan oleh penulis yang fokus pada analisis putusan hakim berkenaan dengan adanya gugatan permohonan pembayaran ganti rugi atas tanah milik masyarakat yang diambil oleh Pemerintah Daerah dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

Adapun karya ilmiah yang pernah diteliti oleh peneliti yang lain adalah sebagai berikut:

1. IRMA BAGINDO, Tesis dengan Judul : *Analisa Permasalahan Ganti Rugi Atas Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Kanal Banjir Timur Di Kelurahan Cipinang Muara Kota Administrasi Jakarta*

Timur, Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2011.

Penelitian tersebut membahas dan/atau meneliti tentang pelaksanaan pembayaran ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan proyek kanal banjir dan hambatan dari pelaksanaan pengadaan tanah tersebut. Sedangkan penelitian penulis berfokus pada menganalisis putusan hakim berkenaan dengan adanya sengketa perdata mengenai permasalahan permohonan pembayaran ganti rugi atas pelaksanaan pengadaan tanah demi pembangunan kepentingan umum secara litigasi dengan mengambil studi putusan tentang sengketa permohonan ganti rugi lahan Gedung Olah Raga (GOR) Sudiang Makassar.

2. Rizky Fauzi Sembiring, Tesis dengan judul : *Analisis Yuridis Pelaksanaan Penetapan Ganti Rugi Atas Tanah Akibat Pelebaran Jalan Di Daerah Desa Sumber Mufakat (Studi Atas Pelebaran Jalan Di Desa Sumber Mufakat, Kecamatan Kabanjahe, Kabupaten Karo)*, Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2011

Penelitian tersebut membahas dan/atau meneliti tentang pelaksanaan pembayaran ganti rugi pengadaan tanah untuk Pelebaran Jalan Di Daerah Desa Sumber Mufakat apakah telah sesuai dengan ketentuan hukum berlaku, dan meneliti pula tentang hambatan dari pelaksanaan pengadaan tanah tersebut, serta upaya

yang dilakukan terhadap masalah penetapan ganti rugi pengadaan tanah tersebut. Sedangkan penelitian penulis ini berfokus dan terpusat pada penganalisisan putusan hakim terhadap adanya sengketa permohonan pembayaran ganti rugi atas tanah masyarakat yang diambil dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan Gedung Olah Raga (GOR) Sudiang Makassar.

3. Mohammad Paurindra Ekasetya, dengan Judul : *Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Studi Analisis Pada Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa Di Kabupaten Brebes)*, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2015.

Penelitian tersebut meneliti dan/atau membahas tentang tata cara atau prosedur dari pelaksanaan pengadaan tanah dan penetapan ganti rugi bagi pembangunan kepentingan umum (jalan tol) serta kendala yang ditemukan, sedangkan penelitian penulis terpusat untuk menganalisis penganalisisan putusan hakim terhadap adanya sengketa permohonan pembayaran ganti rugi atas tanah masyarakat dalam pembangunan Gedung Olahraga (GOR) Sudiang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

Dalam melakukan penelitian diperlukan kerangka teoritis untuk memberikan landasan yang mantap pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis. Secara garis besar ada 2 (dua) fungsi utama dari teori sebagaimana dikemukakan oleh Abdurrozaq Hasibuan, yakni sebagai berikut :¹²

- 1) Teori memberikan arah tentang apa yang harus diteliti dari suatu objek, sehingga mampu membahas fenomena/fakta yang akan dipelajari/diamati dari objek tersebut (relevan).
- 2) Teori menyusun fakta secara teratur/sistematis dalam bentuk generalisasi atau prinsip-prinsip, sehingga hubungan fakta-fakta satu sama lainnya mudah untuk dipahami.

Teori juga bertujuan untuk mencapai tujuan hukum. Teori yang digunakan dalam penelitian dapat mendukung analisis terhadap kasus yang diteliti. Adapun teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori kepastian hukum dan teori perlindungan hukum.

1. Teori Perlindungan Hukum

Teori yang digunakan dalam kasus ini adalah teori perlindungan hukum oleh Philipus M. Hadjon. Philipus M Hadjon membedakan perlindungan hukum bagi rakyat dalam 2 (dua) macam yaitu:

¹² Abdurrozaq Hasibuan, *Metode Penelitian*, Multi Grafika, Medan, 2003, hal. 4.

1. Perlindungan hukum represif artinya ketentuan hukum dapat dihadirkan sebagai upaya pencegahan terhadap tindakan pelanggaran hukum. Upaya ini diimplementasikan dengan membentuk aturan hukum yang bersifat normatif.
2. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi. Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Menurut Soerjono Soekanto fungsi hukum adalah untuk mengatur hubungan antara negara atau masyarakat dengan warganya, dan hubungan antara sesama warga masyarakat tersebut, agar kehidupan dalam masyarakat berjalan dengan tertib dan lancar. Hal ini mengakibatkan bahwa tugas hukum untuk mencapai kepastian hukum (demi adanya ketertiban) dan keadilan dalam masyarakat. Kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan umum atau kaidah umum yang berlaku umum. Agar tercipta suasana aman dan tentram dalam masyarakat, maka kaidah dimaksud harus ditegakkan serta dilaksanakan dengan tegas.¹³

Hukum pada hakikatnya adalah sesuatu yang abstrak, tetapi dalam manifestasinya bisa berwujud konkrit. Suatu ketentuan hukum baru dapat dinilai baik jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan yang sebesar-besarnya

¹³ Soerjono Soekanto, *Penegakkan Hukum*, Binacipta, Bandung, 1999. hal

dan berkurangnya penderitaan. dalam masyarakat, maka kaidah dimaksud harus ditegakkan serta dilaksanakan dengan tegas.¹⁴

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.

Dalam hal kepemilikan atas Tanah berdasarkan teori perlindungan hukum di atas, maka pemegang hak sepantasnya dilindungi atas kepemilikannya terhadap suatu tanah tersebut. Adapun hak kepemilikan atas tanah sebagai berikut ;

1. Konsep Kepemilikan Tanah Dalam Hukum Positif

Sebutan nama hak atas tanah dalam UUPA merupakan nama lembaga-lembaga baru, yang bukan merupakan kelanjutan dari lembaga-lembaga hak-hak atas tanah dari perangkat-perangkat hukum tanah yang lama. Lembaga-lembaga hak atas tanah yang lama sejak berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960 dan terjadinya unifikasi hukum tanah, sudah tidak ada lagi. Sedangkan hak-hak atas tanah yang lama sebagai hubungan hukum konkret

¹⁴ Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem Remaja Rosdakarya*, Bandung, 2003. hal. 79

sejak 24 September 1960 dikonversi oleh UUPA atau diubah menjadi salah satu hak yang baru dari hukum tanah nasional.¹⁵

2. Konsep Kepemilikan Tanah Menurut Hukum Adat

Dalam Hukum Adat, masyarakat mempunyai salah satu hak yang terpenting terkait dengan ruang hidupnya, yang disebut dengan "hak Ulayat"¹⁶

Salah satu Hasil amandemen UUD 1945 adalah Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3) yang terkait dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat. Dalam Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Lebih lanjut Pasal 28 I Ayat (3) menyatakan bahwa: "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban".

Pada dasarnya, hak ulayat merupakan sesuatu perangkaian dari wewenang dan kewajiban-kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah, termasuk lingkungan wilayahnya. Secara yuridis, batasan hak ulayat terdapat dalam

¹⁵ Rosmidah. Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia. Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum, 2013. Hal 27

¹⁶ Rosmidah, *Pengakuan Hukum Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dan Hambatan Implementasinya*, Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum, 2010, hal 95

Pasal 1 dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Negara Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pasal 1, bahwa:

Hak ulayat yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, (untuk selanjutnya hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang ditimbulkan dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Dengan demikian, hak ulayat merupakan istilah teknis yuridis dalam lapangan hukum adat dikenal hak ulayat yang merupakan hak dari masyarakat hukum adat yang berisi wewenang dan kewajiban untuk menguasai, menggunakan dan memelihara kekayaan alam yang ada dalam lingkungan wilayah hak ulayat tersebut.

3. Konsep Kepemilikan Tanah Dalam Hukum Islam.

Hukum Pertanahan dalam studi hukum Islam dikenal dengan "*ahkam al-aradi*. Pada umumnya para *fuqaha* membahas hukum pertanahan dalam studi pengelolaan harta benda (*al-amwal*) oleh negara. Ini semisal Imam Abu Yusuf (w. 193 H) dalam *al-Kharaj*, Imam Yahya ibn Aj dan Imam Abu Bait (w. 224 H) dalam *al-Amwal* atau dalam studi hukum tata negara, semisal Imam al-Mawardi (w. 450 H) dalam *al-Ahkam al Sulta niyyah*, dan Imam Abu Ya'la (w.

457 H) dalam *al-Ahkam al Sult niyyah*.¹⁷ Sedangkan, pada masa modern terdapat Abd al-Qadim Zalum dalam *al Amwal fi Daulah al-Khilafah*, An Aly dalam *Ihya' al-Arabi al-Mawat fi al-Islam*, dan Amin Shauman dalam *Bahth fi Aqsam al Ara dhin fi al-Shari' ah al-Islamiyyah wa Ahka muha* ¹⁸

Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan bumi termasuk tanah hakikatnya adalah milik Allah SWT, sebagaimana firman-Nya dalam QS *al-Nur* (27): 42, yang artinya “Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk).” Selanjutnya, Allah SWT sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (*istikhlaf*) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya, sebagaimana firman-Nya dalam QS *al-Hadid* (57): 7, yang artinya: “Dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya.” Menafsirkan ayat ini, Imam Al-Qurthubi berkata, “Ayat ini adalah dalil bahwa asal usul kepemilikan (*ashlul milki*) adalah milik Allah SWT., dan bahwa manusia tak mempunyai hak kecuali memanfaatkan (*tasharruf*) dengan cara yang diridhai oleh Allah SWT.”

¹⁷ Taqyudin An-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternative: Perspektif Islam*, terj. Moh. Maghfur Wachid, Risalah Gusti, Surabaya, 1996, hal. 128

¹⁸ Amir Syam Marsuki, “Makalah Hukum Pertanahan Menurut Syariat Islam”, <http://amirsyampa.blogspot.com/2012/01/makalahhukum-pertanahan-menurut.html>, diakses 07/09/2021.

Maka dari itu berbagai ayat di atas adalah bahwa secara filosofis tidak ada satu hukum pun yang boleh digunakan untuk mengatur persoalan tanah, kecuali hukum - hukum Allah saja. Mengatur pertanahan dengan hukum selain hukum Allah telah diharamkan oleh Allah sebagai pemiliknya yang hakiki.

Islam menerapkan hak milik individu dan hak milik umum, sama-sama dapat pengakuan yang seimbang. Hak milik dalam Islam, baik hak milik individu maupun hak milik umum tidaklah mutlak, tetapi terikat oleh ikatan untuk merealisasikan kepentingan orang banyak.¹⁹ Hal ini dikarenakan bahwa setiap orang memiliki kebebasan untuk mengupayakan sesuatu untuk menjadi hak milik pribadinya, selama cara yang ditempuh tidak melanggar ketentuan yang berlaku.

Secara materiil tidak ada batasan dalam hal hak milik individu, namun Islam memberikan kewajiban kepada pemilik hak individu untuk memberikan fungsi sosial untuk setiap harta atau kekayaan yang dimilikinya. Dengan demikian, kebebasan hak milik individu dijamin sepenuhnya dalam Islam, tanpa ada batasan materiil mengenai kuantitasnya.²⁰ Pembatasan dalam hal kepemilikan individu terletak pada fungsionalitasnya. Islam memberikan

¹⁹ Ali Sodiqin, "Hukum Agraria dalam Perspektif Ushul Fiqh", *Mazhabuna, Media Transformasi Pemikiran Islam*, Vol. 1, No. 6, 2012, hal 26

²⁰ Ali Sodiqin, *Ibid*, Hal 11

sejumlah kewajiban bagi pemilik kekayaan untuk memikirkan komunitas masyarakat sekitarnya.²¹

Dari deskripsi di atas dapat dilihat perbedaan antara kepemilikan menurut Islam dengan sistem kapitalis maupun sosialis. Islam tidak mengenal sistem kapitalis, yaitu bebasnya kepemilikan individu tanpa batas-batas tertentu. Di sisi lain Islam juga tidak mengenal sosialis yang bertumpu pada sentralisasi kepemilikan Negara.

Kedudukan hak milik individu dalam Islam bersifat moderat, yaitu Islam membenarkan pemilikan perseorangan tetapi memiliki aturan pembatas yakni fungsionalisasi kepemilikan untuk kemaslahatan sosial. Pendeknya bahwa konsep Islam dalam hal pemilikan tanah berdasar pada konsep tentang hak milik. Islam mengakui hak milik individu sekaligus hak milik sosial. Dalam pandangan ekonomi Islam, kepemilikan dibagi menjadi tiga, yaitu: kepemilikan individu, kepemilikan umum, dan kepemilikan Negara.²²

2. Teori Tujuan Hukum

Teori yang berkenaan dengan teori tujuan hukum dalam penelitian ini juga berkaitan dengan kepastian hukum. Kepastian hukum mengandung arti adanya hukum setiap orang mengetahui

²¹ Sahal Mahfuz, Nuansa Fiqqh Sosial, LKiS, Yogyakarta, 1994. hal. 159

²² Ali Sodikin, *Loc.cit*, hal 1

yang mana dan seberapa haknya dan kewajibannya. Kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

Teori yang disampaikan di atas, akan digunakan guna menganalisis bagaimana praktek hukum dalam penerapan hukum itu sendiri berdasarkan Putusan Pengadilan. Secara lebih rinci, dapat dijelaskan tujuan hukum diantaranya tercapai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Keadilan hukum digunakan guna menganalisis Putusan Pengadilan dalam memenuhi nilai keadilan yang tertuang dalam peraturan perundang – undangan berkaitan dengan pembayaran ganti rugi terhadap pengadaan tanah demi pembangunan kepentingan umum. Keadilan hukum digunakan dalam menganalisis keadilan dapat dirasakan oleh penegak hukum, para pihak dan/atau masyarakat.

Dalam teori tujuan hukum itu sendiri dikenal pula dengan adanya teori kemanfaatan hukum sehingga penelitian ini juga berkenaan dengan teori kemanfaatan hukum itu. Manfaat hukum adalah dapat dicapainya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum yang tertib.

Satjipto Raharjo mengungkapkan, bahwa teori kemanfaatan (kegunaan) hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Pada dasarnya peraturan hukum yang mendatangkan kemanfaatan atau kegunaan hukum adalah untuk terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*).²³

Kemanfaatan hukum itu sendiri dalam aliran Utilitarianisme mempunyai pandangan bahwa tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan kepada sebanyak-banyaknya orang. Kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*), sehingga penilaian terhadap baik-buruk atau adil-tidaknyanya suatu hukum bergantung kepada apakah hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Dengan demikian berarti bahwa setiap penyusunan produk hukum (peraturan perundang-undangan) seharusnya senantiasa memperhatikan tujuan hukum yaitu untuk memberikan kebahagiaan sebanyak banyaknya bagi masyarakat.

²³ Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Alumni, Bandung, 1991, hal 13

Dalam penelitian ini, Kemanfaatan hukum digunakan untuk menganalisis permasalahan pembayaran ganti rugi hak milik atas tanah demi kepentingan umum, apakah bermanfaat atau tidak bagi para pihak khususnya bagi pemilik atau pemegang hak atas tanah tersebut. Kepastian hukum digunakan guna melihat pengaturan dalam regulasi yang digunakan oleh penegak hukum, dalam hal ini Hakim sebagai lembaga penegak hukum di Indonesia. Kemudian, kepastian hukum juga digunakan guna melihat kesesuaian Putusan Pengadilan atau Mahkamah Agung demi terciptanya efektivitas dan efisiensi dari tujuan hukum itu sendiri.

3. Teori Pembuktian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pembuktian adalah suatu proses, cara perbuatan membuktikan usaha menunjukkan benar atau salahnya terdakwa dalam sidang pengadilan.²⁴ Pembuktian adalah penyajian alat-alat bukti yang sah menurut hukum kepada hakim yang memeriksa suatu perkara guna memberikan kepastian tentang kebenaran peristiwa yang dikemukakan didepan persidangan.²⁵ Pembuktian diperlukan dalam suatu perkara yang mengadili suatu sengketa dimuka pengadilan ataupun dalam perkara-

²⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka, 2009, hlm. 172. 22

²⁵ Syahrani, Ridwan, *Materi Dasar Hukum Acara Perdata*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 83. 23

perkara permohonan yang menghasilkan suatu penetapan (*jurdicto voluntair*).

Menurut Sudikno Mertokusumo, membuktikan mengandung beberapa pengertian, yaitu:²⁶

- a. Membuktikan dalam arti logis, berarti memberi kepastian yang bersifat mutlak, karena berlaku bagi setiap orang dan tidak memungkinkan adanya bukti lawan.
- b. Membuktikan dalam arti konvensional, berarti memberi kepastian tetapi bukan kepastian mutlak melainkan kepastian yang relatif sifatnya yang mempunyai tingkatan-tingkatan sebagai berikut:
 - 1) Kepastian yang hanya didasarkan pada perasaan, sehingga bersifat intuitif dan disebut conviction intime.
 - 2) Kepastian yang didasarkan pada pertimbangan akal, sehingga disebut conviction raisonne.
 - 3) Membuktikan dalam arti yuridis (hukum acara perdata), tidak lain berarti memberi dasar-dasar yang cukup kepada hakim yang memeriksa perkara guna memberi kepastian tentang kebenaran peristiwa yang diajukan. Pembuktian merupakan penyajian alat-alat bukti yang sah menurut hukum kepada hakim yang

²⁶ Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2002, hlm. 127.

memeriksa suatu perkara guna memberikan kepastian tentang kebenaran peristiwa yang dikemukakan

B. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Tanah

Tanah dalam terminology asing disebut dengan *Land, Soil* (Inggris), *Adama* (Semit) dan dalam beberapa terminology daerah disebut dengan Siti, Bumi, Lemah (Jawa); Pelemahan (Bali), *Taneuh, leumah* (Sunda); Petak, Bumi (Dayak); *Rai* (Tetum). Perbedaan istilah terjadi bukan sekedar karena adanya perbedaan bahasa, namun lebih dari itu karena perbedaan pemaknaan tanah oleh manusia yang menguasai atau menggunakannya.

Sebutan tanah dapat kita pakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti tersebut digunakan dalam hukum tanah, kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA, dengan demikian bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi ayat (1), sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar, sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah:

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.
- b. Keadaan bumi disuatu tempat.
- c. Permukaan bumi yang diberi batas.
- d. Bahan-bahan dari bumi, seperti: pasir, cadas, napal, dan sebagainya.

Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain. Untuk mencegah masalah tanah tidak sampai menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat, diperlukan pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah atau dengan kata lain disebut dengan hukum tanah.

Belakangan ini ada usaha untuk mengganti istilah tanah dalam ukuran luas yang dikenal dengan istilah “lahan”. Usaha ini bertujuan baik, yaitu untuk memperkaya perbendaharaan kata-kata bahasa Indonesia. Akan tetapi tampaknya “lahan” dan “tanah” harus hidup berdampingan, karena istilah yang baru ini tidak akan bisa sepenuhnya mendesak mundur istilah yang lain.²⁷ Hal ini disebabkan kata-kata seperti tanah air, tanah tumpah darah, tanah warisan, tanah wakaf, sertifikat tanah telah menjadi istilah baku secara historis maupun secara yuridis, dalam melaksanakan tugas mengemban Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960. Konsepsi tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pasal 4 adalah permukaan bumi yang kewenangan penggunaannya meliputi tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Dalam pengertian ini tanah meliputi tanah

²⁷ Rifa Karimah Pebriani, 2019. *Pelaksanaan Penguasaan Hak Milik Tanah Pertanian Secara Absentee Di Kecamatan Tarogong Kaler Dihubungkan Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian*, Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati, Bandung. Hal 24

yang sudah ada sesuatu hak yang ada di atasnya maupun yang dilekati sesuatu hak menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁸

Sedangkan menurut Budi Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam pasal 4 UUPA, adalah sebagai berikut :

Bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.²⁹

Berdasarkan pengertian tanah yang dikemukakan di atas dapat memberi pemahaman bahwa tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis karena tanah selain itu bermanfaat pula bagi pelaksanaan pembangunan namun tanah juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat.

²⁸ Anonim, 2007, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah, Deputi Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI*, Jakarta, hal . 6

²⁹ Boedi, Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*. Djembatan Boedi, Jakarta, hal. 18

2. Pengertian Hak Atas Tanah

Tanah sebagai sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Oleh karena itu sudah sewajarnya apabila kita mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memberikan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.³⁰

Hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, tepatnya hanya meliputi sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, yang disebut bidang tanah. Hak atas tanah diatur pada Pasal 20 UUPA yang menentukan bahwa Hak Milik atas tanah merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan mempunyai fungsi sosial.³¹

Hak atas tanah dengan demikian mengandung kewenangan, sekaligus kewajiban bagi pemegang haknya untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan mengambil manfaat dari satu bidang tanah tertentu yang dihaki, di samping itu hak atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga Negara Indonesia saja. Pemakaiannya mengandung kewajiban untuk memelihara kelestarian kemampuannya dan mencegah kerusakannya, sesuai tujuan pemberian dan isi haknya serta peruntukan tanahnya yang

³⁰ Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hal : 19

³¹ Muliawan, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal*, Cerdas Pustaka, Jakarta, 2009, Hal : 60

ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah daerah yang bersangkutan.

Namun demikian pemegang hak atas tanah tidak dibenarkan untuk berbuat sewenang-wenang atas tanahnya, karena disamping kewenangan yang dimilikinya ia juga mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu dan harus memperhatikan larangan-larangan yang berlaku baginya. Fungsi sosial atas setiap hak atas tanah juga harus senantiasa menjadi pedoman bagi pemegang hak atas tanah. Apabila seseorang memperoleh sesuatu hak atas tanah, maka pada orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah yang disertai pula dengan kewajiban yang diperintahkan oleh hukum.

Tanah menurut UUPA adalah hanya permukaan bumi saja. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, adalah sebagai berikut:

Atas dasar hak menguasai Negara, ditentukannya adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum lainnya.

Hak atas tanah adalah hak yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum yang meliputi atas permukaan bumi saja. Sedangkan hak mempergunakannya tanah adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada Badan Hukum Indonesia, dan Eksploitasi serta penelitian, untuk mengambil manfaat ekonomi dan manfaat-manfaat lainnya dari alam Indonesia, yang bertujuan untuk

kepentingan ekonomi yang pada akhirnya baik langsung ataupun tidak langsung akan mensejahterakan rakyat dan demi terwujudnya kemakmuran secara nasional, yang mewilayahi haknya meliputi tanah, tubuh bumi, dan ruang angkasa. (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

3. Hak Milik Atas Tanah

Berbicara tentang hak atas tanah, macam – macam hak atas tanah telah diatur secara khusus dalam Pasal 16 *Juncto* Pasal 53 Undang – Undang Pokok Agraria yang dikelompokkan menjadi Hak atas tanah bersifat tetap dan hak atas tanah bersifat sementara. Dalam pembahasan ini akan difokuskan pada hak atas tanah bersifat tetap khusus pada Hak Milik atas tanah.

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan Pasal 20 UUPA disebutkan bahwa sifat-sifat Hak Milik yang membedakan dan hak-hak lainnya.

Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Tentang sifat dari hak milik memang dibedakan dengan hak-hak lainnya, seperti yang disebutkan dalam Pasal 20 UUPA di atas. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sifat demikian sangat bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari setiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuhi hanyalah dimaksudkan untuk membedakan dengan hak-hak lainnya,

yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, maka hak milik lah yang paling kuat dan terpenuh.

Adapun yang dapat mempunyai hak milik menurut Pasal 21 UUPA, yaitu:

- a) Warga Negara Indonesia; dalam hal ini tidak dibedakan antara warga negara yang asli dengan yang keturunan asing.
- b) Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah; sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah,

Dalam kaitannya dengan subjek hak atas tanah dengan status hak milik ini, maka sesuai dengan Pasal 21 ayat (3) UUPA ditentukan bahwa ;

Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Kemudian, Hak Milik dapat dihapuskan dengan alasan dan/sebab sebagaimana disebutkan dalam pasal 27 UUPA, yaitu :

- a) tanahnya jatuh kepada Negara :
 - (1) Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 untuk kepentingan umum
 - (2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
 - (3) Karena ditelantarkan

- (4) Karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2),
b) Tanahnya musnah

4. Penguasaan dan Kepemilikan Atas tanah

a. Pengertian Penguasaan Atas Tanah

Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik pada kenyataan penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain.³²

Boedi Harsono menyebutkan ;

Hak penguasaan atas tanah apabila sudah dihubungkan dengan suatu tanah tertentu, maka yang dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak penguasaan yang didasarkan pada suatu hak maupun suatu kuasa yang pada kenyataannya memberikan wewenang untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana layaknya orang yang mempunyai hak.³³

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk

³² Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2006, Hal. 73

³³ Boedi Harsono, *Op.cit*, Hal. 23

berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. "Sesuatu" yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat tersebut yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah negara yang bersangkutan.³⁴ Tegasnya, pengertian penguasaan yang dimaksud dalam Hak Penguasaan Atas Tanah berisi kewenangan hak untuk menggunakan dan atau menjadikan tanah sebagai jaminan yang merupakan kewenangan perdata.

Pengertian "penguasaan" dan "menguasai" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek publik. Peraturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah yang ada sebagai lembaga hukum. Hak penguasaan tanah merupakan suatu lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Dalam hukum tanah nasional, hak penguasaan atas tanah sebagai berikut :

- 1) Hak Bangsa Indonesia disebut dalam Pasal 1 UUPA, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik.
- 2) Hak Menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2 UUPA, semata-mata beraspek publik.
- 3) Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3 UUPA, beraspek perdata dan publik.
- 4) Hak Perseorangan atau Individual,

³⁴ Boedi Harsono, *Ibid.*, hal. 262.

b. Pengertian Kepemilikan Atas Tanah

Kepemilikan atas tanah diawali dengan menduduki suatu wilayah oleh suatu masyarakat adat yang kemudian disebut dengan tanah komunal (tanah milik bersama). Sistem kepemilikan individual kemudian mulai dikenal dalam sistem kepemilikan komunal. Istilah hak milik ini pada hakekatnya sudah bersifat lebih konkret karena menuju pada pengertian suatu benda yang akan dimiliki oleh seseorang.

Menurut Gunawan Wiradi, Kepemilikan atas tanah dapat diilustrasikan sebagai berikut :

Kata pemilikan menunjukkan penguasaan efektif, misalnya sebidang tanah disewakan kepada orang lain, maka orang lain itulah secara efektif menguasainya, jika seseorang menganggap tanah miliknya sendiri, misalnya dua hektar tanah yang telah disewakan kepada orang lain, maka ia menguasai lima hektar³⁵

Dalam hubungan dengan pemilikan tanah ini di dalam UUPA diartikan penguasaan atas tanah yang didasarkan pada suatu hak dengan status hak milik sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUPA. Hak milik menurut UUPA adalah hak yang turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak yang tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Sifat yang demikian jelas-jelas bertentangan dengan sifat sosial dari

³⁵ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Insist Press, Yogyakarta, 2000, Hal. 113

tiap-tiap hak, akan tetapi pengertian yang terkuat dan terpenuh itu hanya dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak-hak atas tanah lainnya.

Dalam penjelasan unsur-unsur kepemilikan atas tanah, maka hak pemilikan atas tanah adalah merupakan hak yang terpenting yang dapat dimiliki oleh warga Negara atas sebidang tanah. Hak ini memberi kesempatan kepada pemegang haknya untuk mengusahakan tanahnya demi kesejahteraannya, akan tetapi penguasaan atas tanah ini tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Perundang-Undangan.

C. Tinjauan Umum Tentang Pengadaan Tanah

1. Pengertian Pengadaan Tanah

a. Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993

Terbitnya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, maka sejak tanggal 17 juni 1993, semua pengambilalihan tanah untuk kepentingan Negara/kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan peraturan ini. Dalam Pasal 1 ayat (1) Keppres Nomor 55 Tahun 1993 disebutkan bahwa Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Keputusan Presiden ini mengatur tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Keppres ini pada satu sisi bertujuan untuk untuk menampung berbagai aspirasi karena peraturan sebelumnya yaitu Permendagri Nomor 15 tahun 1975 kurang memberikan jaminan perlindungan hukum kepada rakyat yang tanahnya terkena pembebasan. Di satu sisi lagi peraturan ini ingin memberikan berbagai kemudahan bagi para pelaksana pembangunan dalam menghadapi kesukaran ataupun permasalahan pengadaan tanah untuk berbagai proyek pembangunan.³⁶

Oleh sebab itu, keberadaan peraturan ini bagaikan sebilah pedang bermata dua yang kedua-duanya memiliki tujuan yang baik yaitu untuk perlindungan hak rakyat dan pemenuhan tuntutan pembangunan. Kedua hal ini seharusnya memang tidak perlu dipertentangkan satu dengan yang lainnya malah harus saling mengisi namun harus tetap sejajar dan seimbang.³⁷

Dalam peraturan ini pengadaan tanah untuk kepentingan umum bisa juga dilakukan dengan cara jual beli tukar menukar atau dengan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang berkenaan diluar dilaksanakan dengan pelepasan hak atau penyerahan hak atas tanah.³⁸

³⁶ Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, Mata Padi Pressindo, Yogyakarta, 2013. Hal 103

³⁷ Mukmin Zakie, *Ibid*, Hal. 104

³⁸ Keppres Nomor 55 Tahun 1993. Pasal 2 ayat (3)

Sehubungan dengan itu pengadaan tanah dilakukan atas dasar musyawarah. Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian.³⁹

KEPPRES ini juga memperluas macam dan bentuk ganti kerugian atas pengadaan tanah bukan hanya berupa uang tetapi dapat berupa tanah pengganti, pemukiman kembali, kombinasi dari tiga bentuk kompensasi di atas atau bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.⁴⁰ Diatur pula ganti kerugian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dengan bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk yang lain yang dirasakan lebih bermanfaat bagi masyarakat setempat.⁴¹

b. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005

Peraturan ini merupakan aturan pengganti Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 melihat Keputusan Presiden tersebut sudah tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum,

³⁹ *Ibid*, Pasal 1 angka (5)

⁴⁰ *Ibid*, Pasal 13

⁴¹ *Ibid*, Pasal 14

sebagaimana yang tertuang dalam pertimbangan dari Peraturan Presiden ini.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan ini menyatakan bahwa peraturan ini hanya dapat digunakan bagi pengadaan tanah dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Hanya pemerintah maupun pemerintah daerah yang dapat menggunakan peraturan ini dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Bagi subyek non Pemerintah yang membutuhkan tanah secara tegas disebutkan dapat melakukan pengadaan tanah melalui mekanisme jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Pemberian ganti kerugian dalam rangka pengadaan tanah dalam Peraturan ini diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah tersebut. Terkait bentuk ganti rugi yang dapat diberikan disebutkan dalam Pasal 13 dan mengenai dasar perhitungan besarnya ganti kerugian juga diatur dalam Pasal 15.

c. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006

Peraturan Presiden ini mengatur tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Bagian yang diubah dalam peraturan ini yaitu:

- (1) membatasi pengertian dan ruang lingkup pembangunan untuk kepentingan umum,
- (2) memberi batasan yang jelas yang membedakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.⁴²

Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005 ada dua cara bagi pemerintah untuk memperoleh tanah yaitu dengan pelepasan atau penyerahan dan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Cara pencabutan ini sangat ditentang oleh masyarakat. Akhirnya pemerintah mengubah bunyi pasal 1 angka 3 tersebut dengan:

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.⁴³

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dalam Peraturan Presiden ini dilakukan dengan musyawarah. Musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah bersama PPT (Panitia Pengadaan Tanah), dan institusi pemerintah atau pemerintah daerah yang memerlukan tanah.

⁴² Mukmin Zakie, *Ibid*, hal. 116

⁴³ Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Pasal 1 Angka 3

d. Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012

Pengadaan Tanah dalam undang-undang ini adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Dalam Undang-Undang ini diatur bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan musyawarah yang di dalam undang-undang ini disebut sebagai Konsultasi Publik. Konsultasi Publik adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepakatan dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang disebut pula dengan Undang – Undang *Omnibus Law* diatur pula mengenai Pengadaan Tanah. Pada Undang – Undang tersebut merevisi pasal 8 Undang Nomor 2 Tahun 2012. Dimana dalam Undang – Undang Cipta Kerja menambah ketentuan bagi pengadaan tanah yang masuk kawasan hutan.

Bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi maka akan dilakukan dengan skema pelepasan kawasan hutan. Sementara untuk pengadaan tanah untuk swasta di kawasan hutan bisa menggunakan skema pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai

kawasan hutan. Selain itu Undang – Undang Cipta Kerja juga menambah pasal 19A, 19B, dan 19C.

Hal tersebut memudahkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh instansi di bawah 5 hektar (ha). Pengadaannya dapat dilakukan hanya dengan pihak yang berhak. Setelah penetapan lokasi oleh Bupati/Walikota, syarat kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, pertimbangan teknis, syarat di luar kawasan hutan dan di luar kawasan pertambangan, serta Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) tidak diperlukan.⁴⁴

Dari uraian di atas, tampak adanya perbedaan istilah pengadaan tanah dan pembebasan tanah tetapi pada hakikatnya mempunyai maksud dan tujuan yang sama yaitu untuk mengadakan atau menyediakan tanah untuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah, bangunan atau tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang terkena proyek pembangunan tersebut.

Menurut Imam Koeswahyono, arti pengadaan tanah mempunyai 3 (tiga) unsur, yakni sebagai berikut :⁴⁵

⁴⁴ Artikel Online dikutip dari <https://nasional.kontan.co.id/news/uu-cipta-kerja-permudah-pengadaan-lahan-lalu-bagaimana-soal-kelestarian-lingkungan>, diakses tanggal 15 September 2021

⁴⁵ Imam Koeswahyono, Artikel, “*Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*”, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2008, hal. 1

1. Kegiatan untuk mendapatkan tanah, dalam rangka pemenuhan lahan pembangunan untuk kepentingan umum;
2. Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah;
3. Pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.

Penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan, secara garis besar bersumber dari 2 (dua) hal yakni dari tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah hak yang dikuasai orang lain baik dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Selain itu ada pula tanah ulayat yaitu tanah negara yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat.⁴⁶

2. Bentuk – Bentuk Pengadaan Tanah

Menurut UU No 2 Tahun 2012, pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Untuk itu, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.

Pada prinsipnya Hukum Agraria Indonesia mengenal bentuk pengadaan tanah yaitu pelepasan hak atas tanah. Secara normatif,

⁴⁶ Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi, Suatu Kumpulan Karangan*, Cet.1, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1999, hal. 150.

pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat pada pemegang hak (penguasa tanah) dengan cara memberi ganti rugi.⁴⁷ Definisi tersebut menjelaskan bahwa hubungan hukum antara pemilik tanah dengan tanahnya berakhir sejak tanah tersebut diserahkan dan menerima ganti rugi yang layak.

Menurut Salindeho, pengadaan tanah adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan untuk melepaskan hubungan antara pemilik atau pemegang hak atas tanah, dengan pembayaran harga atau dengan ganti kerugian.⁴⁸ Maksudnya adalah melepaskan hubungan hukum yang terdapat di antara pemegang hak/pemilik/penguasaan hak atas tanah dengan cara pemberian ganti rugi atas tanah berdasarkan hasil musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.

Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan bantuan panitia.. Dalam membantu pelaksanaan pengadaan tanah, tugas panitia meliputi :⁴⁹

- a. Mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat terhadap keadaan tanahnya, tanam tumbuh dan bangunan-bangunan;
- b. Mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan/tanaman;
- c. Menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak;
- d. Membuat berita acara pembebasan tanah disertai fatwa/pertimbangannya;

⁴⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Pasal 1 angka (1)

⁴⁸ Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 27

⁴⁹ Rizky Fauzi Sembiring, *Analisis Yuridis Pelaksanaan Penetapan Ganti Rugi Atas Tanah Akibat Pelebaran Jalan Di Daerah Desa Sumber Mufakat (Studi Atas Pelebaran Jalan Di Desa Sumber Mufakat, Kecamatan Kabanjahe, Kabupaten Karo)*, Tesis, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2020, Hal 60-61)

- e. Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah bangunan/tanaman tersebut;

Proyek-proyek yang dikerjakan adalah proyek pemerintah, direncanakan, dilaksanakan, dan dibiayai oleh pemerintah. Artinya, pengadaan tanah tidak boleh dilakukan untuk proyek yang mengakomodasikan kepentingan swasta atau proyek pemerintah tidak boleh dilaksanakan oleh pihak swasta. Pemerintah dalam hal ini sebagai pemangku kebijakan tentunya telah melakukan upaya dengan melakukan peraturan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dalam rangka mengantisipasi keterbatasan lahan tanah yang saat ini semakin minim dan mahal.

D. Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah

1. Pengertian Ganti Rugi

Istilah ganti rugi secara umum disebut sebagai pemberian kompensasi (secara global). Ganti rugi adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas peralihan haknya tersebut. Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia 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 mendefinisikan ganti kerugian adalah

penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.⁵⁰

Pada dasarnya, berbicara tentang ganti rugi pengadaan tanah, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) tidak menjelaskan secara rinci tentang apa yang dimaksud dengan ganti kerugian yang layak. Ganti kerugian tersebut hanya dinyatakan sebagai penggantian atas pencabutan hak atas tanah. Ganti rugi yang layak itu akan dijelaskan pada Pasal 18 UUPA dijabarkan secara lebih terperinci pada penjelasan atas UU Nomor 20 Tahun 1961, sebagai berikut :

Ganti rugi yang layak itu akan didasarkan atas nilai nyata/sebenarnya dari tanah atau benda yang bersangkutan. Harga yang didasarkan atas nilai yang nyata/sebenarnya itu, tidak mesti sama dengan harga umum, karena harga umum bisa merupakan harga "catut". Tetapi sebaliknya harga tersebut tidak pula berarti harga yang murah. Tidak hanya orang yang berhak atas tanah atau yang haknya dicabut itu saja yang akan mendapat ganti kerugian. Tetapi orang-orang yang menempati rumah atau menggarap tanah yang bersangkutan akan diperhatikan pula. Misalnya mereka akan diberi ganti tempat tinggal atau tanah garapan lainnya. Atau jika tidak mungkin dilaksanakan, akan diberi ganti kerugian berupa uang atau fasilitas-fasilitas tertentu, misalnya transmigrasi.

Arti ganti rugi menurut Perpres Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (11) sebagai berikut :

Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik maupun non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan

⁵⁰ Peraturan Presiden Republik Indonesia 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.

kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena proyek pengadaan tanah.

Sementara itu, dalam bidang keperdataan, ganti rugi ditandai sebagai pemberian prestasi yang setimpal akibat dari satu perbuatan yang menyebabkan kerugian diderita oleh salah satu pihak yang melakukan kesepakatan/konsensus. Singkatnya ganti rugi adalah pengenaan ganti sebagai akibat adanya penggunaan hak dari satu pihak untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan dari lain.⁵¹ Dari definisi diatas disimpulkan bahwa ganti rugi adalah pengenaan ganti sebagai akibat adanya penggunaan hak dari satu pihak untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan dari yang lain.

2. Bentuk - Bentuk Ganti Rugi

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, peraturan mengenai bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah telah mengalami beberapa perubahan sebagai berikut:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Peraturan tentang bentuk ganti kerugian yang pertama ditentukan dalam Pasal 6 ayat (2) huruf b bahwa: bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah dan atau fasilitas-fasilitas lain.

⁵¹ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2010, Hal 186*

2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan tentang bentuk ganti kerugian tersebut kemudian diubah dan ditambahkan dalam Pasal 13 bahwa:

Bentuk ganti kerugian dapat berupa :

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c; dan
- e. bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

3. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan mengenai bentuk ganti kerugian ditentukan dalam Pasal 13 ayat (1) bahwa:

Bentuk ganti rugi dapat berupa:

- a. uang; dan/atau
- b. tanah pengganti; dan/atau
- c. pemukiman kembali.

4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Ketentuan mengenai bentuk ganti kerugian yang telah dirampingkan tersebut kemudian ditambahkan kembali dalam Pasal 13 bahwa:

Bentuk ganti rugi dapat berupa :

- a. Uang; dan/atau
- b. Tanah pengganti; dan/atau
- c. Pemukiman kembali; dan/atau
- d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c; dan
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, ditentukan dalam Pasal 36, bahwa:

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.

Bentuk ganti kerugian yang ditentukan dalam Pasal 36 tersebut, ditentukan mengenai pelaksanaan pemberian ganti kerugiannya dalam peraturan pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, dalam Pasal 75 ayat (1) bahwa: Dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 Pelaksanaan Pengadaan Tanah mengutamakan pemberian ganti rugi dalam bentuk uang.

Bernard Limbong mengemukakan bahwa bagi investor yang berorientasi profit, pengadaan tanah tidak boleh berhenti pada ganti kerugian dalam bentuk uang karena hal itu berarti proses pemiskinan pemilik lahan. Sebab, uang cepat atau lambat akan habis. Tanah

sebagai asset produksi 'abadi' tidak bisa diukur secara utuh nilainya dengan uang saat pengadaan tanah.⁵²

Untuk menjamin terpenuhinya pelaksanaan dari Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2012 tersebut, Pemerintah kemudian mengeluarkan PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Demi Kepentingan Umum. Dalam PP Nomor 19 Tahun 2021 disebutkan bahwa bentuk ganti rugi terhadap pemberian ganti rugi pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum dapat diberikan dalam bentuk ;

Pasal 76

- 1) 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.
- 2) Bentuk Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 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.

E. Pengertian Kepentingan Umum

Pengertian kepentingan umum secara luas adalah kepentingan negara yang termasuk di dalamnya kepentingan pribadi maupun golongan, atau dengan kata lain kepentingan umum merupakan kepentingan yang menyangkut sebagian besar masyarakat.

⁵² Bernhard Limbong, *Opini Kebijakan Publik, cetakan pertama, margaretha pustaka, Jakarta, 2014. hlm. 193.*

Kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa memandang golongan, suku agama, status sosial dan sebagainya. Hal ini berarti, apa yang dikatakan kepentingan umum ini menyangkut hajat hidup orang banyak bahkan termasuk hajat orang yang telah meninggal dunia atau dengan kata lain hajat semua orang, dikatakan demikian karena orang yang meninggal pun masih memerlukan tempat pemakaman dan sarana lainnya.

Arti dari kepentingan umum, harus mencakup kepentingan sebagian besar masyarakat dan sebenarnya arti sebagian besar masyarakat itu sendiri termasuk kepentingan para korban pelepasan hak atas tanah, sehingga terdapat dua kepentingan yaitu kepentingan antara pengguna tanah dalam hal ini pemerintah dan kepentingan korban pelepasan hak atas tanah dalam hal ini pemilik tanah yang terkena proyek. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan langsung.

Kepentingan umum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1 ayat 5 Perpres Nomor 36 Tahun 2005 adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas.

Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.⁵³

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. Masalah yang cukup mendasar yang dihadapi dalam penyelenggaraan peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum adalah memberi titik keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perorangan yang juga harus mendapatkan perlindungan secara yuridis.

Dalam PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Demi Kepentingan Umum. Kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁵⁴

⁵³ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*, Yogyakarta , 2004, hal. 6.

⁵⁴ Pasal 1 ayat (7) PP Nomor 19 Tahun 2021

F. Kajian Tentang Aset Milik Negara dan Daerah

1. Aset Milik Negara

Aset Negara atau Barang Milik Negara, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 96 / PMK.06 / 2007 tentang Tata Cara Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pengalihan Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh di biaya Anggaran. dan Pengeluaran Negara atau yang berasal dari akuisisi legal lainnya. Merupakan aset negara yang harus dikelola dengan baik. Pengelolaan kekayaan negara tidak hanya merupakan proses administrasi, tetapi juga harus memikirkan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektivitas dan menciptakan nilai tambah dalam pengelolaan kekayaan tersebut. Pengelolaan kekayaan negara meliputi ruang lingkup perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, eliminasi, pemindahan administrasi, pembinaan dan pengendalian.

Ruang lingkup Aset Milik Negara mengacu pada pengertian Barang Milik Negara berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 angka 10 dan angka 11 Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Berdasarkan definisi tersebut, ruang lingkup Barang Milik Negara selain berasal dari pembelian atau perolehan dengan mengorbankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

juga berasal dari perolehan lain yang sah. Barang milik negara yang berasal dari perolehan sah lainnya termasuk barang-barang yang diperoleh melalui hibah atau sumbangan atau sejenisnya, yang diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian atau kontrak, diperoleh berdasarkan ketentuan perundang undangan dan diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Penghitungan dan pencatatan penyusutan pada tingkat pengguna listrik barang dilakukan oleh unit bantuan administrasi, dalam hal telah terbentuk unit bantuan administrasi di lingkungan pengguna listrik barang.

Berdasarkan Permenkeu Nomor 1/PMK.06/2013 tentang Penyusutan Barang Milik Negara Berupa Aset Tetap Pada Entitas Pemerintah Pusat, maka Segala Barang Milik Negara yang tersebar di seluruh pelosok tanah air mutlak harus dilakukan agar nilai kekayaan atau kekayaan negara yang saat ini dikuasai masing-masing kementerian / lembaga negara terpotret dengan jelas. Setelah itu dilakukan revaluasi aset atau kekayaan negara, terutama yang berupa tanah dan / atau bangunan serta pengelola harta benda untuk mendapatkan nilai wajar dari aset tetap tersebut.

Secara yuridis Non-formatif, kekayaan negara dibedakan menjadi tiga aset negara bagian, yaitu:

1. Barang milik negara yang dikelola pemerintah misalnya tanah dan bangunan serta bangunan Kementerian atau Lembaga ;

2. Kekayaan negara yang dipisahkan dan dikelola oleh pihak lain, misalnya penyertaan modal negara berupa saham pada Badan Usaha Milik Negara atau aset awal pada berbagai Badan Hukum Milik Negara (BHMN) yang dinyatakan sebagai kekayaan tersendiri berdasarkan hukum pendirian mereka.
3. Kekayaan yang dikuasai oleh negara berupa kekayaan potensial yang berkaitan dengan tanah, air, udara, dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi tertinggi, misalnya pertambangan, batubara, minyak bumi, panas bumi, aset bekas nasionalisasi asing, dan warisan budaya.

Dalam akuntansi pemerintahan, Barang Milik Negara merupakan bagian dari kekayaan berwujud pemerintah pusat. Sedangkan pengertian kekayaan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standarisasi Akuntansi Pemerintahan adalah sebagai berikut: "kekayaan adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa di masa lalu dan darimana diharapkan manfaat ekonomi dan sosial yang akan datang diharapkan dapat diperoleh. Diperoleh baik oleh pemerintah maupun masyarakat, dan dapat diukur dalam bentuk uang, termasuk sumber daya non-keuangan yang diperlukan untuk memberikan layanan kepada masyarakat umum dan sumber daya yang dipelihara karena

alasan sejarah dan budaya”. Aset tetap diklasifikasikan berdasarkan kesamaan sifat atau fungsinya. Klasifikasi aset tetap adalah sebagai berikut:

a. Tanah;

Tanah yang diklasifikasikan sebagai aset tetap adalah tanah yang dibebaskan dengan maksud untuk digunakan dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai

b. Peralatan dan Mesin;

Peralatan dan mesin meliputi mesin dan kendaraan bermotor, peralatan elektronik, inventaris kantor, dan peralatan lain yang memiliki nilai signifikan dan masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan dan dalam kondisi siap pakai.

c. Gedung dan Bangunan;

Gedung dan struktur yang mencakup semua gedung dan struktur yang diperoleh dengan tujuan untuk digunakan dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai.

d. Jalan, Irigasi, dan Jaringan

Jalan, irigasi, jaringan meliputi jalan, irigasi, dan jaringan yang dibangun oleh pemerintah dan dimiliki dan / atau dikuasai oleh pemerintah dan dalam keadaan siap pakai.

e. Aset Tetap Lainnya;

Aset tetap lainnya termasuk aset tetap yang tidak dapat dikelompokkan ke dalam kelompok aset tetap di atas, yang diperoleh dan digunakan untuk kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap pakai.

f. Konstruksi dalam pengerjaan

Konstruksi dalam penyelesaian termasuk aset tetap yang sedang dalam proses dibangun tetapi pada tanggal laporan keuangan belum sepenuhnya selesai. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara disebutkan bahwa pengelolaan Barang Milik Negara adalah kegiatan yang dilakukan terhadap Barang Milik Negara mulai dari perencanaan hingga penghapusan.

2. Aset Milik Daerah

Menurut Peraturan Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, yang dimaksud barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau perolehan lainnya yang sah meliputi: Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis; Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak; Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang atau barang yang diperoleh

berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Sementara itu jika dilihat dan penggunaannya, aset daerah dapat dikategorikan menjadi tiga, yaitu:

- 1) aset daerah yang digunakan untuk operasi pemerintah daerah (*local government used assets*),
- 2) aset daerah yang digunakan masyarakat dalam rangka pelayanan publik (*social used assets*), dan
- 3) aset daerah yang tidak digunakan untuk pemerintah maupun publik (*surplus property*). Aset daerah jenis ketiga tersebut pada dasarnya merupakan aset yang menganggur dan perlu dioptimalkan pemanfaatannya.

Jika dilihat dari sifat mobilitas barangnya aset daerah dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu:

- 1) Benda tidak bergerak (*real Property*), meliputi :tanah; bangunan gedung, bangunan, air; jalan dan jembatan; instalasi, dan jaringan;; monumen/bangunan bersejarah (*heritage*),
- 2) Benda bergerak (*personal property*), meliputi :mesin, kendaraan, peralatan, meliputi: alat berat, alat angkutan, alat bengkel, alat pertanian, alat kantor dan rumah tangga, alat studio, alat kedokteran, alat laboratorium, dan alat keamanan; buku/perpustakaan, barang bercorak kesenian &

kebudayaan, hewan/ternak dan tanaman; persediaan (barang habis pakai, suku cadang, bahan baku, bahan penolong, dsb.), serta surat-surat berharga.

Aset atau Barang Milik Daerah merupakan salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Barang milik daerah (BMD) merupakan salah satu aset yang paling vital yang dimiliki daerah guna menunjang operasional jalannya pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan dengan adanya barang milik daerah maka pencapaian pembangunan nasional dapat terlaksana guna kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan masyarakat daerah pada khususnya. Oleh karena itu, Barang Milik Daerah harus dikelola dengan baik dan benar sehingga terwujud Pengelolaan Barang Milik Daerah yang transparan, efisien, akuntabel, ekonomis serta menjamin adanya kepastian nilai. Paradigma baru pengelolaan Barang Milik Daerah juga menekankan pada penciptaan nilai tambah dari Barang Milik Daerah yang dimiliki dan dikelola.

Aset yang berada dalam pengelolaan pemerintah daerah tidak hanya yang dimiliki oleh pemerintah daerah saja, tetapi juga termasuk aset pihak lain yang dikuasai pemerintah daerah dalam rangka pelayanan ataupun pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah daerah. Pengelolaan aset daerah harus ditangani dengan baik agar aset

tersebut dapat menjadi modal awal bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan kemampuan keuangannya. Namun jika tidak dikelola dengan semestinya, aset tersebut justru menjadi beban biaya karena sebagian dari aset membutuhkan biaya perawatan atau pemeliharaan dan juga turun nilainya (terdepresiasi) seiring waktu.

Selain itu, Barang Milik Daerah pada umumnya akan dicantumkan dalam laporan keuangan khususnya di dalam neraca pemerintah daerah, yang apabila tidak dikelola dengan efektif dan efisien akan menimbulkan penyimpangan dan penyelewengan akan merugikan daerah tersebut, sehingga tata kelola (good governance) yang baik dalam unsur pemerintahan tidak terlaksana. Untuk menunjang tata kelola yang baik, pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan dengan baik mulai pada saat perencanaan dan penganggaran barang milik daerah hingga penatausahaan barang milik daerah itu sendiri.

G. Kerangka Pikir

Penelitian ini dilakukan untuk menjelaskan suatu permasalahan hukum tentang Analisis Yuridis Putusan Hakim Terhadap Sengketa Pembayaran Ganti Rugi Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum. Hal mana akan dikaji melalui metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Adapun dalam penelitian ini ditetapkan 3 (tiga) variabel yang akan diteliti atau dianalisis sebagai

variabel bebas/berpengaruh (*independent variable*) dan 1 (satu) variabel terikat/terpengaruh (*dependent variable*) serta dijelaskan secara rinci melalui indikator-indikator variabel turunannya.

Variabel bebas yang pertama adalah Analisis Yuridis Putusan Hakim Terhadap Sengketa Pembayaran Ganti Rugi Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum. Variabel bebas kedua adalah Duduk Perkara Sengketa Pembayaran Ganti Rugi Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan demi Kepentingan Umum dengan didukung oleh indikator – indikator berupa Hak Atas Tanah, Objek ganti rugi, dan Pengadaan Tanah. Kemudian, Variabel bebas ketiga adalah Pertimbangan Hukum dan Putusan Hakim dalam sengketa pembayaran ganti rugi hak atas tanah untuk Pembangunan demi kepentingan umum, yang didukung oleh indikator – indikator berupa Dasar Hukum, Kepastian Hukum, Keadilan Bagi Masyarakat, dan Besarnya Ganti Rugi.

Selain ketiga variabel bebas di atas, penulis menentukan variabel terikat/terpengaruh yaitu Terwujudnya Putusan Hakim Terhadap Sengketa Pembayaran Ganti Rugi Hak Milik Atas Tanah yang adil dan berkepastian hukum.

BAGAN KERANGKA PIKIR



H. Definisi Operasional

Guna menghindari kesimpangsiuran dalam menafsirkan istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, dikemukakan beberapa definisi operasional sebagai berikut :

1. Tanah adalah tempat bermukim bagi umat manusia disamping sebagai sumber kehidupan bagi mereka yang mencari nafkah mencari usaha.
2. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.⁵⁵
3. Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.⁵⁶
4. Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang

⁵⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Cetakan Pertama, Kencana, Jakarta, 2012, hal. 10.

⁵⁶ *Ibid*, Hal 11

melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.⁵⁷

5. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis, dan hankamnas atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.⁵⁸
6. Ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.⁵⁹

⁵⁷ Pasal 1 ayat (1) Perpres Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005

⁵⁸ John Selindeho, *Op.Cit*, Hal 40

⁵⁹ Pasal 1 Angka (10) UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum